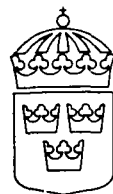


Regeringens proposition 1993/94:30



En strategi för biologisk mångfald

Prop.
1993/94:30

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 23 september 1993 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Olof Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

Inom *Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde* föreslås en svensk strategi med grundläggande principer för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av biologiska resurser. Strategin innebär att miljömålen skall ges samma vikt och betydelse som skilda ekonomiska överväganden i syfte att bygga mänsklig verksamhet på ekologisk grund. En helhetssyn skall tillämpas vad gäller åtgärder för att upprätthålla ekologiska processer och säkra arters långsiktiga överlevnad.

Därutöver förordas särskilda satsningar på forskning, information och utbildning, samt att regler om miljökonsekvensbeskrivningar i jordbruket bör införas.

En redogörelse lämnas också för de överväganden som regeringen gjort med anledning av tidigare av riksdagen beslutade ändringar i naturvårdslagen (1964:822) i fråga om biotopskydd och förbud mot markavvattning. I anslutning till detta föreslås ytterligare en ändring i naturvårdslagen.

Inom *Utrikesdepartementets ansvarsområde* redogörs för de nya förutsättningar som kommer att råda för de svenska insatserna till stöd för utvecklingsländernas åtgärder för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden mot bakgrund av de nya förutsättningar som konventionen om biologisk mångfald medför. En utredning aviseras i frågan.

Närvarande: statsminister Bildt, ordförande, samt statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Thurdin, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, P. Westerberg, Ask.

Föredragande: statsråden Johansson och Svensson

Proposition om en strategi för biologisk mångfald

Statsråden Johansson och Svensson anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i protokoll för Miljö- och naturresursdepartementet och Utrikesdepartementet.

Statsrådet Johansson hemställer att regeringen i en proposition förelägger riksdagen vad han och statsrådet Svensson har anfört för de åtgärder och de ändamål de har hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och de ändamål de har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i protokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1 och 2.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 september 1993

Föredragande: statsrådet Johansson

Anmälan till proposition om en strategi för biologisk mångfald

Strategi för biologisk mångfald

Vid Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 undertecknades konventionen om biologisk mångfald. Vid konferensen antogs också ett handlingsprogram för miljö och utveckling, Agenda 21, ett principdokument på skogsområdet och en Riodeklaration samt undertecknades en konvention om klimatförändringar. I Riodeklarationens första princip sägs att i strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum. Hon har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen.

Regeringen har i propositionen 1992/93:227 om godkännande av konventionen om biologisk mångfald föreslagit ett godkännande av konventionen. Konventionen innebär bl.a. ett åtagande att föra en samlad politik för att bevara den biologiska mångfalden och att redovisa denna politik för konventionens partskonferens. Jag kommer i det följande att föreslå att regeringen föreslår att riksdagen godkänner en svensk strategi för bevarande av biologisk mångfald. Jag kommer också att förorda vissa nya insatser inom området.

1 Utgångspunkter

Biologisk mångfald är variationsrikedomen inom och mellan arter och hos de ekologiska systemen. Den biologiska mångfalden är en förutsättning för ekosystemens fortlevnad och varaktigt liv på jorden. Allt levande - även människan - bygger sin existens på denna mångfald och de livsuppehållande system den vidmakthåller.

Människan är unik genom att hon är medveten om konsekvensen av sina handlingar. Vetskapen att en oförstörd miljö och mångfalden i naturen utgör en förutsättning för överlevnad även för framtidens generationer ger oss ett särskilt ansvar. Vår strävan att säkerställa ett gott liv också för våra efterkommande kräver att vårt samhälle förvaltar naturen så att den biologiska mångfalden bevaras.

En viktig utgångspunkt är att människan har rätt att förändra och bruka naturen, men samtidigt är det hennes ansvar att förhindra allvarliga rubbningar i de ekologiska systemen. Avsaknaden av fullständig vetenskap om konsekvenser av ett handlingssätt får aldrig bli ett skäl mot åtgärder för att undanröja eller minimera hot mot den biologiska mångfalden.

Studier av biologisk mångfald har gamla traditioner i Sverige och kännedomen om vårt lands flora och fauna och är relativt god. Carl von Linnés insatser vid mitten av 1700-talet för att klassificera växt- och djurvärlden var epokgörande inom biologin. Linnés och hans lärjungars ambitioner att kartlägga jordens växt- och djurliv och att finna ekonomiskt intressanta arter har på senare tid fått förnyad aktualitet.

Bland svenskarna finns ett utbrett och djupt rotat intresse för naturen och ett folkligt engagemang för bevarande av flora och fauna. Landet är rikt på förhållandevis ostörda naturområden och alla har tillgång till naturen med stöd av allemansrätten. Förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden är därför goda i Sverige.

1.1 Ekologiska grunder

Den biologiska mångfalden har utvecklats och förändrats under hela den period på ca 3,5 miljarder år som liv har funnits på jorden. Stora nedgångar i antalet arter har skett vid åtminstone fem tillfällen under denna tidsperiod. Orsakerna till dessa katastrofer har troligen varit klimatologiska eller geologiska. Arter har försvunnit och nybildats, men den förlust av arter vi ser idag skiljer sig på ett väsentligt sätt från dessa tidigare naturliga katastrofer. Dagens artförluster sker i mycket snabb takt och orsakas så gott som helt av en enda arts inverkan, nämligen människans.

Biologisk mångfald delas i de flesta fall upp på tre nivåer, variationen inom arter, mellan arter och mellan olika ekosystem. Biologisk mångfald är därför inte detsamma som artantal även om naturvårdsarbetet av praktiska skäl ofta tar sin utgångspunkt i arter som en relativt lätthanterlig del av mångfalden. Arter speglar dock endast vissa aspekter av biologisk mångfald. Som ett förtydligande av begreppet biologisk mångfald är det viktigt att notera att begreppet ekosystem även innefattar de klimatologiska och geologiska processer som styr mikroorganismers, växters och djurs liv.

Konventionen om biologisk mångfald omfattar också ytterligare en viktig dimension av mångfalden som inte hör hemma under det vi traditionellt innefattar i naturvårdsarbetet, nämligen den rikedom av biologisk mångfald som våra domesticerade arter besitter. Det handlar om sorter av växter och husdjursraser som har förädlats och utvecklats under tusentals år av den jordbrukande människan liksom om arter som är beroende av de av människan utvecklade och underhållna jordbruks-ekosystemen.

Mångfalden eller variationsrikedomen utgör grundförutsättningen för ett ekosystems långsiktiga funktion genom att den möjliggör för systemet att anpassa sig till återkommande, mer eller mindre omfattande störningar. Med ekosystemets funktion avses bl.a. ekologiska och evolutionära processer, som utbyte av gener mellan organismer och cirkulation av näringsämnen.

Störningar är en av de viktigaste drivkrafterna bakom variationsrikedomen och skapar mångfald genom förändringar av landskap och ekosystem. Sådana "positiva" störningar kan vara naturliga men kan även orsakas av människans aktiviteter.

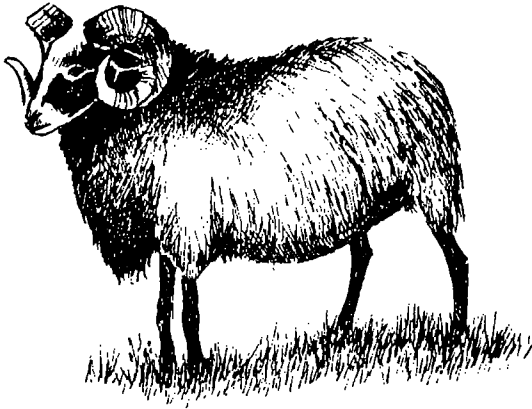
Människan har under mycket lång tid påverkat ekosystem, även sådana som ibland betecknas som "orörda", genom jakt, jordbruk och skogsavverkning. Det första jordbruket bedrevs av nomader i skogsområden, där människan högg ned skogen, brände marken och odlade under två eller tre säsonger. Detta sätt att odla gynnade de växter som snabbast koloniserar jungfrulig mark. Exempel på sådana arter är de växter som ofta kallas ogräs. Våra stora jordbruksgrödor av gräsarter tillhör de arter som har förmågan att snabbt kolonisera jungfrulig mark och är anpassade till säsongsbunden nederbörd och återkommande störningar. Därför valdes de som grödor. De härstammar i stor utsträckning från s.k. Vavilovcentrer, områden med betydande biologisk mångfald bland jordbruksgrödor, vilka identifierades av den ryske genetikern och vetenskapsmannen N.I. Vavilov på slutet av 1920-talet.

Behovet av att öka livsmedelsproduktionen å ena sidan och att anpassa jordbruket till naturens skiftningar i form av klimatvariationer och säsongsvariationer i temperatur och nederbörd å den andra sidan tros ha varit de viktigaste drivkrafterna bakom jordbrukets utveckling. Utvecklingen av mer permanent odling krävde ny teknik med tillförsel av gödning, trädesläggning och byte av grödor (växelbruk). Det främjade en stor inomartsvariation hos grödor och husdjur. Sådana odlingssystem finns fortfarande kvar i vissa delar av världen, t.ex. hos ursprungsbefolkningar i Anderna. Den ständiga kampen för att säkra matproduktionen har gjort att människorna i dessa samhällen odlar hundratals olika sorter. potatis anpassade till olika höjdlägen, årstider och som försäkring mot klimatväxlingar.

Med framväxten av moderna odlingssystem har den ökade produktionen satts i fokus. Det har varit nödvändigt för att möta befolkningsökningen och åstadkomma en produktivitetökning som kunde mäta sig med industrins. Produktionsökningen bygger på främjande av en smal genetisk bas med hög avkastning. Det industrialiserade och högproduktiva jordbruket har som en bieffekt fört med sig att de gamla lant-sorterna av växter och husdjursraserna i stor utsträckning försvunnit, då de inte längre ansetts lönsamma att odla eller föda upp. I den utsträckning de finns kvar bevaras de huvudsakligen i genbanker. Dessa sorter och raser hyste en betydande inomartsvariation och därmed en betydande biologisk mångfald. Trots att förädlingsarbetet kräver ständig införsel av nytt genetiskt material för att kunna stå emot skadegörare och

upprätthålla en hög produktion har alltså mycket av den genetiska mångfalden i jordbruket, i form av jordbruksväxter och husdjur, gått förlorad.

Prop. 1993/94:30
Bilaga 1



Gutefåret är en ålderdomlig färras och är en del av den svenska biologiska mångfalden.

Betydelsen av artmångfald

Det svenska landskapet med dess växt- och djurliv har formats under en geologiskt sett relativt kort tidsperiod efter den senaste istiden som avslutades för ca 10 000 år sedan. Totalt bedöms att det finns ca 50 000 arter i landet, med reservation för att vissa organismgrupper är dåligt utforskade. Endast för ett fåtal av våra organismgrupper kan sägas att artantalet är högt i jämförelse med andra delar av världen. Det gäller även vid en jämförelse med andra områden med liknande klimatiska och geologiska förhållanden. Att jämföra artantal mellan olika ekosystem i världen saknar dock mening om inte hänsyn tas till jämförbarhet i uppbyggnad och till klimatiska och geologiska förutsättningar. Att t.ex. jämföra artantal i de skandinaviska och nordamerikanska barrskogsekosystemen kan vara av värde. Att jämföra artantal mellan tropiska och boreala skogsekosystem har däremot troligen ett högst begränsat värde. Biologisk mångfald är av stor betydelse för varje ekosystems långsiktiga funktion. Det är därför inte korrekt att säga att ekosystem med en högre artmångfald generellt har större värde och därför bör prioriteras i det internationella naturvårdsarbetet framför mindre artrika ekosystem. Det kan t.ex. noteras att arter och gener av betydelse för jordbruket nästan undantagsvis har sitt ursprung i områden med låg naturlig mångfald, såsom torrområden och bergstrakter. Att upprätthålla funktionerna i alla ekosystem på jorden är därför av lika stor betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling.

Vår kunskap om mångfaldens betydelse för ekosystemens funktion är relativt begränsad. Kunskapen behöver snabbt öka för att vi skall kunna

förbättra våra möjligheter att bestämma inom vilka gränser vårt nyttjande av ekosystemen kan bedrivas. Under en viss nivå av artantal eller genetisk diversitet kan befaras att ett system kollapsar, men vi vet inte var dessa gränser går. Frågan om hur många arter eller hur stor genetisk variation som behövs för att risken för en kollaps av ett ekosystem skall minimeras kan inte besvaras generellt.

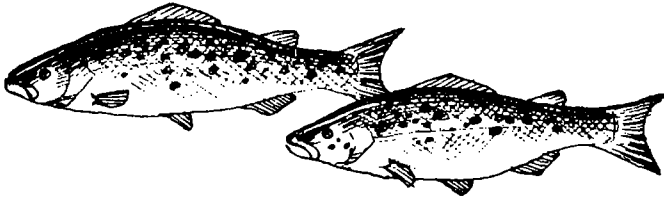
Det finns ett flertal exempel på arter eller organismgrupper som har särskild betydelse för andra arters överlevnad, i vissa fall t.o.m. för grundläggande funktioner hos hela ekosystem. Sådana s.k. nyckelarter skulle därför vara av särskilt stor betydelse att bevara. Men det kan också hävdas att arter eller organismgrupper som inte har denna betydelse i nuläget är viktiga. Störningar och förändringar av ekosystemen sker oavbrutet. I denna process kan arter eller organismgrupper utvecklas till att ta över nyckelfunktioner i ekosystemet och därmed bidra till dess fortlevnad.



Skogsduvan häckar i ihåliga trädstammar och är därmed beroende av t.ex. hackspettar för sin förökning.

Många arter har en stor spridning i världen och förekommer i flera länder, ibland också på flera kontinenter. Bl.a. av den anledningen delas arter ofta upp i olika populationer. Gränserna mellan populationer-

na är ofta flytande. Olika populationer kan i vissa fall ha särskild genetisk särprägel, t.ex. beroende på att artens olika föryngringsområden är skilda från varandra. Även störningar i form av uppsplittring av livsmiljön i mindre områden (fragmentering av biotoper) kan leda till att en art delas upp i mer eller mindre åtskilda populationer. Graden av isolering mellan olika populationer beror ofta på deras spridningsförmåga. Isolering av populationer genom fragmentering i kombination med minskat individantal ökar risken för att en art skall dö ut. Det faktum att arter och ekosystem inte följer administrativa gränser ställer särskilda krav på internationell samordning för att på bästa sätt främja goda förutsättningar för arters och ekosystems fortlevnad. Sådant samarbete bedrivs t.ex. mellan Sverige och Norge vad gäller bevarande av de stora rovdjuret.



Laxen är uppdelad på genetiskt särpräglade populationer.

Betydelsen av genetisk mångfald

Den genetiska variationen inom varje art är en förutsättning för anpassningar till förändrade miljöförhållanden. När antalet individer minskar inom en art minskar troligen också den genetiska variationen. Det råder också ett direkt samband mellan risken för utdöende och graden av störningar i miljön. Fragmentering av en arts biotop i kombination med en smal genetisk variation, t.ex. beroende på lågt individantal, ger mycket ogynnsamma förutsättningar för långsiktig överlevnad. Generellt kan därför sägas att risken för att en art skall dö ut ökar om antalet individer decimeras kraftigt.

Graden av genetisk särprägel inom en art styrs också av dess sätt att föröka sig. Den vilda laxen är exempel på en art som genom att den återvänder till "sin älv" för att föröka sig har utvecklat en genetisk särprägel som är specifik för varje population. Andra fiskarter som förökar sig i områden i öppna havet med en större blandning av individer ger inte samma uppdelning på olika genetiskt särpräglade populationer.

Betydelsen av mångfald på ekosystemnivå

Olika arters populationer lever tillsammans i biologiska samhällen. Organismer av samma art och av olika arter samspelar i denna miljö. Växter kämpar om livsutrymme, näringsämnen, ljus och vatten. Kampen bedrivs ofta med hjälp av vad man kan kalla kemiska medel. Djur

betar växtligheten, som för att undvika allt för kraftig nedbetning utvecklat ämnen som gör födan osmaklig. I andra fall har växter utvecklat förmåga att dra nytta av andra organismer för sin förökning genom att locka till sig pollenspridare med nektar i sin blomma eller genom att göra fröna smakliga. Insekter kan parasitera på växter eller djur. Mikroorganismer och svampar kan samspela med växter och utbyta näringsämnen.

Dessa relationer mellan arter liksom nedbrytning av döda växter och djur, cirkulation av näringsämnen och naturliga störningar i livsmiljön är centrala processer i ekosystemen.

Variationen i och mellan olika biologiska samhällen och deras samspel utgör mångfalden på ekosystemnivå. Utvecklingen av hållbara system för nyttjande av biologiska resurser i t.ex. skogsbruket eller fisket måste bygga på uttag av resurser inom ramen för dessa processer. Av särskild betydelse för ett hållbart nyttjande av systemen är att försöka efterlikna de naturliga störningsprocesser som alla ekosystem utsätts för.

1.2 Värdering av biologisk mångfald

En utgångspunkt vid värdering av biologisk mångfald är människan och hennes behov. Traditionellt har ofta möjligheterna att exploatera olika biologiska resurser utgjort grund för värderingen. Även det värde den biologiska mångfalden har för framtida konsumtion och för att tillfredsställa människans behov av skönhet, spänning och att förklara världen är en viktig värderingsgrund.

En annan utgångspunkt är att tillskriva naturen ett egenvärde. Enligt enkätundersökningar är denna åsikt förhållandevis vanlig i Sverige. Synsättet leder i sin mest extrema form till slutsatsen att ingrepp i naturen inte kan tillåtas. De allra flesta som anser att naturen har egenvärde torde dock acceptera att människan nyttjar den för sitt uppehälle.

Oavsett utgångspunkt är det möjligt att enas om att naturen och den biologiska mångfalden har ett skyddsvärde.

Enligt min mening har människan rätt att bruka och förändra naturen, men måste förhindra allvarliga rubbningar i ekosystemen. Människan är för sin existens beroende av naturen och de livsuppehållande system den tillhandahåller. Men inom de ramar naturen sätter finns utrymme för utveckling och nyskapande.

Värderingen av den biologiska mångfalden måste ytterst bygga på insikten om den biologiska mångfaldens betydelse för grundläggande ekologiska processer och livsuppehållande system.

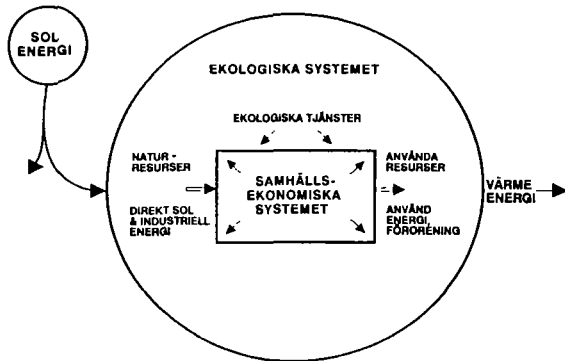
Grunder för ekonomisk värdering av biologisk mångfald

Att värdera den biologiska mångfalden i ekonomiska termer har under senare år framhållits som en förutsättning för ett framgångsrikt miljöarbete.

Traditionellt har dock biologiska resurser prissatts främst utifrån deras värde för konsumtion eller vidareförädling.

Det traditionella synsättet har lett till att endast delar av den biologiska mångfalden, som t.ex. virke, åsatts något värde. En korrekt värdering av biologisk mångfald måste dock bygga på dess fulla värde vilket inbegriper dess betydelse för grundläggande ekologiska processer och livsuppehållande system. De ekologiska faktorer och samband som jag redogjort för i det föregående (avsnitt 1.1) bör därför inbegripas i en värdering av biologisk mångfald.

Ekosystemen producerar förnyelsebara resurser som grödor, virke, m.m. De underhåller samhället med ekologiska tjänster, t.ex. genom att återcirkulera näringsämnen och upprätthålla luftens syrgashalt. Allt detta sammantaget utgör naturens underhåll till samhället och samhällsekonomin. Människans samhälle beror således ytterst av att det övergripande ekologiska systemet fungerar (figur 1).



Figur 1 Det samhällsekonomiska systemet är ett delsystem till eko-sfären och behöver energi, naturresurser och ekologiska tjänster för att fungera. De ekologiska tjänsterna genereras av arterna i samspel med sin livsmiljö och de utgör en grundläggande produktionsfaktor för samhällsekonomin. Ur: *Handel och miljö - mot en hållbar spelplan. SOU 1993:79*

De ekologiska gränserna måste vara vägledande för hur olika delar av den biologiska mångfalden värderas. I korthet kan sägas att syftet med värderingen är att skaffa det kunskapsunderlag som behövs för att kunna tillämpa olika styrmedel på ett effektivt sätt för att åstadkomma en hållbar utveckling.

Som jag redogjort för nyss förutsätter de ekologiska processerna sannolikt en stor mångfald. I avsaknad av en exakt kunskap om hur den mångfald skall vara sammansatt som är en förutsättning för att upprätthålla grundläggande ekologiska processer, är det nödvändigt att tillämpa försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen säger att när det finns ett hot bör bristen på full vetenskaplig visshet inte användas som skäl för att skjuta upp åtgärder för att undanröja, undvika eller minimera ett sådant hot.

För säkerhets skull bör vi därför sträva efter att bevara en så stor mångfald som möjligt. Sådana säkerhetsmarginaler innebär bl.a. att tillräckligt stora populationer och utbredningsområden för organismer

måste bevaras så att förutsättningarna för deras långsiktiga överlevnad säkras. Det innefattar spridningsmöjligheter och förutsättningar för anpassning till de nya situationer som kan orsakas av föroreningar eller klimatförändringar.

En mer rättvisande värdering av biologisk mångfald har grundläggande betydelse för att ge information vid ekonomiskt beslutsfattande. Korrekt utformade ekonomiska styrmedel och regelverk är exempel på åtgärder som har till syfte att bygga in en tillämpning av försiktighetsprincipen i enskildas och företags agerande.

Bakomliggande orsaker

Bland de bakomliggande orsakerna till förlust av biologisk mångfald finns marknadsbrister bl.a. förorsakade av brister i ägande- och nyttjanderättsstrukturer. En annan viktig orsak är missriktade politiska beslut som rör naturresursernas användning.

Marknadsbristerna utgörs av de ekonomiska systemens oförmåga att värdera de kostnader som förlust av arter och ekosystem för med sig och att värdesätta den potentiella nytta som gener, arter och ekosystem kan ha för tredje man eller kommande generationer. Detta leder till externa effekter, dvs. kostnader för miljöförstöring hamnar utanför marknadsprissättningen. De externa effekterna kan orsaka samhället stora kostnader. Ett sätt att minska kostnaderna för samhället är att internalisera dem. Det innebär att de externa effekterna korrigeras genom politiska beslut så att kostnaderna faller på dem som orsakar dem.

Avsaknaden av klart definierade ägande- eller nyttjanderätter kan leda till överexploatering av naturresurser. På samma sätt innebär politiska beslut ofta regler eller ekonomiska incitament vars syfte är att främja produktion som ger bieffekter vilka kan vara negativa för den biologiska mångfalden.

För att avhjälpa dessa bakomliggande orsaker till förlust av biologisk mångfald måste den nationella politiken inom olika ekonomiska sektorer analyseras och styrmedel tillämpas i syfte att korrigera marknadsbristerna. På det internationella planet krävs avtal eller överenskommelser som styr nyttjandet av gränsöverskridande tillgångar. De tillämpbara styrmedlen kan omfatta information, utbildning, regelverk, skatter, avgifter och subventioner.

Förlust av biologisk mångfald måste i ett globalt sammanhang ses mot bakgrund av snabb befolkningstillväxt och djup fattigdom. Det står alltmer klart att fattigdomsproblemen är den enskilt viktigaste orsaken till miljöförstöring i u-länderna.

Viktiga steg på vägen mot en gynnsammare ekonomisk utveckling är ökad respekt för mänskliga rättigheter, demokratisering och utveckling av marknadsekonomi. En väl fungerande marknadsekonomi med väldefinierat och spritt enskilt ägande medför ett effektivare nyttjande av naturresurserna och har därmed positiva effekter för miljön. Samtidigt kommer dock strävan mot en snabb ekonomisk tillväxt ofta i konflikt

med ett förbättrat miljöskydd. Självklart är inte en ökad varu- och tjänsteproduktion, till priset av försämrad miljö en önskvärd utveckling.

De ekonomiska motiven för u-länderna att bevara biologisk mångfald har varit svaga. När konventionen om biologisk mångfald träder i kraft ökar dock de ekonomiska incitamenten för att bevara biologisk mångfald och genetiska resurser. Genom konventionen ges stater äganderätt till biologiska resurser inom nationsgränsen. Detta sammantaget med det ökande industriella utnyttjandet av biotekniken kan resultera i att den biologiska mångfalden blir en viktig tillgång i många u-länders nationella utveckling.

Att bevara jordens biologiska mångfald och samtidigt tillgodose berättigade krav på ekonomisk utveckling och ökat välbefinnande är i dag en av mänsklighetens största utmaningar. En ekologiskt och ekonomiskt hållbar utveckling i alla länder är nödvändig för allas långsiktiga överlevnad. U-ländernas egen politik är avgörande för deras utveckling. De behöver dessutom integreras i världsekonomin samt få tillträde till i-ländernas marknader och finansiellt stöd.

Värderingsmetoder

Inom ekonomisk teoribildning har under senare år utvecklats olika metoder att försöka värdera ekologiska aspekter av gener, arter och ekosystem. Sådana metoder används med olika framgång i olika länder, men grundläggande för dem alla är att de endast ger en mycket ofullständig prissättning av den biologiska mångfaldens betydelse för de livsuppehållande systemen.

Vissa av metoderna skall i huvudsak tjäna som underlag för beslutsfattande i enskilda fall. De kan t.ex. ge underlag för att väga kostnader och nytta mot varandra. Metoderna speglar människors värdering av *förändringar* i miljön. Metodernas stora begränsning är att de inte alls har till syfte att värdera den biologiska mångfaldens betydelse för ekosystemfunktionerna, även om det ibland framställs som att de ger sådan information. Det innebär att kostnads-nyttanalyser baserade på dessa metoder ger en skev bild, då de kraftigt undervärderar mångfaldens betydelse för de ekologiska processerna. Detta måste tas i beaktande när metoderna används i beslutsfattande.

Även vissa principer för kostnadsansvar har tillämpats i miljöarbetet i syfte att bygga in miljökostnader i det ekonomiska systemet. Bland de mer allmänt accepterade är principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle - PPP). Den har haft stor betydelse i arbetet med att minska luft- och vattenföroreningar. På liknande sätt har principen om att användaren betalar (User Pays Principle - UPP) lanserats, vilken analogt med PPP innebär att den som nyttjar biologiska resurser på ett sätt som inte är förenligt med en bevarad mångfald också skall ha ett ansvar för att bekosta åtgärder för att t.ex. reparera skador eller avsätta skyddade områden. Principen har här visat sig betydligt svårare att tillämpa, vilket jag återkommer till i det följande (avsnitt 3.2).

Bland andra värderingsmetoder som kan påverka politiska beslut kan nämnas s.k. miljöräkenskaper och beräkning av miljöskulden. Miljörä-

kenskaper syftar till att komplettera traditionell ekonomisk statistik som nationalräkenskaper och BNP, för att miljön skall kunna ges större vikt vid ekonomiskt och politiskt beslutsfattande. Miljöskulden innebär beräkning av de totala kostnaderna för att återställa miljöskador. Båda metoderna har ett i huvudsak informativt och pedagogiskt syfte och kan ge ett förstärkt underlag för politiskt beslutsfattande, men påverkar inte direkt ekonomiska marknader.

Sambanden mellan miljö och ekonomi måste göras tydliga. På samma sätt som Sveriges skuld på det ekonomiska området behöver minskas, måste Sveriges miljöskuld begränsas (prop. 1992/93:100 bil. 15). Användningen av effektiva styrmedel måste öka (prop. 1991/92:150 bil. I:12 En samlad strategi för ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken) vilket riksdagen också beslutat om (bet. 1991/92:FiU 20, rskr. 1991/92:128).

1.3 Biologisk mångfald i Sverige - situation och trender

Jag kommer i det följande att redogöra för Naturvårdsverkets rapport (4138) Biologisk Mångfald: Miljön i Sverige, Tillstånd och trender (1993) i vilken redovisas dagsläge och utveckling för Sveriges vilda växter och djur och de ekosystem de hör hemma i. Regeringen har även gett Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Boverket redovisa en svensk landsstudie om biologisk mångfald senast den 31 december 1993. I landsstudien kommer även situationen för den domesticerade delen av den biologiska mångfalden att redovisas. Landsstudien utgör ett led i Sveriges uppföljning av åtagandena vid FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992.

I Naturvårdsverkets rapport konstateras att på artnivå är 5-10% av landets vilda växt- och djurarter hotade i den bemärkelsen att deras långsiktiga överlevnad i landet inte kan anses vara säkrad. Hotbilden i Sverige avviker således inte till det bättre från den globala situationen.

I rapporten anges att bedömningar byggda på trender i arters förekomst och numerär bland ryggradsdjuren visar att takten i förändringarna och utarmningen av den biologiska mångfalden accelererat under de senaste årtiondena. Negativa förändringar dominerar över positiva och kan till stor del kopplas till arter som hör hemma i jordbrukslandskapet och i gammal barrskog. De positiva effekter som uppstått kan antingen tillskrivas aktiva skydds- och vårdinsatser eller expansion av redan vanliga arter i det moderna brukningslandskapet.



Den vitryggiga hackspetten är en hotad art i Sverige.

Vidare konstateras i rapporten att en regional analys av situation och trender visar att hotade arter ur olika organismgrupper återfinns i alla län. Skåne, sydvästra Sverige och Stockholmsområdet är de regioner som varit särskilt hårt drabbade av artförluster under de senaste 140 åren.

Miljögifter, kemikalier och föroreningar bidrar enligt rapporten till hotbilden men är inte av lika stor betydelse som de storskaliga förändringarna av landskapet. För vissa livsmiljöer, som t.ex. vatten, är föroreningar och gifter de största hoten. Miljögifter, kemikalier och föroreningar påverkar ekosystem på landskapsnivå genom att störa de ekologiska processerna samt genom förändringar av organismsamhällets sammansättning och utbredning.

I rapporten framhålls också att på ekosystem och landskapsnivå är flera av hoten mot mångfalden relaterade till förändrade livsmiljöer. Nya och ändrade brukningsmetoder i jord- och skogsbruket gör att biotoper förändras eller försvinner, totalarealen av vissa biotoper minskar och biotoper splittras upp så att isoleringen av populationer ökar. En genomgång av olika natur- och landskapstyper görs i rapporten.

Skogslandskapet är i Sverige den dominerande landskapstypen och täcker 56% av landytan. Det består av ca 85% barrskog och ca 15% lövskog. Större delen av skogslandskapet har berörts av skogsbruk, endast ca 5% är av naturskogskaraktär enligt Naturvårdsverkets bedömning. Det är, jämfört med Västeuropa en hög andel, men jämfört med t.ex. Kanada en låg andel. I det moderna skogsbruket bidrar bl.a. minskad förekomst av döende och död ved, kortare omloppstider, ändrad åldersfördelning och minskat antal skogsbränder till förlust av biologisk mångfald. Hög belastning av försurande och gödande luftföroreningar utgör också ett hot mot skogsekosystemens ekologiska processer.

Jordbrukslandskapet är ett av människan utvecklat ekosystem med en historia på ungefär 6 000 år. En stor del av den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet är knuten till naturbetesmarker och slåtterängar eller igenväxningsstadier efter bete eller slåtter. Brukaren har genom slåtter och bete övertagit, vidmakthållit och tidvis utvidgat naturliga vegetationsstrukturer som hyser en flora och fauna anpassad till bete av vilda djur, bränder m.m. Trots tusentals års markutnyttjande har många av dessa organismer inte hotats till sin existens. De senaste årtiondenas utveckling har dock inneburit en kraftig tillbakagång för mångfalden i jordbrukslandskapet. Förändringar i jordbrukslandskapet ingår i hotbilden för ungefär en tredjedel av landets hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter. De är de klart dominerande hoten mot vissa organismgrupper, som t.ex. fjärilarna och kärlväxterna. Ett allt mer ensartat jordbrukslandskap med borttagande av åkerholmar, trädriddar, öppna diken, och småvatten är viktiga orsaker. Vidare märks minskad areal betesmark, förändring av ogräsfloran och effekter på markfaunan av användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Våtmarkerna upptar ca 20% av landytan vilket i jämförelse med flera andra länder i Europa är en hög andel. Dikning för att höja jord- och skogsbruksproduktionen tillhör de viktigaste hoten mot våtmarkerna som biotop. Nedfallet av gödande ämnen påverkar också våtmarkerna negativt men har ännu inte blivit ett lika stort problem i Sverige som i andra europeiska länder.

Det finns ungefär 85 000 *sjöar* och ca 300 000 km *rinnande vatten* i landet. Dessa vattenmiljöer har under många hundra år nyttjats av människan för transporter och energiproduktion samt i olika industriella processer. Flertalet av våra större vattendrag har reglerats för att utvinna vattenkraft. Användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel liksom utsläpp av avloppsvatten har haft betydande påverkan på vattenmiljöerna. Av stor betydelse är också det omfattande nedfallet av försurande föroreningar som påverkat ett stort antal sjöar och vattendrag.

Bland de *marina miljöerna* är Östersjöns brackvattenmiljö och skärgårdarna längs våra kuster unika i ett internationellt perspektiv. Ökad belastning av näringsämnen, syrebrist och exponering för miljögifter har inneburit förändringar i de marina miljöernas biologiska mångfald under de senaste årtiondena. Utbredningen i djupled av alger och fisk- och bottendjurssamhällellenas artsammansättning har förändrats. Belastningen av organiska miljögifter har skadat fiskätande däggdjur och fåglar (säl och havsörn) och är ett av Östersjöns största miljöproblem.



Den svenska skärgården är unik i ett internationellt perspektiv.

Fjällandskapet bildar Europas största sammanhängande område av förhållandevis orörd natur. Den storskaliga regleringen av vattendrag har dock inneburit stora ingrepp. Renskötsel har under senare år lokalt förorsakat problem med överbetning. Skogsbruk i fjällnära skog och försurning är andra faktorer som påverkat den biologiska mångfalden. Lokala störningar på grund av gruvdrift och turism förekommer.

På den *genetiska nivån* kan konstateras att det finns få exempel på att minskning eller uppsplittring av vilda växt- eller djurpopulationer i Sverige lett till minskad genetisk variation i sådan omfattning att risken för utdöende påtagligt har ökat. Det är dock oklart om detta beror på att problemet är dåligt undersökt eller om det är sällsynt och av liten praktisk betydelse. Förlust av genetisk variation kan ha påverkat förutsättningarna för populationers eller arters fortlevnad negativt hos t.ex. varg och naturligt reproducerande lax.

2 Sveriges strategi för biologisk mångfald

Mitt förslag: En svensk strategi med grundläggande principer för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald antas. Miljömålen skall ges samma vikt och betydelse som skilda ekonomiska överväganden i syfte att bygga mänsklig verksamhet på ekologisk grund. Vidare skall en helhetssyn tillämpas vad gäller åtgärder för att upprätthålla ekologiska processer och säkra arters långsiktiga överlevnad.

Skälen för mitt förslag: Mål och inriktning för naturvårdsarbetet har lagts fast av riksdagen (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Målen är att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet naturligt förekommande arter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Arbetet delas in i tre insatsnivåer, där den första nivån är grundläggande och långsiktigt viktig, och betecknas som vardagslandskapet. Här skall åtgärderna innebära hänsyn vid mark- och vattenutnyttjande och anpassning av brukningsmetoder. Den andra nivån utgörs av områden med högre naturvärden där särskilda insatser krävs för att bevara arter och upprätthålla ekosystemens funktioner och processer. Den tredje nivån utgörs av särskilt värdefulla områden och omfattar naturtyper och arter som på grund av sin känslighet endast tål liten eller ingen mänsklig påverkan eller är beroende av en viss typ av brukande (hävd) för att kunna fortleva. Dessa områden bör skyddas med stöd av naturvårdslagen. Naturvårdsarbetet bygger på en samverkan av åtgärder på dessa olika nivåer, där alla delar är av lika stor betydelse.

Denna inriktning av naturvårdsarbetet har vuxit fram i Sverige under senare år. Bakgrunden är den växande insikten om människans beroende av ekosystemen för sin överlevnad. Utvecklingen har inneburit en ökad fokusering på de två första insatsnivåerna. Skälet är att en ensidig

satsning på skyddade områden inte gör det möjligt att uppnå den ambitiösa målsättning som lagts fast av riksdagen.

Naturvårdsarbetet inriktas ofta på miljöer som är värdefulla ur kultur- miljösynpunkt. Särskilt i odlingslandskapet - resultatet av landets odlingshistoria - innebär detta att naturvärden behöver samordnas med värden av miljöns kulturvärden. Detta har också markerats genom att naturvårdslagen är tillämplig också på kulturpräglade naturmiljöer.

Jag anser att de mål och den inriktning som i bred politisk enighet lagts fast av riksdagen alljämt bör gälla. Besluten vid FN:s konferens om miljö och utveckling lade tyngdpunkten vid utvecklingsfrågorna och pekade på det brådskande behovet av en ekologisk anpassning av ekonomiska sektorers verksamheter. I besluten framhölls också betydelsen av en lokal förankring av miljöinsatserna och den enskilda människans handlande. Denna inriktning ligger som synes väl i linje med den svenska politiken, så som den lagts fast sedan flera år tillbaka, och har också präglat Sveriges agerande vid förhandlingarna inför konferensen samt i förhandlingarna om konventionerna om biologisk mångfald och klimatförändringar.

Den ökade insikten om miljöfrågornas grundläggande betydelse har också inneburit en tydlig förändring av politiska beslut. Som exempel kan nämnas propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352) och propositionen om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344).

Enligt min mening innebär denna ökade insikt och nyligen träffade internationella överenskommelser att en strategi med grundläggande principer för att bevara den biologiska mångfalden och hållbart nyttja dess beståndsdelar måste läggas fast.

En central fråga i strategin är relationerna mellan miljön, särskilt bevarandet av den biologiska mångfalden, och ekonomiska verksamheter. Denna relation måste förtydligas. Jag anser därför att på samma sätt som i den nya skogspolitikens bör miljömålen ges samma vikt och betydelse som de ekonomiska och produktionsinriktade målen inom övriga samhällsverksamheter. Syftet är att bygga mänsklig verksamhet på ekologiska grunder.

Vidare anser jag att det är viktigt att en helhetssyn tillämpas vad gäller de åtgärder som skall vidtas för att bevara den biologiska mångfalden och hållbart nyttja dess beståndsdelar. En kombination av åtgärder är nödvändig, där de olika delarna kompletterar varandra. Det handlar dels om en miljöanpassning av olika samhällsverksamheter, dels om skydd av värdefulla naturområden. Betydande insatser behövs för att minska de negativa effekterna av föroreningar, mark- och vattenexploatering och för att åstadkomma en naturvårdsanpassning av jordbruket, skogsbruket, fisket och rennäringen. En fortsatt ökning av arealen skyddad mark är också nödvändig.

Den enskilda människans dagliga gärning är också av stor betydelse för möjligheterna att bevara den biologiska mångfalden. Att aktivt välja miljövänliga produkter till hushållet eller köpa ekologiskt odlad mat, att åka tåg istället för bil till jobbet och att kompostera sitt hushållsavfall är

alla insatser som generellt sett är positiva för arters och ekosystems överlevnad. När den enskilde jordbrukaren väljer att inte bespruta åkerkanter, inte plöja ända fram till vattendrag eller sjö eller ta det större steget och lägger om sin odling till s.k. ekologisk odling har det stor betydelse för bevarande av den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. Att som skogsbrukare avstå från att dika små lövklädda kärr eller sumpskogar, att vid avverkning spara torrakor, lågor eller en skogskant mot vattendrag eller sjö förbättrar möjligheterna för många djur och växter att fortleva i livskraftiga bestånd. Information och utbildning är den viktigaste insatsen för att tydliggöra dessa samband och utgör en av de viktigaste åtgärderna för att bevara den biologiska mångfalden. Jag återkommer till denna fråga i det följande (avsnitt 2.7).

Som jag tidigare har framhållit är bevarandet av den biologiska mångfalden och fungerande livskraftiga ekosystem en av de viktigaste uppgifterna i det framtida miljöarbetet. Det innebär bl.a. behov av ytterligare insatser för att stärka forskning kring och utveckling av miljöanpassade samhällsverksamheter. Jag återkommer i det följande till denna fråga.

Sammanfattningsvis föreslår jag att en svensk strategi med grundläggande principer för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald läggs fast. Dessa grundläggande principer är att miljömålen skall ges samma vikt och betydelse som skilda ekonomiska överväganden inom alla samhällsområden i syfte att bygga mänsklig verksamhet på ekologisk grund. Vidare skall en helhetssyn tillämpas vad gäller åtgärder för att upprätthålla ekologiska processer och säkra arters långsiktiga överlevnad.

Jag kommer i det följande att redogöra för mina bedömningar vad gäller vissa frågor av central betydelse för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Jag vill understryka behovet av en fortlöpande utvärdering av de åtgärder och de ändamål jag där tar upp. Bl.a. kan det pågående arbetet med en landsstudie om biologisk mångfald komma att visa på behov av ytterligare insatser. Den ständigt föränderliga naturmiljön och nya uppkommande miljöhot talar också för behovet av en fortlöpande utvärdering av de åtgärder som vidtas för att bevara den biologiska mångfalden.

2.1 Sektorsansvarets tillämpning

<p>Min bedömning: En fortlöpande dialog mellan miljö- och sektorsmyndigheter och företrädare för näringar är av central betydelse för naturvårdsarbetet.</p>

Skälen för min bedömning: En intensiv diskussion har förts under senare år om vad sektorernas miljöansvar innebär i praktiken. I den diskussionen har ofta ansvarsfrågan behandlats på ett otydligt sätt. Det är viktigt att skilja mellan det ansvar som kan åvila näringen inom

olika ekonomiska verksamheter och den ansvarsfördelning som bör råda mellan miljömyndigheter och sektorsmyndigheter.

Själva kärnan i sektorsansvaret är näringsens ansvar för att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen. Sektorsmyndigheternas roll i naturvårdsarbetet är att ta initiativ till insatser och åtgärder, utarbeta sektorsplaner för genomförande av åtgärder, tillsammans med näringen genomföra åtgärder, följa upp resultaten och avge återkommande miljörapporter samt sprida kunskap och utbildning inom näringen om åtgärder och mål.

Miljömyndigheternas främsta uppgift är att ange de övergripande målen och utvärdera sektorernas arbete. Vidare har miljömyndigheterna viktiga uppgifter i miljöpolitiken inom naturvårdsområdet, t.ex. att svara för avsättande av skyddsområden och köp av miljötjänster. Det bör framhållas att miljömyndigheterna har det övergripande ansvaret för att samlat utvärdera utvecklingen på miljöområdet och att uppmärksamma nya hot. Miljömyndigheterna skall ha en pådrivande roll i miljöarbetet. De kan i denna roll föreslå övergripande insatser inom olika sektors verksamhetsområden som kan föranledas av de olika miljöhoten. Det är mot denna bakgrund viktigt att det finns en löpande dialog och en klar ansvarsfördelning mellan sektorsmyndigheterna och miljömyndigheterna. En fortlöpande dialog mellan myndigheterna, och dessutom med företrädare för näringar och miljöorganisationer, är av central betydelse för att åstadkomma en snabb och ändamålsenlig utveckling. Det ankommer på berörda myndigheter att upprätthålla och vid behov vidareutveckla dialogen. Enligt sin instruktion skall Naturvårdsverket bl.a. i förhållande till sektorsmyndigheter samt regionala och lokala myndigheter arbeta med mål, vägledning och uppföljning som rör miljöarbetet. Länsstyrelserna har en motsvarande funktion på den regionala nivån. Jag återkommer till frågan om den praktiska tillämpningen av sektorsansvaret i det följande (avsnitt 2.5).

Olika aktörers kostnadsansvar för att åstadkomma en hållbar utveckling har också debatterats livligt under senare år. Debatten har bl.a. gällt den enskildes kostnadsansvar kontra statens. Frågan om intrångersättning i samband med en ökade naturvårdshänsyn har utretts av en interdepartemental arbetsgrupp och redovisats i rapporten (Ds 1991:87) Naturvårdshänsyn och de areella näringarna. I rapporten görs bedömningen att principen om att förorenaren eller användaren betalar inte direkt kan föras över till den typ av miljöpåverkan som främst har att göra med sådan användning av mark och naturresurser som kan medföra konflikter med naturvårdens intressen, om det inte gäller förorening av luft, mark eller vatten.

Arbetsgruppen föreslår att i lagstiftningen skall anges att ersättning upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrångersättning. Detta skulle kunna göras genom ett tillägg i 26 § naturvårdslagen (1964:822) motsvarande skrivningen i 14 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10). Vidare förordas ett förtydligande i naturvårdslagen att bagatellartade intrång inte skall rendera ersättning samt att sådana hänsyn som är naturliga inslag i skogs- och jordbruket skall undantas vid beräkningen av den s.k. kvalifikationsgränsen.

Arbetsgruppen konstaterar också att ett ökat kostnadsansvar för näringsutövare kan innebära en höjning av kvalifikationsgränsen för ersättning vid intrång. Det förutsätter i så fall att den år 1987 fastlagda principen om "berörd del" omprövas, dvs. att intrånget inte endast relateras till behandlingsenheten utan till hela fastigheten i fråga.

I Miljövårdsberedningens rapport (1992:3) Biologisk mångfald i Sverige - hur klarar vi uppdraget, resoneras kring sektorsansvaret, och då särskilt principer för och praktisk tillämpning av kostnadsansvar för naturvård i de areella näringarna. I rapporten ifrågasätts bl.a. den gällande definitionen av pågående markanvändning, vilken enligt författarna bör ges en annan tolkning baserad på en mer differentierad indelning av markslag och den historiska användningen av olika markslag. I rapporten jämförs t.ex. den olika synen på markavvattning på lågproducerande skogsmark och kalavverkning av urskogar. I rapporten görs gällande att statens syn på vad som kan anses vara pågående markanvändning i dessa fall varierar av oförklarliga skäl. I det första fallet skulle åtgärderna inte vara ett led i pågående markanvändning men dock i det andra fallet. I rapporten förordas att en toleranströskel fastställs, med striktare normer än idag, för att minska den offentliga sektorns ekonomiska börda för naturvårdsinsatser.

För egen del anser jag att de principer för ansvarsfördelning på naturvårdsområdet som jag redogjort för i det föregående ger vid handen att ett klart kostnadsansvar redan åvilar näringen och sektorerna för de skador som verksamheten kan åstadkomma på naturen. Det gäller även för skyddet av den biologiska mångfalden. Graden av ansvar uttrycks bl.a. genom bestämmelserna om naturvårdshänsyn i de areella näringarnas lagstiftningar och genom nu gällande principer för intrångsersättning vid avsevärt försvarande av pågående markanvändning.

Vad gäller arbetsgruppens förslag att markägaren alltid skall svara för den kostnad som motsvarar ett intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen och att underlaget för denna beräkning skall begränsas samt att bagatellartade intrång inte skall läggas till grund för ersättning har regeringen i samband med den skogspolitiska propositionen (prop. 1992/93:226) redan uttalat sig för att de förslagen bör genomföras. Jordbruksutskottet har vid sin behandling av propositionen redovisat samma uppfattning (bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352). Jag avser att återkomma med förslag till lagtekniska förändringar i denna fråga i samband med behandlingen av Miljöskyddskommitténs betänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk.

Vad gäller en förändring av den s.k. kvalifikationsgränsen är jag inte beredd att förorda en återgång till den ordning som rådde före år 1987. Den medvetna satsning på en ekologisk anpassning av brukning inom de areella näringarna som utgör grunden för regeringens politik kommer att begränsa behovet av att undanta mark från aktivt brukande och därmed också behovet av att ekonomiskt ersätta brukare för intrång. I praktiken innebär denna utveckling en betydande förändring av de areella näringarnas påverkan på den biologiska mångfalden i riktning mot en hållbar utveckling. Regional anpassning av brukningen och en differentiering av brukningsmetoderna efter markslag, är viktiga inslag

i naturvårdsanpassningen av de areella näringarna. Härigenom byggs också de eventuella kostnader som kan vara förknippade med denna anpassning in i verksamheten. Som jag konstaterat inledningsvis bör arbetet med att bevara den biologiska mångfalden bygga på insikten att mångfald är en förutsättning för ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga. Därför är en utveckling av bruksmetoder inom de areella näringarna som bygger på de ekologiska förutsättningarna en nödvändighet.

2.2 Bevarande av biologisk mångfald inom olika samhällssektorer m.m.

Min bedömning: Under de närmaste åren bör det läggas en ökande vikt vid att främja en miljöanpassning av verksamheten inom olika samhällssektorer. Att inrätta skyddade områden är viktigt även i fortsättningen.

Skälen för min bedömning: Som jag redogjort för i det föregående indelas naturvårdsarbetet i tre nivåer av vilka det s.k. vardagslandskapet utgör det ytmässigt dominerande och därigenom är av grundläggande betydelse för att bevara den biologiska mångfalden. Inom begreppet vardagslandskapet faller mark och vatten som brukas i olika näringsverksamheter eller tas i anspråk för samhällets utveckling. Vardagslandskapet utgör och kommer att utgöra den ojämförligt största delen av vårt land. I vissa länder läggs betydligt större vikt på att undanta betydande delar av landet från aktivt brukande av naturresurserna. I de länder där naturturism är en betydande ekonomisk näring har man i många fall bedömt att det är samhällsekonomiskt lönsamt att avsätta flera tiotals procent av landytan som nationalparker. Inom andra länder med en historisk bakgrund som liknar vår egen är hela landskapet med både brukade och icke brukade områden viktigt för att åstadkomma en bevarad biologisk mångfald inom ett fungerande samhällsekonomiskt system. Det illustrerar betydelsen av att varje land ges möjlighet att själv välja den strategi för bevarande av biologisk mångfald som anses lämpligast.

Jag anser att behovet av att avsätta ytterligare skyddade områden fortfarande är stort i Sverige, särskilt inom skogslandskapet. Regeringen föreslog därför i propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226) en förstärkning av resurserna för inköp av mark. Riksdagen anslöt sig till regeringens förslag och beslutade i enlighet därmed (bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352). I sin anmälan till propositionen framhöll jordbruksministern att omfattningen av skyddsbehovet i skogslandskapet kan komma att uppgå till så mycket som 5% nedanför skogsodlingsgränsen, men att det finns svårigheter att fastställa ett exakt tal innan bättre kunskap finns om hur långt en naturvårdsanpassning av skogsbruket kan räcka för att bevara den biologiska mångfalden.

Även inom andra naturtyper finns behov av ytterligare skyddsinsatser. Jag återkommer till denna fråga i det följande (avsnitt 3.1).

Det faktum att vi i Sverige inte kan se framför oss en strategi med en ensidig satsning på skyddade områden för att bevara den biologiska mångfalden ställer särskilda krav på hur olika verksamheter bedrivs i vardagslandskapet. Jordbruk, skogsbruk och fiske måste anpassas till de naturgivna förutsättningarna och traditionella brukningsmetoder måste i viss utsträckning upprätthållas. Samhällsplanering för markutnyttjande i form av fysisk planering måste inriktas på att upprätthålla fungerande ekologiska strukturer. Föroreningar till mark, vatten och luft måste anpassas till de ekologiska belastningsgränserna.

Inom *jordbruket* utgår strategin från insikten att näringen bygger på av människan delvis skapade och underhållna ekosystem. Det innebär att brukningssystem som värnar den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet måste upprätthållas. Bevarandenaspekter på jordbrukslandskapet kommer därför naturligt att innefatta såväl kulturhistoriska aspekter som den biologiska mångfalden. I många fall är dessa brukningsformer idag inte lönsamma i ett företagsekonomiskt perspektiv. Det finns dock ett stort intresse och en vilja hos jordbrukarna i landet att värna detta betydelsefulla natur- och kulturarv, om möjlighet ges. De landskapselement som är en viktig förutsättning för djurs och växters fortlevnad i odlingslandskapet måste bevaras. Staten ger också stöd för sådana insatser genom att teckna avtal med intresserade jordbrukare. I riksdagens beslut om en ny jordbrukspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327) var systemet med landskapsvårdersättning en central del. Hänsynsregler och biotopskydd i kombination med ekonomisk ersättning torde vara det sätt som bäst bevarar dessa värden.

Den ekologiska anpassningen av jordbruksproduktionen, med ett fortsatt minskat beroende av insatsprodukter, skall främjas. Även den ekologiska odlingen är av betydelse i detta sammanhang.

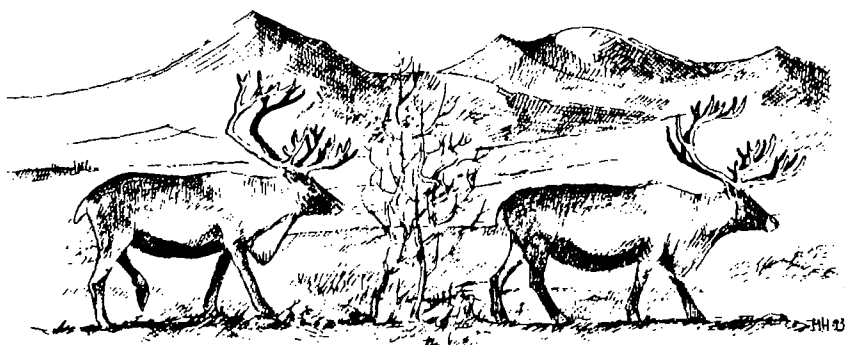
Bevarande av genetiska resurser är av central betydelse för åstadkomma en hållbar utveckling i jordbruket. Ett minskat beroende av kemiska bekämpningsmedel och andra insatsprodukter förutsätter troligen ökade insatser för förädling som ger inbyggd resistens hos grödorna och förbättrat upptag av näringsämnen. En ändring av brukningsmetoderna genom bl.a. en fortsatt övergång till s.k. ekologisk odling är också av central betydelse för att åstadkomma en hållbar utveckling inom jordbruket.

Det livsmedelspolitiska beslutet år 1990 föranledde ett särskilt uppdrag till Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet att fortlöpande utvärdera miljöeffekterna av reformen. Vidare har en särskild kommission, Omställningskommissionen, haft regeringens uppdrag att avstämma besluten i 1990 års reform mot EG:s motsvarande politik. Den nyligen avlämnade rapporten från uppdraget och kommissionens betänkande ger anledning till att närmare bedöma den fortsatta utvecklingen inom jordbruksområdet. Jag återkommer till dessa frågor i det följande (avsnitt 3.5).

Inom *skogsbruket* präglas strategin av bruk av ett "naturligt" ekosystem. Målsättningen är att anpassa brukningen till naturtillståndet och skogsekosystemens naturliga föryngringsprocesser. Av betydelse för strategin är också de regionala skillnaderna i det svenska skogslandskapet. I södra Sverige är skogsekosystemen i huvudsak kulturpräglade och har ersatts med annat markutnyttjande eller planterats med barrskog. I övriga delar av landet dominerar det boreala barrskogsområdet där elden är en viktig störningsfaktor. I skogslandskapet i södra och mellersta Sverige finns skogsbiotoper som är beroende av ett visst brukande och som hyser hotade eller hänsynskrävande arter. Ett exempel är gamla hassellundar. I skogslandskapet bör strategin bygga på en kombination av ett naturvårdsanpassat skogsbruk, vissa minimiregler för skydd av särskilt känsliga biotoper och inrättande av naturreservat och andra skyddade områden. Naturreservat spelar en särskilt viktig roll i skogslandskapet, som tillflyktsort (refugier) för hotade arter och för att ge skydd åt sådana arter som endast tål liten eller ingen påverkan från mänskliga aktiviteter.

De nya skogspolitiken innebär sammanfattningsvis att miljömålet jämföras med produktionsmålet, att den biologiska mångfalden skall bevaras och att skogsbrukets metoder anpassas till nya kunskaper om naturtillståndet och skogsekosystemens naturliga föryngringsprocesser. Den nya skogspolitiken medför också en betydande avreglering, med borttagande av detaljerade föreskrifter, vilket kommer att leda till en ökad variation i skogsbruket. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i uppdrag att fortlöpande utvärdera den nya skogspolitikens effekter på den biologiska mångfalden. I den nya skogspolitiken förutsätts också att skogsvårdsstyrelserna ges befogenheter att tillämpa vissa bestämmelser i naturvårdslagen. Jag återkommer med förslag till detta i det följande (avsnitten 3.3).

Rennäringen bedrivs liksom skogsbruket på basen av ett "naturligt" ekosystem. Näringen är beroende av tillgången på bete. Storleken på renstammen bestäms i allt väsentligt av tillgången till ett väl samlat och åtkomligt vinterbete. Strategin bör här kännetecknas av en anpassning till den varierande tillgången på bete som styrs inte bara av ekologiska förutsättningar, utan också av hänsynen till andra samhällsintressen, som t.ex. skogsbruk. Även här har riksdagen nyligen lagt fast en ny politik som i allt väsentligt bygger på dessa förutsättningar (propositionen om samerna och samisk kultur m.m., prop. 1992/93:32, bet. 1992/93:BoU8, rskr. 1992/93:115).



Tamrenen är en del av den biologiska mångfalden i Sverige.

I propositionen behandlas vissa frågor av stor betydelse för naturresursutnyttjande och bevarande av biologisk mångfald. I riksdagsbeslutet slås fast att rennäringen i likhet med andra areella näringar skall ta den hänsyn som är betingad av vad naturen tål. Begränsande för verksamheten måste vara vad marken, vattnet och vegetationen faktiskt tål. Föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel kommer att beslutas av Jordbruksverket med stöd av 10 § rennäringförordningen (1993:384). Sådana föreskrifter kan ställa krav på verksamheten så att den bedrivs på det sätt som naturen tål i ett långsiktigt perspektiv.

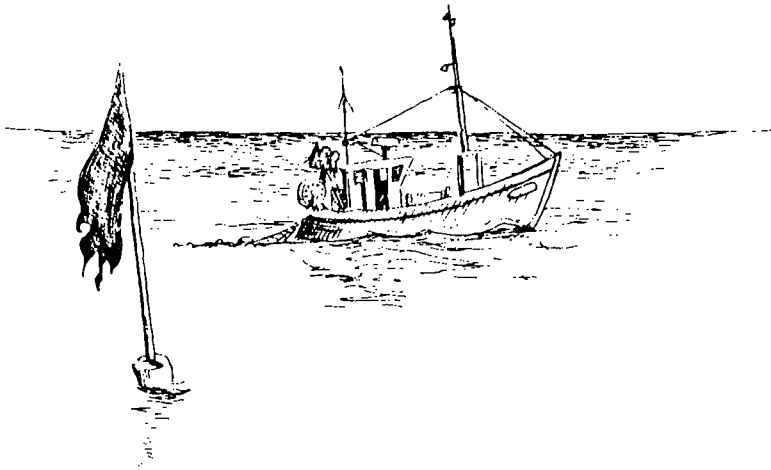
En annan viktig fråga som behandlas i detta sammanhang är att antalet renar inte får överskrida vad naturen kan bära i form av betetryck. Beslut finns om det högsta antal renar som får hållas på bete inom varje samebys betesområde. När renantalet fastställs skall länsstyrelsen, enligt 15 § rennäringslagen (1971:437) ta hänsyn till andra intressen. En utgångspunkt vid bestämmandet av högsta renantalet är därför vad naturen tål för att den biologiska mångfalden skall kunna behållas och att ett uthålligt nyttjande av betesresurserna inte skall äventyras.

Den 1 juli 1995 införs ett nytt system för ersättning för rovdjursrivna renar. Systemet har som utgångspunkt rovdjursförekomsten i samebyarnas betesområden. Även rovdjursföryngringar i området skall vägas in, i syfte att säkra rovdjurens långsiktiga överlevnad i landet. Närmare bestämmelser kommer att utarbetas av Sametinget och Naturvårdsverket.

Fiske är resursutnyttjande från ett i huvudsak naturligt ekosystem. Den ledande principen bör vara att resursutnyttjandet inte överstiger ekosystemets produktionsförmåga med hänsyn tagen till de naturliga fluktuationerna i resursunderlaget. Förvaltande av biologiska resurser i hav och sjöar försvåras av främst två anledningar. Både uppskattningen av effekterna av resursutnyttjandet och beräkningarna av resursunderlaget är osäkra eftersom våra kunskaper om de akvatiska ekosystemen

är relativt dåliga. Som alltid vid beslutsfattande på grundval av ett ofullständigt kunskapsunderlag är det viktigt att försiktighetsprincipen tillämpas med stor noggrannhet. De internationella dimensionerna inom området, med överenskommelser om fiskekvoter inom gemensamma fiskeområden, ställer också särskilda krav på resursförvaltningen.

Den betydande föroreningsbelastning som många av våra havsområden utsätts för är ytterligare en komplicerande hotfaktor. Särskilt miljösituationen i Östersjön är bekymmersam och frågan är prioriterad av regeringen. Omfattande insatser för att förbättra miljösituationen i Östersjön har gjorts under senare år. I regeringens proposition om vissa åtgärder inom klimatområdet och i Östersjöregionen (prop. 1992/93:99) föreslogs 230 miljoner kronor för miljöinriktade insatser i Baltikum och Östeuropa, varav 141,9 miljoner kronor avsåg åtgärdsprogrammet för Östersjön, såsom byggande av avloppsreningsverk i Baltikum och främjande av miljövänligt jordbruk i Baltikum, Polen och Ryssland samt medel för bilateral kompetensuppbyggnad.



Yrkesfisket utgör en del av den svenska fiskenäringen.

Målen för natur- och miljövården inom fiskets område är att fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga, naturligt reproducerande bestånd. I detta inkluderas bl.a. att slå vakt om alla fiskarter i landet, dvs. bevara den biologiska mångfalden. För fiskar är det i högre grad än för många andra djurgrupper väsentligt att bevara inomartsvariationen eftersom denna i många fall är betydande. Så har t.ex. varje laxälv sin egen urskiljbara laxpopulation.

Särskilt för den naturligt reproducerande laxen och för torsken i Östersjön är situationen bekymmersam. Under senare år har de hydrologiska förutsättningarna, framför allt på grund av en ökning av syrefria bottenområden, inneburit svårigheter för torskens reproduktion. De insatser som nu görs inom ramen för Östersjöprogrammet är av stor betydelse för Östersjöns torskbestånd.

Den odlade laxen har drabbats av en sjukdom som går under beteckningen M74 och som förorsakar stor yngeldödlighet i odlingarna. Huruvida M74 drabbar även den naturligt reproducerande laxen är oklart. Orsakerna till sjukdomen är ännu inte klarlagda men Naturvårdsverket och Fiskeriverket har presenterat ett förslag till forskningsinsatser för att klarlägga orsaken till sjukdomen. Regeringen har anvisat 1 275 000 kronor för dessa forskningsinsatser. Vidare har sammanlagt ytterligare 3,2 miljoner kronor avsatts för övervakning av den naturligt reproducerande laxen i våra älvar och för forskning kring genbevarande hos laxen. Som ett led i Fiskeriverkets löpande uppföljning av laxbestånden görs årliga provfisken. Höstens provfisken har försenats på grund av det höga vattenståndet i de norrländska älvarna. Därför förväntas resultaten förligga först senare i höst. Regeringen följer utvecklingen och avser vidta åtgärder om så krävs.

Genom den omfattande vattenkraftsutbyggnaden under 1900-talet har den naturligt reproducerande laxens lekbiotoper decimerats kraftigt. Möjligheterna att förbättra situationen för den naturligt reproducerande laxen ligger bl.a. i att vid den omprövning av gamla vattenkraftsdomar som nu är förestående, få till stånd skadeförebyggande åtgärder i form av nya vandringsvägar och restaurering av lekbiotoper.

Om det tillstånd som omprövas meddelats enligt äldre vattenrättslig lagstiftning får tillståndsinnehavaren inte någon ersättning för den förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning som föranletts av nya tillståndsvillkor till den del värdet av detta bortfall inte överstiger en tjugondel av produktionsvärdet vid anläggningen resp. värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som omfattas av tillståndet. Kammarkollegiet har i en framställning till regeringen påpekat skillnaden mellan de ersättningsregler som gäller vid omprövning av tillstånd som meddelats enligt äldre vattenrättslig lagstiftning och tillstånd som meddelats med stöd av 1983 års vattenlag. Skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder som föreskrivs i en omprövningsdom skall om omprövningen avser ett tillstånd som meddelats enligt äldre vattenrättslig lagstiftning ersättas av den som ansökt om omprövning, dvs. det allmänna. Kollegiet har föreslagit att lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) ändras så att även skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder som föreskrivs vid omprövning av äldre tillstånd skall bekostas av tillståndshavaren. Kollegiets framställning har remissbehandlats.

Frågan beredes nu vidare i regeringskansliet med sikte på att ett förslag, innebärande att vid omprövning av äldre tillstånd föreskrivna skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder skall bekostas av tillståndshavaren inom ramen för värdet av den ersättningsfria andel som nu gäller för förlust av vatten eller fallhöjd m.m., skall lämnas till vårriksdagen 1994.

Ett annat betydande hot mot den naturligt reproducerande laxen är den överfiskning som sker i Östersjön från vissa länders sida. Sverige har i flera år genom Fiskerikommissionen för Östersjön verkat för begränsningar av havslaxfisket i Östersjön och kritiserat de nationer som överskrider de fastställda kvoterna. Kommissionen har nyligen

beslutat om en minskning av totalkvoten för lax för år 1994 jämfört med år 1993. Fiskeriverket har sedan år 1985 skärpt regleringen av älv- och kustfisket efter lax.

Biologisk mångfald tas också upp i den utredning som generaldirektören vid Fiskeriverket gör rörande fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter. Utredningen görs mot bakgrund av såväl de biologiska förutsättningarna som de internationella överenskommelser som har träffats på bl.a. fiskets område. Utredaren skall redovisa sina slutliga ställningstaganden till regeringen under hösten 1993.

Markanvändning för bebyggelse och infrastruktur innefattar samhällsverksamheter som utnyttjar mark eller vatten eller på annat sätt påverkar naturen. Den viktigaste aktören inom samhällsplaneringen är kommunerna. Tätortsplanering och bebyggelselokalisering måste bygga på insikten om betydelsen av ekologiska strukturer. Naturen upphör inte innanför stadsgränsen. Grönområden utgör inte enbart viktiga rekreationsområden för stadens innevånare utan är också livsmiljö och spridningskorridorer för djur och växter och hyser ofta stora kulturvärden. Grönområden kan därför inte ses som automatiskt tillgängliga exploateringsresurser utan utgör i sig en viktig del av stadsmiljöns infrastruktur och även av ekosystemen. Jag återkommer till dessa frågor i det följande (avsnitt 3.6).

Slätter av vägkanter

En viktig fråga i sammanhanget är de betydande arealer gräsmark längs vägarna. Numera används inga kemiska bekämpningsmedel längs våra vägar utan vägrenarna hålls öppna genom röjning och slätter. Även om åtgärderna främst sker av trafiksäkerhetsskäl - med hänsyn till såväl metoder som när de utförs - ger dessa åtgärder områdena viss karaktär av slättermarker. Vägkanter som hålls öppna har uppskattats till ett par hundra tusen hektar mark och kallas landets i särklass största areal av "ogödslad slättermark". Samtidigt som vägar fungerar som spridningsbarriärer för en del organismer utgör de spridningskorridorer för vissa växter och djur. Den biologiska mångfalden påverkas därför såväl negativt som positivt av vägnätet. Det är därför viktigt att inte enbart lägga trafiksäkerhetsaspekter på skötsel av vägens närområde. I vissa delar av landet finns redan god erfarenhet av samråd mellan natur- och kulturvårdande resp. väghållande myndigheter för att uppmärksamma och ta hänsyn till natur- och kulturvärden vid skötsel av vägrenar. VÄRNA är namnet på Vägverkets och länsstyrelsernas gemensamma arbete för att uppmärksamma de mindre vägarnas kultur- och naturvärden, främst vid ombyggnad och förbättring. Kunskaperna om hur skötseln av vägkanterna skall bedrivas för att gynna den biologiska mångfalden bör utvecklas ytterligare. Vägverket bör därför ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket identifiera och föreslå ett program för skötsel av vägrenar med en artrik och mångformig växtlighet i syfte att på ett konkret sätt ta ansvar för den biologiska mångfaldens bevarande inom sitt verksamhetsområde. Särskild hänsyn bör tas till trafiksäkerhetsaspekterna vid genomförandet av uppdraget.

Det kommunala engagemanget i naturvårdsarbetet har ökat på ett betydande sätt under de senaste åren. Det är en positiv utveckling som jag anser bör stimuleras ytterligare. Ett exempel på åtgärder som främjar den utvecklingen är den delegation av beslutanderätt enligt naturvårdslagen som kan ske i vissa frågor, bl.a. inrättande av naturreservat. Andra exempel är det samarbete mellan länsstyrelser och kommuner som i vissa län har utvecklats vad gäller arbetet med landskapsvårdande åtgärder. I flera län har kommunerna engagerats i det konkreta arbetet med att teckna avtal med brukare om naturvårds- och landskapsvårdsåtgärder. Det har inneburit en betydande effektivisering av arbetet och har dessutom främjat en lokal förankring av naturvårdsarbetet. Många kommuner genomför också inventeringar av hotade arter och biotoper. Ett exempel är det samarbete som inletts mellan flera kommuner på Södertörn i Stockholms län och som resulterat i en inventering av hotade arter i de södra länsdelarna. Materialet utgör ett viktigt underlag både för det centrala arbetet med att kartlägga hotade arter liksom för kommunernas eget planeringsarbete. Inrättande av naturreservat är ett annat område där flera kommuner har tagit aktiv del i arbetet. Jag vill särskilt framhålla möjligheterna till samfinansieringslösningar mellan kommuner och staten för att skydda värdefulla naturområden, som jag anser bör kunna användas i större utsträckning. Samfinansiering kan också vara ett bra sätt att stödja frivilligorganisationers naturvårdsengagemang när det gäller att skydda och i vissa fall sköta värdefulla naturområden.

De arbetsmarknadspolitiska satsningar som nu görs bör bl.a. kunna användas för att stimulera ett fortsatt och ökat kommunalt engagemang och ansvarstagande i naturvårdsarbetet, bl.a. genom sådana insatser som jag beskrivit ovan. Jag har i denna fråga samrått med arbetsmarknadsministern.

Övrig samhällsverksamhet. De verksamheter jag har beskrivit i det föregående tar sin utgångspunkt i markexploatering och utnyttjande av förnybara resurser. Andra samhällsverksamheter har också betydande inverkan på den biologiska mångfalden. Det gäller t.ex. energiutvinning, industriproduktion och transporter. Den förorening till luft och vatten som dessa verksamheter medför har redan inneburit en betydande negativ inverkan på den biologiska mångfalden. De långsiktiga effekterna av dessa miljöhot kommer att medföra ännu större negativ inverkan på den biologiska mångfalden om dessa inte åtgärdas. Spridningen av svårnedbrytbara miljögifter som PCB och DDT har inneburit ett direkt hot mot rovfåglar och sälar. Försurningen av mark och vatten har ändrat artsammansättningen i sjöar och vattendrag och förorsakat skogsskador i södra och mellersta Sverige. Transporter baserade på fossila och andra bränslen bidrar på ett betydande sätt till föroreningsproblematiken, både vad gäller luftföroreningar och markförsurning. Vilka effekter luft- och vattenföroreningar har på mikrofaunan och floran i jorden är ännu tämligen okänt. Infrastrukturbyggnader kan ha negativa effekter

på den biologiska mångfalden genom att fragmentera ekosystemen och bryta de ekologiska sambanden i landskapet.

Jag vill framhålla att kraftfulla insatser kommer att krävas för att komma till rätta med dessa miljöhot med tanke på att de långsiktigt hotar den biologiska mångfalden. De äventyrar också produktionsförutsättningarna inom de areella näringarna.

För att komma till rätta med dessa problem krävs nationella insatser kombinerade med internationellt samarbete för att minska dessa ofta gränsöverskridande miljöproblem. En alltmer effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål skall kunna nås. Viktiga inslag i energipolitiken är åtgärder för att stimulera utvecklingen av miljövänlig energi såsom biobränslen, solenergi och vindkraft. Inom transportsektorn bör bl.a. en ökad energieffektivitet, en ökad användning av alternativa drivmedel, en förbättrad kollektivtrafik samt hänsynstagande till landskapsmässiga effekter vid utbyggnad. I industriproduktionen kan bl.a. återvinning och återanvändning bidra till en ökad resurshushållning. Betydande insatser görs redan i Sverige och jag vill i dessa frågor bl.a. hänvisa till regeringens proposition om en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:80) och propositionen (prop. 1992/93:179) om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.

Sammanfattningsvis anser jag att bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald skall bygga på en helhetssyn vad gäller olika åtgärder och en ödmjuk attityd till frågornas komplexitet. En ökad tyngd läggs på att främja en miljöanpassad utveckling inom olika samhällssektorer, kombinerat med insatser för att restaurera skadade miljöer och skydda områden med höga natur- och kulturvärden. Jag vill understryka behovet av en fortlöpande utvärdering av måluppfyllelsen inom olika sektorer.

2.3 Naturvårdens roll i strategin

Som jag framhållit i det föregående är det miljömyndigheternas roll att verka pådrivande för en miljöanpassad utveckling samt att följa och stödja insatser inom sektorerna för att bevara den biologiska mångfalden. Därutöver har de en central roll genom att de skall bedöma miljöutvecklingen och skall med hjälp av egna arbetsinstrument komplettera insatser som görs inom sektorerna. Ett av dessa arbetsinstrument är inrättande av nationalparker, naturreservat och andra skyddade områden. Att skydda områden med stöd av naturvårdslagen syftar bl.a. till att bevara ett representativt urval av i landet förekommande naturtyper för kännedomen om den svenska naturen och som referensområden för forskning och miljöövervakning. Framför allt skall dock dessa skyddsområden användas för att bevara arter och ekosystem som tål endast liten eller ingen mänsklig påverkan eller som är kulturbetingade och därför kräver särskild skötsel för sin fortlevnad. Skyddsområdena skall utgöra tillflyktsorter (refugier) för dessa arter och vara kärnområden för arters återkolonisering av omkringliggande områden. Därför

är deras inplanering i landskapet viktig. Det måste ske med hänsyn tagen bl.a. till omgivande verksamhet. Skyddsområden tjänar i det korta perspektivet också en central roll för bevarande av hotade arter och ekosystem i avvaktan på att det nu påbörjade arbetet med naturanpassning av olika samhällsverksamheter når längre. Jag återkommer till denna fråga i det följande (avsnitt 3.1).

Prop. 1993/94:30
Bilaga 1

Ett annat centralt arbetsinstrument är de ekonomiska incitament som ges via landskapsvårdsavtal och Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) och som möjliggjort ett omfattande skydd av odlingslandskap med höga natur- och kulturmiljövärden. Dessa resurser omfattar innevarande budgetår sammanlagt ca 290 miljoner kronor per år. Liknande resurser finns numera också på skogsområdet.



Avtal om ersättning för landskapsvårdande åtgärder diskuteras mellan lantbrukaren och länsstyrelsens representant.

Information till och utbildning av brukare och skapande av förståelse för natur- och kulturvärdenas betydelse är vidare av stor vikt för att ett effektivt bevarande av den biologiska mångfalden skall kunna åstadkommas. Sådan verksamhet bedrivs av både naturvårds- och sektorsmyndigheterna. Jag återkommer till denna fråga i i det följande (avsnitt 2.7).

Min bedömning: Arbetet med att utveckla mätbara mål bör fortsätta. De av riksdagen fastlagda övergripande målen för naturvårdsarbetet bör omsättas i mätbara mål så att miljöarbetet kan utvärderas. Målen bör brytas ned i praktiskt genomförbara enheter som kan tillämpas inom olika samhällssektorer och på regional och lokal nivå.

Länsstyrelsernas utveckling av regionala mål för bevarande av biologisk mångfald bör genomföras i samarbete med skogsvårdsstyrelserna.

Skälen för min bedömning: Naturvårdsverket har inlett arbetet med att utveckla mätbara mål för naturvården. Utvecklingsarbetet har visat att det finns betydande teoretiska och praktiska svårigheter att uppfylla de kriterier för mätbara mål som bör gälla. Svårigheterna ligger framför allt i bristen på kunskap inom landskapsekologin och om konsekvenserna av olika brukningsmetoder inom de areella näringarna. Betydande svårigheter finns också vad gäller möjligheterna att bedöma de långsiktiga effekterna på biologisk mångfald orsakade av olika luft- och vattenföroreningar, liksom av klimatförändringar förorsakade av s.k. växthusgaserna. De samverkande effekterna av olika hotfaktorer innebär en ytterligare komplikation i bedömningarna.

Trots de komplikationer som finns bör enligt min mening arbetet med att utveckla mätbara mål fortsätta. Det är viktigt att utvecklingsarbetet sker i nära samarbete med myndigheter som är ansvariga för att utveckla sektorsspecifika mål för miljö- och naturvårdsarbetet. Jag vill understryka att utvecklingen av mätbara mål utgör en grundförutsättning för att miljömyndigheterna skall ha förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt utöva sin kontrollerande och reviderande roll i miljöarbetet gentemot samhället i övrigt.

De nära sambanden mellan naturvården och kulturmiljövården gör att det finns viktiga beröringspunkter och möjligheter till ömsesidigt utbyte av värdefullt kunskapsunderlag i arbetet med att följa upp mål både inom naturvårds- och kulturmiljöområdena.

Vissa grundläggande kriterier bör enligt min mening gälla för mätbara mål. Målen bör vara relevanta och de måste medföra en verklig förbättring av situationen. De måste också vara kvantifierbara och preciserade i tid och rum. Målen måste även ge utrymme för prioriteringar av skyddsåtgärder och olika metoder för brukande. Jag vill i sammanhanget också framhålla den betoning på funktionella aspekter som jag gjort inledningsvis, dvs. att ekosystemens långsiktiga funktioner och processer skall upprätthållas.

Som jag framhållit i annat sammanhang (se prop. 1992/93:100 bil. 15) anser jag att det är angeläget att länsstyrelserna söker utarbeta regionalt anpassade mål för miljöarbetet baserade på de nationella målen. De regionala miljöanalyserna är ett viktigt instrument i det arbetet. Utvecklingen av regionala miljömål bör också omfatta mål för bevarande av den biologiska mångfalden. På så sätt kan en närmare koppling

göras mellan de centrala myndigheternas insatser och det regionala och lokala naturvårdsarbetet, vilket jag bedömer är viktigt för att utveckla en relevant uppföljning av arbetet. De centrala myndigheternas arbete med att utveckla mätbara mål för naturvårdsarbetet bör, när så är lämpligt, bedrivas i samarbete med länsmyndigheterna.

Jag anser också att skogsvårdsstyrelserna bör delta aktivt i arbetet med att ta fram regionala mål för bevarande av biologisk mångfald då de som jag nyss angett ges ett ökat ansvar för det direkta naturvårdsarbetet på skogsområdet.

2.5 Aktionsplaner för biologisk mångfald

Min bedömning: Aktionsplaner eller handlingsprogram för bevarande av biologisk mångfald bör utarbetas dels av Naturvårdsverket, för uppföljning av miljömål och för en samlad bedömning av insatsbehoven inom hela området, dels av resp. sektorsmyndighet som sektorsvisa konkreta planer eller program.

Skälen för min bedömning: Under förhandlingarna om konventionen om biologisk mångfald togs initiativ av den mellanstatliga förhandlingskommittén att genomföra landstudier om biologisk mångfald. Syftet var dels att få en uppskattning av storleksordningen på de finansiella insatser som var nödvändiga för att genomföra konventionen, särskilt i utvecklingsländerna, dels att på nationell nivå sammanställa den befintliga kunskapen om statusen för den biologiska mångfalden som ett underlag för att bedöma nödvändiga åtgärder. Under förhandlingsskedet genomfördes ett tiotal landstudier i både industri- och utvecklingsländer, i u-länderna med finansiellt stöd från i-länder. Sverige finansierade en landstudie i Uganda.

Att genomföra landstudier är också ett åtagande för de länder som signerat det handlingsprogram, Agenda 21, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. I kapitlet om biologisk mångfald stadgas att regeringar bör genomföra landstudier om biologisk mångfald.

Den tyngdpunkt som konventionen och Rio-besluten lägger på nationellt baserade insatser och det goda resultat som de flesta landstudier i den första omgången uppvisade, har gjort att flera studier initierats, i utvecklingsländer med finansiellt stöd från den Globala Miljöfonden som är en gemensam institution mellan Världsbanken, FN:s Utvecklingsprogram (UNDP) och FN:s Miljöprogram (UNEP), vars verksamhet är inriktad på finansiering av projekt i utvecklingsländer bl.a. inom området biologisk mångfald. Avsikten är att snarast genomföra landstudier i alla länder som signerat konventionen.

Regeringen gav den 18 februari 1993 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket och Boverket utarbeta en svensk landstudie om biologisk mångfald. I riktlinjerna för uppdraget framhålls att landstudien skall ses som första steget

i en process och skall framför allt vara en statusrapport som så långt möjligt ger en objektiv beskrivning av läget för den biologiska mångfalden. Studien skall inte gå in på förslag till åtgärder. Studien skall omfatta en sammanställning av befintlig kunskap om statusen för biologisk mångfald i landet, en genomgång och gradering av hot, en genomgång av nyttjande av biologiska resurser, genomgång av befintliga institutionella strukturer och befintliga åtgärder samt så långt möjligt ge en redovisning av värderingar av biologisk mångfald, både med avseende på resurser och ekologiska tjänster. Studien skall struktureras i huvudsak efter olika sektorer och dessa skall ha eget ansvar för att ta fram sina delar i rapporten. Uppdraget motiveras dels av åtaganden vid Rio-konferensen och dels av behovet att ta fram en samlad bedömning av läget för den domesticerade delen av den biologiska mångfalden.

Naturvårdsverket har nyligen slutfört arbetet med ett aktionsprogram för miljöarbetet, Miljö '93. Miljö '93 består av aktionsprogram inom flera olika samhällsområden såväl som för vissa tvärsektoriella frågor. Miljö '93 presenterar den centrala miljömyndighetens översiktliga bedömningar av vilka åtgärder och insatser som bedöms nödvändiga för att uppfylla de mål som satts upp av regering och riksdag. I utarbetandet av Miljö '93 har Naturvårdsverket haft samråd med berörda sektorsmyndigheter. Programmet har överlämnats till regeringen och är för närvarande föremål för en omfattande remissbehandling.

Jag anser att myndigheterna bör utarbeta aktionsplaner för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. I dessa skall åtgärder för att genomföra den svenska strategin för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av biologiska resurser anges. På så sätt skall arbetet med den praktiska tillämpningen av principen om sektorsansvar inom naturvårdsområdet föras vidare. Detta gäller främst Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket. Vid utarbetande av dessa sektorsvisa planer bör samråd ske med ansvariga miljömyndigheter liksom med företrädare för näringarna. En central utgångspunkt för arbetet bör vara landstudien om biologisk mångfald.

Självfallet kan sektorernas aktionsprogram komma att skilja sig från de program som nyligen utarbetats av Naturvårdsverket, t.ex. vad gäller de konkreta åtgärdsförslagen och tidsplaner för att nå miljömålen. Ambitionen bör dock vara att få till stånd en klar redovisning av såväl sektorernas som miljömyndigheternas åtgärdsförslag i syfte att så långt möjligt nå enighet. Denna särredovisning kommer också att ha betydelse för den internationella uppföljningen av arbetet, vilket jag återkommer till (avsnitt 3.11).

Det finns dock vissa problem med denna arbetsuppläggning. Konventionen om biologisk mångfald omfattar inte bara den fritt levande biologiska mångfalden, utan även den domesticerade delen av mångfalden. Den senare tillhör inte Naturvårdsverkets ansvarsområde, utan faller på Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Fiskeriverket, samt på gemensamma nordiska institutioner för genresursbevarande. Också kulturmiljövården och museiväsendet bedriver arbete för att bevara arter som hör hemma i det äldre jordbrukssamhället. Det är inte lämpligt att förändra den rådande ansvarsfördelningen, varför resp. myndighet bör

ha huvudansvaret för att bedöma insatsbehov och redovisa åtgärdsprogram. Det myndighetsvisa ansvaret för dessa frågor måste dock vara helt klargjorda. Det nu påbörjade arbetet med landstudien om biologisk mångfald bör kunna ge klarhet i hur ansvaret bör fördelas.

2.6 Forskning om biologisk mångfald

Min bedömning: Det bör etableras såväl ett nationellt centrum som en vetenskaplig kommitté för forskning om biologisk mångfald.

Skälen för min bedömning: Bevarandet av den biologiska mångfalden är en av 90-talets viktigaste miljöfrågor. De fastlagda miljöpolitiska målen och resultaten av FN:s konferens om miljö och utveckling, särskilt konventionen om biologisk mångfald, ställer krav på en dynamisk och framåtriktad svensk forskning om hur den biologiska mångfalden bäst skall bevaras i kombination med ett nyttjande av biologiska resurser.

Den utvärdering av svensk miljöforskning som nyligen gjorts av Kungliga Vetenskapsakademien pekar på behovet av en särskild svensk kompetens inom vissa områden. Akademien framhåller dock att forskningen hittills lidit av en fragmentering i många, små, kortvariga projekt och en splittring på för små forskargrupper med brist på koordinering av insatserna.

Även i yttrandena över den remiss som gjorts av den i Miljö- och naturresursdepartementet utarbetade promemorian om konventionen om biologisk mångfald (se prop. 1992/93:227) har flera remissinstanser understrukt behovet av en mer samlad och konsekvent satsning på forskning inom detta grundläggande område. Vetenskapsakademien menar bl.a. att ett starkt engagemang från forskarvärlden kommer att krävas i den vetenskapliga kommitté som skall inrättas under konventionen om biologisk mångfald. Universitetet i Uppsala pekar på behovet av betydande forskningsinsatser, främst fokuserade på ekologiska, systematiska och genetiska problemställningar med tonvikt på evolutionsbiologin. Naturhistoriska Riksmuseet framhåller betydelsen av grundläggande kunskap om biologisk mångfald vilken erhålls genom forskning i botanisk och zoologisk systematik (taxonomi). Behovet av en löpande dialog mellan svenska representanter i konventionens vetenskapliga kommitté och det svenska forskarsamhället betonas av alla universitet.

Bland annat med utgångspunkt i utredningen om en långsiktig miljöforskning har Naturvårdsverket presenterat rapporten *Forskning och utveckling för en bättre miljö (SNV Rapport 4062)*. I rapporten ges förslag till forskningsinsatser inom området nyttjande av förnybara resurser - åkermark, skogsmark och vatten. De forskningsområden som framhålls är kriterier för ett uthålligt jordbruk, styrmedel för omställning av jordbruket, bevarande och återskapande av biologisk mångfald i jordbrukslandskapet, kriterier för ett uthålligt skogsbruk, bevarande och återskapande av biologisk mångfald i skogsbrukslandskapet, sump-

skogens betydelse, bevarande och återskapande av biologisk mångfald i vattenlandskapet samt uthållig rennärning. Ett annat forskningsområde av direkt relevans för biologisk mångfald som tas upp i rapporten är de ekologiska riskerna med frisläppande av genetiskt modifierade (transgena) organismer.

För egen del anser jag att de satsningar på forskning inom området biologisk mångfald som är särskilt viktiga i många stycken stämmer överens med förslagen från myndigheter och forskningsinstitutioner. Jag vill särskilt betona betydelsen av följande aspekter. Utvecklingen av ekologiskt anpassade brukningsmetoder i skogsbruk, jordbruk, fiske och rennärning gör det angeläget att prioritera metodutvecklande insatser inom dessa områden. Vidare bör övervägas ytterligare insatser inom praktisk tillämpning av naturvårdsbiologisk teori, vilket nära anknyter till den första punkten. Att söka fastställa kritiska gränser för brukning av ekosystemen innefattar forskning kring ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och den biologiska mångfaldens långsiktiga bevarande. Utvecklingen av mätbara mål för naturvårdsarbetet är nära anknuten till detta forskningsområde. Vidare är en förstärkning av den taxonomiska forskningen nödvändig, och då särskilt med avseende på problemställningar med nära anknytning till praktiska naturvårdsbiologiska frågor. Även klimatrelaterad forskning är av vikt för att kunna bedöma de ekologiska effekterna av klimatförändringar. Detta är inte minst av betydelse för vårt skogs- och jordbruk vars produktionsförutsättningar kan komma att förändras drastiskt. Slutligen vill jag framhålla betydelsen av forskning kring ekologi och ekonomi och användningen av ekonomiska styrmedel i miljöarbetet.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Uppsala Universitet har nyligen i en gemensam skrivelse till regeringen föreslagit inrättande av ett centrum för biologisk mångfald. Syftet med centrubildningen är enligt förslaget att bilda ett nätverk öppet för alla berörda forsknings- och undervisningsinstitutioner i Sverige som arbetar med forskning relaterad till biologisk mångfald. Genom interdisciplinär samverkan skall övergripande handlingsprogram och problemlösningar i ett samhällsperspektiv presenteras. Centrumet skall arbeta med forskning, undervisning, informationsspridning, samt samordning och planering av forskning och kunskapsutbyte med särskild inriktning på överföring av ny kunskap till avnämare. Centrumet skall enligt förslaget förläggas till SLU, som med sin verksamhet både inom skogs- och jordbruksforskningen och inom den naturvårdsbiologiska forskningen intar något av en särställning bland forskningsinstitutionerna i landet. Vid SLU finns också Databanken för hotade arter som är en gemensam enhet för Naturvårdsverket och SLU med syfte bl.a. att insamla, lagra, utvärdera och tillhandahålla information om de hotade arterna i landet. Med Databankens arbete som bas görs hotklassificering av arter, vilket resulterar i s.k. röda listor över hotade arter. Databanken arbetar också med åtgärdsprogram samt producerar sammanställningar och handböcker om hotade arter.

Enligt förslaget bör centrumet ledas av en grupp med representanter för de medverkande enheterna/institutionerna med ett verkställande av

samordningsfunktionerna via ett föreståndareskap och ett sekretariat. Databanken för hotade arter bör ingå som en del i centrubildningen. Till centrumet bör knytas ett forskarutbildningsprogram och ett program för forskarutbildade inom området biologisk mångfald.

För egen del anser jag att de problemställningar som är särskilt prioriterade och som jag nyligen beskrivit kräver ett nära samarbete mellan forskare inom de grundläggande ekologiska och biologiska disciplinerna och den forskning och utveckling som bedrivs inom naturresursnyttjande. Även i fråga om föroreningsproblematiken krävs insatser samordnade med dessa forskningsområden. Vidare har de samhällsinriktade och ekonomiska vetenskaperna stor betydelse för möjligheterna att genomföra de systemförändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en hållbar utveckling och uppnå målsättningen att bevara den biologiska mångfalden.

Utvecklingen av ett miljöanpassat jord- och skogsbruk och fiske ger också förutsättningar att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft på en allt mer miljömedveten världsmarknad. Här har Sverige goda förutsättningar att bli världsledande i utvecklingen av ett naturvårdsanpassat skogsbruk och ett ekologiskt riktigt jordbruk.

Detta innebär att en tvärvetenskaplig ansats är ytterst angelägen och att en kraftsamling görs vad gäller att stimulera en ökad forskning inom detta område. Det förslag till ett centrum för forskning om biologisk mångfald som lagts fram av de två universiteten i Uppsala kan ge den nödvändiga stimulans och kraftsamling som krävs för att främja forskning med den inriktning som jag beskrivit. Jag anser därför att ett centrum för biologisk mångfald bör inrättas. De exakta formerna för centrubildningen bör bestämmas av universiteten själva i likhet med vad som har skett vid andra centrubildningar. Databanken för hotade arter bör ingå som en del i centrubildningen.

För etablering av ett centrum för biologisk mångfald och för en viss förstärkning av Databankens verksamhet bör ytterligare resurser avsättas från och med budgetåret 1994/95. Jag avser att återkomma med förslag till hur detta skall finansieras i min anmälan till budgetpropositionen år 1994. Jag har i denna fråga samrått med utbildnings- och jordbruksministrarna.

Vad gäller konventionen om biologisk mångfald anser jag det ytterst angeläget att forskarsamhället här ges en framträdande roll. Många av de frågekomplex som är centrala inom forskningen om biologisk mångfald har internationella dimensioner. Det gäller t.ex. organismer som rör sig över flera länder, ekosystem som är gränsöverskridande samt de klimat- och luftföroreningsrelaterade hoten mot den biologiska mångfalden.

Sverige har aktivt arbetat med att lyfta fram forskningsfrågornas betydelse i förhandlingarna om konventionen. Bl.a. gav regeringen Vetenskapsakademien i uppdrag att utarbeta en rapport om vissa forskningsaspekter av betydelse, som ett inspel i förhandlingarna. Trots betydande motstånd från flera länder har det lyckats att genom konventionstexten etablera en kommitté för vetenskaplig, teknisk och teknologisk rådgivning. Enligt min mening bör det vara en prioriterad uppgift att snarast

inleda arbetet i denna kommitté. Varje part i konventionen skall vara representerad i kommittén.

I likhet med vad flera remissinstanser anfört menar jag att det är viktigt att Sveriges insatser inom ramen för den vetenskapliga kommittén under konventionen ges en fast förankring i det svenska forskarsamhället. Därför förordar jag att en svensk vetenskaplig kommitté för biologisk mångfald inrättas. Kommittén bör ha till uppgift att förbereda Sveriges agerande i den vetenskapliga kommittén under konventionen och således utgöra ett stöd för den svenska representationen i konventionens vetenskapliga kommitté. Den svenska vetenskapliga kommittén bör ha en bred representation ur det svenska forskarsamhället för att täcka alla relevanta discipliner. Mot bakgrund av den centrala betydelse för miljöforskningen i landet som Naturhistoriska Riksmuseet har, bl.a. med ett nationellt ansvar för dokumentation av den biologiska mångfalden i Sverige, och med tanke på att motsvarande institutioner i andra oss närliggande länder ofta har en liknande roll på området, anser jag att kommittén administrativt bör knytas till Riksmuseet. Museet bör därvid ha administrativt ansvar för sekretariatet till kommittén. I övrigt bör kommittén ha en självständig roll med möjlighet att ta egna initiativ till utredningar och lägga fram förslag till angelägna forskningsinsatser vad gäller det internationella forskningssamarbetet. Kommittén bör inledningsvis ges ett tidsbegränsat mandat på tre år. Därefter bör dess verksamhet utvärderas mot bakgrund av hur arbetet i konventionen utvecklas. Självklart bör kommittén ha nära kontakter med den verksamhet som bedrivs inom det föreslagna centrumet för biologisk mångfald men jag vill understryka kommitténs särskilda inriktning med avseende på konventionen. För ändamålet bör ytterligare resurser anvisas. Jag avser att återkomma med förslag till finansiering i min anmälan till budgetproposition år 1994. Jag har i denna fråga samrått med utbildnings- och kulturministrarna.

Jag vill i sammanhanget erinra om att i regeringens proposition 1992/93:171, Forskning i frontlinjen, har lagts förslag om en särskild satsning på miljöstrategisk forskning vilken skall administreras av en stiftelse för miljöstrategisk forskning. Stiftelsen ansvarar självständigt för att bedöma vilka program och detaljerade satsningar som behövs för att åstadkomma den kunskapsförstärkning som är ytterst angelägen inom området biologisk mångfald.

2.7 Informations- och utbildningsinsatser

Min bedömning: En informationskampanj om biologisk mångfald bör genomföras inom jordbruksområdet.

Skälen för min bedömning: Som jag tidigare framhållit är information och utbildning en av de viktigaste insatserna i en samlad strategi för bevarande av biologisk mångfald. Biologisk mångfald bevaras endast genom att de som brukar naturresurser eller påverkar naturen eller de

kulturbetingade ekosystemen är medvetna om vilken betydelse deras agerande har och vilka möjligheter de har att i sin dagliga verksamhet skapa förutsättningar för arter och ekosystem att fortleva och därmed bevara och stärka den biologiska mångfalden. Därför har också information och utbildning varit och är en central del i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas verksamhet.

Miljöinslag i grundutbildningen är också allmänt förekommande. På senare år har allt fler skolor och daghem valt att integrera miljöfrågorna som en naturlig del i all undervisning och verksamhet. Ett ökande antal skolor och daghem har numera en aktiv miljöprofilering. Den ökade valfriheten inom såväl utbildningsområdet som förskoleområdet underlättar för skolor och daghem som mer målmedvetet vill profilera sig. Skolverket redovisar i en nyligen publicerad rapport, skolan och miljöundervisningen, att mycket gott arbete sker i skolorna inom området miljöundervisning. Lärare, skolledare och elever finner det meningsfullt att arbeta med miljöfrågor.

Naturskolor är en typ av specialiserad undervisningsform som förekommer i många kommuner och som i sin verksamhet vänder sig huvudsakligen till elever inom grundutbildningen. Även kursverksamhet riktad mot vuxna i arbetslivet ingår ofta som en del av naturskolornas verksamhet. I högre utbildning förekommer miljö och ekologi som obligatoriska inslag huvudsakligen inom utbildningar med inriktning på naturresursnyttjande. Möjligheter finns också att genom tillval läsa miljö- och ekologieriktade kurser inom t.ex. de tekniska utbildningarna. Jag vill understryka behovet av att miljö och ekologi alltid ingår som en väsentlig del i all utbildning så att alla ges en god ekologisk grund att stå på i livet. Goda ämneskunskaper i biologi, kemi och fysik är en förutsättning för en ökad förståelse av de komplexa orsakssambanden på miljöns område. Eftersom i stort sett allt vårt dagliga handlande har effekter på miljön och valet av miljövänliga alternativ är en förutsättning för att åstadkomma en hållbar utveckling, bör betydelsen av utbildning och information i dessa frågor inte underskattas.

Under senare år har sektorsmyndigheterna inom de areella näringarna uppmärksammat behovet av en bred och allsidig informationsverksamhet till markägare och näringsutövare. Inom skogsområdet har kampanjen Rikare Skog inneburit en betydande förstärkning av skogsbrukarnas kunskaper på det ekologiska området och ökat förståelsen för betydelsen av bl.a. en bevarad biologisk mångfald i skogsekosystemet. Kampanjen genomförs i studiecirkelform och i samarbete med skogsägarorganisationerna och i många fall Naturskyddsföreningens lokala organisationer. En liknande kampanj, Kulturmiljövård i skogen, pågår också i samarbete mellan Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Rikareskog-kampanjen visar att ökade kunskaper på ett effektivt sätt kan byggas upp på frivillig väg och att ett större engagemang för naturvården kan stimuleras. Kampanjen betonar den enskilde markägarens ansvar för sin skog. Syftet är att öka såväl kunskapen som intresset och engagemanget och på så vis stimulera till ett ökat ansvarstagande i ett långsiktigt perspektiv.

Även inom jordbruksområdet har sedan några år tillbaka insatser gjorts för att informera om dessa frågor. Jordbruksverket har anvisat särskilda medel för informationsinsatser. Genom länsstyrelserna, där de tidigare lantbruksnämnderna numera ingår, har verksamheten med ersättning för landskapsvård givit en utmärkt kanal för att sprida information om natur- och kulturmiljövårdsfrågor bland lantbrukare.

Med tanke på den centrala betydelse som jordbruket har för bevarandet av en stor del av den biologiska mångfalden i Sverige anser jag det motiverat att göra en liknande satsning på jordbruksområdet som den som görs på skogsområdet. En informationskampanj bör därför genomföras av Jordbruksverket i samarbete med Naturvårdsverket och företrädare för näringarna. Särskilda resurser bör avsättas som ett engångsanslag för kampanjen. Jag återkommer med förslag till finansiering av kampanjen i min anmälan till budgetpropositionen år 1994. Jag har i denna fråga samrått med jordbruksministern.

2.8 Miljömässigt säker hantering av biotekniska organismer och främmande arter.

Min bedömning: Sverige bör aktivt verka för att ett protokoll om kontroll av de miljömässiga riskerna med utsättning av biotekniskt förändrade organismer framförhandlas under konventionen om biologisk mångfald.

Skälen för min bedömning: Användningen av den moderna biotekniken erbjuder många möjligheter, bl.a. för utveckling av miljövänliga produkter. Samtidigt kan användningen och frisläppandet av biotekniskt förändrade organismer medföra ekologiska risker.

Utsättning av genetiskt modifierade organismer har endast skett i mycket liten omfattning i Sverige. Huvudsakligen har utsättningarna gällt olika forskningsprojekt med produktionsinriktade syften. Några negativa ekologiska effekter har inte påvisats av dessa begränsade försök.

Den ekologiska bedömningen av effekterna av utsättning av genetiskt modifierade organismer är mycket likartad de bedömningar som bör göras vid utsättning av organismer utanför deras naturliga utbredningsområde, s.k. exotiska organismer. Det kan konstateras att sådana inplanteringar i många fall har resulterat i stora ekologiska problem. Inplanteringen av kanin i Australien är ett av de värsta exemplena på att en exotisk art kan få stor spridning och konkurrera med inhemska arter och förorsaka stor skada på ekosystemen. Till de mer uppmärksammade fallen i Sverige hör mink som är en ursprungligen nordamerikansk art vilken spritts från minkfarmer och etablerat sig som en betydande faktor som påverkar fågelfaunans sammansättning i vissa delar av landet. Även om utsättningen av genetiskt modifierade organismer hittills inte lett till några påvisade ekologiska problem är stor försiktighet med sådana utsättningar motiverad.

Den långa raden av exempel på negativa ekologiska effekter av utsättning av exotiska organismer och de likartade ekologiska bedömningsgrunderna ger vid handen att stor försiktighet måste tillämpas vid utsättning av genetiskt modifierade organismer.

Konventionen om biologisk mångfald ställer krav på reglering, hantering eller kontroll av de risker som är förenade med användningen och frisläppandet av biotekniskt modifierade organismer (artikel 8, punkt g). Det gäller i de fall sådana organismer kan bedömas ha miljöskadliga effekter och kan påverka bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald eller med hänsyn tagen till riskerna för mänsklig hälsa. Artikel 19 innebär bl.a. ett krav på informationsplikt vid export av biotekniskt förändrade organismer. Där stadgas att varje fördragsslutande part skall, direkt eller genom krav på varje fysisk eller juridisk person under dess jurisdiktion, tillhandahålla all tillgänglig information om den potentiellt skadliga effekten av de specifika berörda organismerna till den fördragsslutande part till vilken dessa skall införas.

Den prövning som i dag sker vad gäller utsättning av genetiskt modifierade (transgena) växter hanteras av Jordbruksverket efter samråd med bl.a. Naturvårdsverket och bygger på regler i växtskyddslagen. Prövning av frisläppande av gentekniskt förändrade djur eller mikroorganismer är inte direkt reglerat i någon lag. Frisläppande av mikroorganismer har i något enstaka fall prövats med stöd av miljöskyddslagen (1969:387). För utsättning av andra organismer än genetiskt modifierade finns bestämmelser som reglerar utsättande av djur i bl.a. fiske- och jaktlagstiftningarna. Användningen av främmande trädslag i skogsbruket regleras i skogsvårdslagstiftningen. Regleringssituationen är därmed splittrad och dessutom ofullständig. Förslag om mer heltäckande lagstiftning på bioteknikområdet föreligger både från Genteknikberedningen i betänkandet (SOU 1992:82) Gentekniken - en utmaning och från Miljöskyddskommittén i betänkandet (SOU 1993:27) Miljöbalk. Miljöskyddskommittén har också behandlat frågan om frisläppande av exotiska arter. Förslagen bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I konventionen om biologisk mångfald sägs att parterna skall undersöka behovet av och formerna för ett protokoll om säker överföring, hantering och användning av biotekniskt modifierade organismer som kan ha en skadlig effekt på biologisk mångfald. Detta arbete har redan inletts genom de resolutioner som den mellanstatliga förhandlingskommittén, på svenskt initiativ, fattade beslut om vid det avslutande förhandlingsmötet. Där tas denna fråga upp som en prioriterad uppgift, vilken skall börja behandlas redan innan konventionen trätt i kraft. En särskild expertpanel under FN:s Miljöstyrelse, med representanter för ett tiotal regeringar, har nyligen avslutat sitt arbete med en rapport med förslag till innehåll i ett sådant protokoll. Rapporten skall ligga till grund för beslut vid det första mötet med de länder som signerat konventionen, vilket kommer att hållas i september 1993.

På det internationella planet arbetar också Stockholm Environment Institute med bioteknikfrågorna. Institutet har nyligen etablerat en internationell expertpanel på bioteknikområdet.

Jag anser att en tillfredsställande bedömning av de miljömässiga riskerna med biotekniska organismer är av så stor betydelse att ett protokoll om regler för export och import av genetiskt förändrade organismer och andra biotekniska produkter bör förhandlas fram för att ge frågorna en internationell hemvist i konventionen om biologisk mångfald. Det är särskilt viktigt med tanke på de risker som föreligger med en okontrollerad export av dylika organismer. Sverige bör aktivt verka för att ett protokoll förhandlas fram och snabbt träder i kraft.

2.9 Miljökonsekvensbeskrivningar

Min bedömning: Samlade regler för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i jordbruket bör utarbetas. Deras närmare utformning bör övervägas ytterligare. Behovet av regler för MKB inom fiskets område bör övervägas mot bakgrund av de bedömningar som utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter gör.

Skälen för min bedömning: I konventionen om biologisk mångfald sägs att varje part skall, så vitt möjligt och om lämpligt, införa lämpliga procedurer som kräver miljökonsekvensbedömning av sådana av deras föreslagna projekt som kan få betydande skadliga effekter på den biologiska mångfalden, i syfte att undvika eller minimera sådana effekter (artikel 14).

I den departementspromemoria som utarbetats i Miljö- och naturresursdepartementet har närmare analyserats behoven av ändringar i svensk lag för att tillgodose bestämmelserna i konventionen. Särskilt har behovet av bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i skogs- och jordbrukslagstiftningarna analyserats, då dessa lagar inte är anknutna till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., i vilken bestämmelser finns om miljökonsekvensbeskrivningar.

I promemorian konstateras att Jordbruksverket i ett yttrande funnit att det med stöd av gällande författningar är möjligt att kräva MKB i så gott som samtliga fall där någon avser utföra tillstånds- eller samrådspliktiga åtgärder i jordbruksverksamhet. Verket har därför inte funnit skäl att lämna förslag till nya bestämmelser med krav på MKB, vare sig i lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark eller någon annan lag.

En lång rad andra författningar som innehåller bestämmelser om prövning av olika typer av verksamhet med avseende på deras miljömässiga effekter identifieras också i promemorian. Sedan promemorians tillkomst har riksdagen beslutat att regler om miljökonsekvensbeskrivningar skall införas i skogsvårdslagstiftningen.

För egen del konstaterar jag att jordbrukets verksamhet har betydande inverkan på landskapet och är av stor betydelse för den biologiska mångfalden, liksom för odlingslandskapets kulturvärden. Jag anser därför att det i likhet med vad som gäller för skogsbruket, bör finnas samlade bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i jordbruket. Den närmare utformningen och avgränsningen av sådana bestämmelser

behöver dock övervägas närmare. Jag har i denna fråga samrått med jordbruks- och kulturministrarna. Jag avser att återkomma till regeringen denna fråga i ett annat sammanhang.

Utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter (Jo 1992:03), som skall lämna sitt slutbetänkande under hösten 1993, överväger, enligt vad jag har erfarit, behovet av att införa regler om miljökonsekvensbeskrivningar på fiskets område. Mot bakgrund av utredningens övervägande bör behovet av miljökonsekvensbeskrivningar inom fisket tas upp till prövning så snart som möjligt.

Jag vill också framhålla att bevarande av den biologiska mångfalden givetvis måste beaktas till fullo i de miljökonsekvensbeskrivningar som görs inom andra samhällsverksamheter. Jag tänker då närmast på infrastrukturbyggande, såsom vägar och järnvägar eller husbyggen, vilka bl.a. kan ha en avskärmande effekt på de ekologiska systemen och försämra djurs och växters spridningsmöjligheter. Sådan fragmentering kan, som jag tidigare framhållit (avsnitt 1.1), leda till genetisk utarmning och öka risken för att en art eller population dör ut.

2.10 Internationell uppföljning

Min bedömning: Uppföljning av konventionen om biologisk mångfald bör ges en tematisk inriktning uppdelad på olika regioner. Uppföljningsdiskussionerna bör föras i FN:s regionala kommissioner och i FAO:s regionala kommissioner för skogsbruk, jordbruk och fiske. Konkret uppföljningsarbete bör även bedrivas inom andra mellanstatliga samarbetsorgan.

Skälen för min bedömning: Uppföljning av arbetet på det internationella planet kommer att ställa särskilda krav på ett samlat agerande och på nya samarbetsformer mellan olika internationella organ. Den övergripande uppföljningen av besluten från FN:s konferens om miljö och utveckling skall ske i den nybildade Kommissionen för hållbar utveckling (Commission on Sustainable Development - CSD).

Uppföljning av konventionen om biologisk mångfald skall ske vid dess partskonferens. Formerna för denna uppföljning har ännu inte diskuterats av konventionens parter. Enligt konventionens artikel 26 skall parterna avge regelbundna rapporter om de åtgärder de har vidtagit för att genomföra konventionen, vilket bl.a. skall inkludera en bedömning av åtgärdernas effektivitet vad gäller att uppfylla konventionens målsättningar.

Jag bedömer att nationella handlingsprogram eller aktionsplaner för bevarande och hållbart nyttande av biologisk mångfald kommer att bli den huvudsakliga redovisningsformen inom ramen för konventionen. Jag anser att uppföljningen, med tanke på det stora antalet parter och konventionens vida omfattning, måste ges en tematisk inriktning i form av sektorsvisa eller mediavisa redovisningar. Därutöver bör samlade bedömningar av situationen göras, vilka av praktiska skäl inte kan ges samma djup som de tematiska genomgångarna. Med tematiska sektor-

svisa eller mediavisa uppföljningar menar jag t.ex. att fiske kan tas upp separat, alternativt i kombination med förvaltning av kustnära landområden. Jordbruk och skogsbruk kan diskuteras separat eller i kombination i form av begreppet markanvändning. Vilken indelning som väljs bör bli avhängigt av de rapporterade ländernas förutsättningar.

Konventionen har signerats av inte mindre än 160 länder. För att åstadkomma en konstruktiv dialog i en mindre krets länder med liknande ekologiska, ekonomiska och sociala förhållanden bör den sektorsvisa eller mediavisa uppföljningen förläggas till FN:s regionala ekonomiska kommissioner. Därvid kan förhoppningsvis också en för regionen lämplig uppläggning på den tematiska eller mediavisa diskussionen åstadkommas. De regionala kommissionerna bör rapportera vidare till konventionens partskonferens.

Om det bedöms lämpligt eller nödvändigt (bl.a. beroende på hur den sektorsvisa eller mediavisa diskussionen läggs upp) kan i vissa regioner den tematiska diskussionen med fördel förläggas till FN:s livsmedels- och jordbruksorgans (FAO) regionala skogs-, fiske- eller jordbrukskommissioner. Då bör vidareberapporteringen till konventionens partsmöte gå igenom FAO:s centrala kommissioner för skog, jordbruk resp. fiske. Så bör enligt mitt förmenande ske inom den europeiska regionen.

Inom CSD kommer även den biologiska mångfalden att följas upp som ett led i kommissionens ansvar att svara för den samlade uppföljningen av besluten från Rio-konferensen. Syftet med CSD:s uppföljning av biologisk mångfald är framför allt att främja samordning med andra insatsområden av betydelse för att bevara den biologiska mångfalden.

Enligt min bedömning innebär detta att den ordning jag skisserat för uppläggningsarbetet kan passa väl in i det internationella uppföljningsarbetet. De areella näringarnas myndigheter bör ha ansvaret för att sköta rapporteringen i de regionala FAO-organen vad gäller bevarande av biologisk mångfald inom sin sektor. Därutöver skall Naturvårdsverket ha huvudansvar för rapportering vid konventionens partsmöten, och för den samlade bedömningen av miljösituationen i Sverige i enlighet med gällande principer för ansvarsfördelning mellan miljö- och sektorsmyndigheter.

3 Vissa åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald

3.1 Skyddade områden

Min bedömning: En fortsatt hög ambitionsnivå bör gälla för inrättande av skyddade områden.

Skälen för min bedömning: Inom naturvårdsområdet har betydande insatser gjorts under senare år för att dels skydda värdefull naturmark,

dels verka för förändringar av samhällsverksamheter som negativt påverkar naturvärdena och på olika sätt utgör ett hot mot den biologiska mångfalden. Jag kan samtidigt konstatera att det trots dessa omfattande insatser ännu återstår mycket att göra. Hotbilden för ett stort antal djur och växter skärps fortfarande.

Diskussionen inom naturvårdsområdet har under senare år bl.a. rört målsättningen för skyddet av värdefulla naturområden. Den har framför allt gällt om ytterligare skyddade områden behöver inrättas och om det skall fastställas ett procentmål för andelen skyddad mark i Sverige.

Naturvårdsverket har utarbetat en naturvårdsplan för Sverige, i vilken föreslås målsättningar för säkerställandearbetet inom olika naturtyper. Verket har också utarbetat en nationalparksplan i syfte att inrätta nationalparker som utgör ett representativt urval av särskilt skyddsvärda naturområden inom alla naturgeografiska regioner i landet.

I den redovisning av miljötillståndet som jag lämnade i samband med årets budgetproposition (se prop. 1992/93:100 bil. 15) framgår bl.a. att det lagstadgade skyddet för värdefulla naturområden omfattar totalt ca 6 % av Sveriges landyta. Sett med utgångspunkt i olika naturtyper och olika delar av landet är skyddsarealen dock mycket varierande. Inom t.ex. den produktiva delen av skogsekosystemen omfattar andelen skyddad mark endast ca 3 %, varav den helt dominerande delen återfinns ovan den s.k. skogsodlingsgränsen, dvs. i fjällnära områden. Endast ca 0,5 % av den produktiva skogsmarken är skyddad nedanför det fjällnära området. Det visar på ett fortsatt stort behov av skyddsområden i skogslandskapet främst i södra och mellersta Sverige samt norra Sveriges kustland.

Enligt Naturvårdsverkets naturvårdsplan för Sverige är för sjöar och vattendrag, liksom för marina miljöer, antalet skyddade områden mycket begränsat. Vissa marina områden är skyddade därför att de är belägna i anslutning till skyddsområden på land. Även vissa fågelsjöar och ett fåtal forssträckor i Jämtland och Västerbotten är skyddade med stöd av naturvårdslagen. Ett tiotal sjöar är också skyddade med stöd av miljöskyddslagen som s.k. miljöskyddsområden.

I sammanhanget bör också nämnas det skydd som våra orörda älvar åtnjuter med stöd av naturresurslagen, vilket är av stor betydelse för den biologiska mångfalden, bl.a. den naturligt reproducerande laxen.

Inom många naturtyper är kunskapen om skyddsbehoven ännu mycket otillfredsställande och behöver förstärkas. Som exempel kan nämnas sjöar och vattendrag där Naturvårdsverket i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet inlett programarbete för en riksomfattande inventering av dessa naturtyper.

Vid bolagiseringen av Domänverket undantogs stora arealer mark med högt naturvårdsvärde samt praktiskt taget alla fjällnära marker från marköverföringen till det nybildade bolaget. Det innefattade bl.a. ungefär 300 av ca 700 Domänreservat. Det beslöts att befintliga eller blivande naturreservat/nationalparker skall förvaltas av staten (prop. 1991/92:134). Därigenom kom betydande områden av stort naturvårdsvärde att skyddas för framtiden. Arbetet med att genomföra reservatsbildningen på dessa marker pågår.

Jag anser att en hög ambitionsnivå skall gälla för skyddet av värdefulla naturområden under de närmaste åren. De akuta behoven är särskilt tydliga inom skogslandskapet. Efter förslag i propositionen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226) har därför en förstärkning av resurserna för investeringar på miljöområdet skett. Det innebär en höjning av anslaget till investeringar på miljöområdet med 55 miljoner kronor till sammanlagt drygt 190 miljoner kronor för budgetåret 1993/94.

Vid bedömningen av hur stor andel mark eller vatten som behöver skyddas i reservat måste hänsyn tas till andra åtgärder som vidtas för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Som jag tidigare redogjort för måste ökad tyngd nu läggas vid att miljöanpassa olika samhällsverksamheter. Hur den miljöanpassningen lyckas har stor betydelse för omfattningen av det skyddsbehov som måste tillgodoses genom reservatsbildning. Vidare är skyddsbehoven troligen mycket varierande inom olika naturtyper. Våra kunskaper om de långsiktiga skyddsbehoven är också mycket varierande för olika naturtyper. Mot den bakgrunden är jag nu inte bredd att föreslå något långsiktigt generellt arealmål för reservatsavsättningar.

Jag anser dock, i likhet med jordbruksministern, att ett mål på 5% skyddad mark inom skogsekosystemen nedanför skogsodlingsgränsen inte är uteslutet. I enlighet med den skogspolitiska propositionen har regeringen gett Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att bl.a. följa upp hur reservatsavsättningarna och de olika åtgärderna i skogsbruket bidrar till att uppfylla miljömålet. I övrigt bör de målsättningar för skyddsbehov som Naturvårdsverket ger uttryck för i Naturvårdsplan för Sverige kunna ligga till grund för det fortsatta arbetet med att precisera skyddsbehoven.

Jag vill dock understryka att en fortsatt hög ambitionsnivå vad gäller avsättande av skyddade områden är viktig, bl.a. för det långsiktiga skyddet av särskilt känsliga naturtyper och arter. Även i det korta perspektivet, i avvaktan på att en miljöanpassning av samhällssektorerna når full effekt, är en hög ambitionsnivå mycket angelägen för att tillgodose behovet av refugier för hotade arter i olika naturtyper.

För att påskynda inrättandet av naturskyddsområden och för genomförande av nationalparksplanen behövs tillfälliga förstärkningar på länsstyrelserna för att ta fram nödvändigt beslutsunderlag, såsom inventeringar, skötselplaner och föreskrifter. Enligt vad jag erfarit finns möjligheter att genom resurser för arbetslivsutveckling genomföra sådana angelägna insatser. Jag har i denna fråga samrått med arbetsmarknadsministern.

För att påskynda arbetet med att ta fram ett fullgott underlag om särskilt skyddsvärda naturområden inom t.ex. skärgårdar, sjöar och lövskogar, bör riksomfattande inventeringar inledas. Erforderligt underlagsmaterial för dessa inventeringar behöver tas fram skyndsamt. Även här finns möjlighet att använda arbetsmarknadspolitiska resurser för dessa angelägna insatser.

Användningen av olika medel inom naturvårdsektorn har bl.a. behandlats i Riksrevisionsverkets rapport Skötsel av naturvårdsobjekt. Verket föreslår bl.a. att NOLA- och landskapsvårdsmedel skall kunna användas för skötsel av genom naturvårdslagen skyddade områden såsom naturreservat m.m. Detta förslag har avvisats av flera remissinstanser, bl.a. Statens naturvårdsverk. Jag delar i huvudsak remissinstansernas uppfattning men menar att det i vissa fall är naturligt att NOLA- och landskapsvårdsmedel kan komma att användas i skyddade områden. Jag tänker då på det faktum att det inom ett odlingslandskap för vilket det utgår landskapsvårdsersättning är mycket troligt att vårdkrävande biotoper som skyddas av det nya biotopskyddet kan komma att finnas. Det är då naturligt att dessa resurser används även för vårdkrävande områden som skyddas med stöd av biotopskyddet. Jag återkommer senare till denna fråga (avsnitt 3.3). Vad gäller övriga förslag i rapporten finner jag att dessa i allt väsentligt redan genomförts eller arbete inletts för att genomföra dem. En genomgång av samtliga skyddade områden med avseende på skyddsstatus, motiv och skötselsituation har nyligen gjorts. De administrativa rutinerna för skötsel av skyddade områden har väsentligt förenklats och effektiviserats. Organisationen av skötseln har setts över. Det ankommer på Naturvårdsverket att inom ramen för sin fortlöpande resultatredovisning även redovisa arbetet med effektivisering av vård och skötselinsatser, samt hur vårdinsatserna svarar upp mot motiven med de områden som har skyddats med stöd av naturvårdslagen. Jag finner därför inte anledning att föreslå några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets rapport.

Jag vill i sammanhanget framhålla möjligheten att i större utsträckning än idag utveckla samarbetet med frivilligorganisationer eller bygga upp ett samarbete med intresserade kommuner som på frivillig basis har intresse av att sköta naturreservat och andra skyddade områden. Det innebär dock inte att staten frånhänder sig ansvaret för vård och skötsel av de områden av nationellt eller regionalt intresse som skyddats med stöd av naturvårdslagen. Det ansvaret ligger fast.

Mot bakgrund av den ökning av skyddade områden som kommer att ske med den ökade resurstilldelning som nu beslutats kommer behovet av vårdinsatser att öka. Jag vill därför framhålla att det är angeläget att utveckla nya långsiktiga finansieringsformer för de insatser som behövs i vårdkrävande naturreservat eller naturvårdsområden. I det aktionsprogram för naturvård - Natur 90 - som Naturvårdsverket redovisade den 1 september 1990, föreslogs bl.a. inrättande av länsvisa fonder för skötsel av skyddade områden. Någon sådan länsfond har ännu inte tillkommit. Enligt vad jag har erfarit har frågan om inrättande av en länsfond börjat utredas i Örebro län. Fondkonstruktionen har dock använts i andra mer begränsade sammanhang. Det senaste exemplet är den nyinrättade nationalparken i Tyresta söder om Stockholm. Här har Naturvårdsverket, Stockholms, Haninge och Tyresö kommuner gemensamt bidragit till en fond för parkens vård och förvaltning. Jag anser att Naturvårdsverket bör ta initiativ till att närmare klarlägga förutsättning-

arna för att inrätta länsvisa fonder för vård och förvaltning av naturskyddade områden och att redovisa ett förslag till regeringen så snart som möjligt.

Prop. 1993/94:30
Bilaga 1

Ytterligare vårdinsatser inom redan skyddade områden är angelägna. Även för dessa insatser är det, enligt vad jag har erfarit, möjligt att använda arbetsmarknadspolitiska resurser.

3.2 Markavvattning

Min bedömning: Skyddet för våtmarkerna stärks genom bestämmelser om förbud mot markavvattning i de delar av Syd- och Mellansverige som hyser en liten andel kvarvarande våtmarker. Markavvattning i de områden som utpekats som särskilt skyddsvärda enligt våtmarkskonventionen förbjuds.

Den riksomfattande våtmarksinventeringen bör slutföras genom inventering av Norrbottens län.

Skälen för min bedömning: Riksdagen beslutade våren 1991 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) om en sådan ändring i naturvårdslagen (1964:822) att regeringen får förbjuda markavvattning i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras (18 d §). Regeringen gav den 23 januari 1992 Statens naturvårdsverk i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen och Jordbruksverket lämna förslag till avgränsning av sådana områden som avses i 18 d § naturvårdslagen.

Myndigheterna föreslår i sin redovisning att förbud införs mot åtgärder i syfte att dika ut ny mark för jordbruks- och skogsbruksändamål inom vissa områden i södra och mellersta Sverige. Naturvårdsverket och Jordbruksverket föreslår vidare förbud mot markavvattning inom de mest värdefulla objekten (klass 1 och 2) i den riksomfattande våtmarksinventeringen i 16 av landets län. Skogsstyrelsen anser att ett generellt förbud inte bör införas vad avser sådana objekt.

Jag vill i detta sammanhang redovisa de överväganden som gjorts vad gäller tillämpningen av den nya bestämmelsen i naturvårdslagen. Jag anser att den skillnad som finns beträffande behovet av att skydda våtmarker inom olika delar av landet också bör komma till uttryck i författningstexten. För områden där skyddsintresset är särskilt stort bör huvudregeln vara att markavvattning inte skall vara tillåten. Flera remissinstanser som yttrat sig över myndigheternas förslag anser det olyckligt att föreslaget att förbudet inte skall gälla generellt utan endast skall avse dikning av ny mark.

För egen del anser jag att all markavvattning som är tillståndspliktig enligt bestämmelserna i 18 c § naturvårdslagen (1964:822) kan omfattas av förbudet mot markavvattning enligt 18 d §. Det är dock viktigt att notera att detta inte innebär ett totalt stopp för alla typer av markavvattande åtgärder i de utpekade områdena. Förbudet omfattar alltså endast de åtgärder som är tillståndspliktiga enligt § 18 c (åtgärder där syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål). Det

innebär t.ex. att rensning av diken eller dikning på jordbruksmark om vattenproblem uppkommit på grund av åtgärder på intilliggande mark (vägbyggen och andra infrastrukturåtgärder) inte omfattas av förbudet. Enligt 18 c §, tredje stycket, får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, länsstyrelsen föreskriva om undantag från skyldigheten att söka tillstånd till markavvattning inom ett område om markavvattningen inte skulle medföra någon menlig inverkan på naturmiljön. Åtgärder inom sådana områden kommer sålunda inte heller att omfattas av förbudet enligt 18 d §.

Dessutom bör det finnas möjlighet att i det enskilda fallet bevilja undantag från det generella förbudet om särskilda skäl föreligger. Denna möjlighet bör dock utnyttjas restriktivt. Ett skäl kan vara om det rör sig om att komplettera tidigare dikningar i ett redan kraftigt påverkat område där naturvärdena inte försämras ytterligare av ingreppet. Vid bedömningen av sådana undantag bör bl.a. beaktas att ett av huvudsyftena med den nya bestämmelsen är att kraftigt begränsa eller upphöra med markavvattning i de delar av landet som redan starkt utarmats på våtmarker.

Den geografiska avgränsning av förbudsområdena som redovisas i verkens promemoria anser jag bör kunna ligga till grund för bestämmelser om förbudsområden i naturvårdsförordningen (1976:484). Förslaget innebär att förbudet skall gälla inom Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Kalmar län, Gotlands län, Blekinge län, Kristianstads län, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län samt Skaraborgs län. Vidare skall förbud gälla i Jönköpings och Tranås kommuner, i hela Hallands län med undantag för Hylte kommun, i hela Älvsborgs län utom Ulricehamns, Tranemo och Svenljunga kommuner, i Värmlands län i Säffle, Grums, Hammarö och Kristinehamns kommuner samt Karlstads kommun utom Älvsbacka och Nyeds församlingar, i Örebro län i Örebro, Kumla, Hallsbergs, Laxå, och Askersunds kommuner samt i Västmanlands län i Arboga, Kungsörs, Köpings, Hallstammars och Västerås kommuner.

Regeringen har i dag beslutat om nödvändiga förändringar i naturvårdsförordningen. Dessa träder i kraft den 1 januari 1994.



Våtmarkerna tillhör de biologiskt rikaste naturtyperna i Sverige.

Vad gäller myndigheternas förslag om förbud mot markavvattning i områden som utpekats som särskilt skyddsvärda i den riksomfattande våtmarksinventeringen (s.k. klass 1- och 2-objekt) anser jag inte att det finns skäl att nu införa sådana bestämmelser. Det ligger i sakens natur att länsstyrelserna redan med dagens regler är ytterst restriktiva med att medge tillstånd till markavvattning i sådana områden. Därtill kommer att det finns tekniska problem med att lägga våtmarksinventeringen till grund för ett generellt skydd. Dessutom är inventeringen inte genomförd i hela landet.

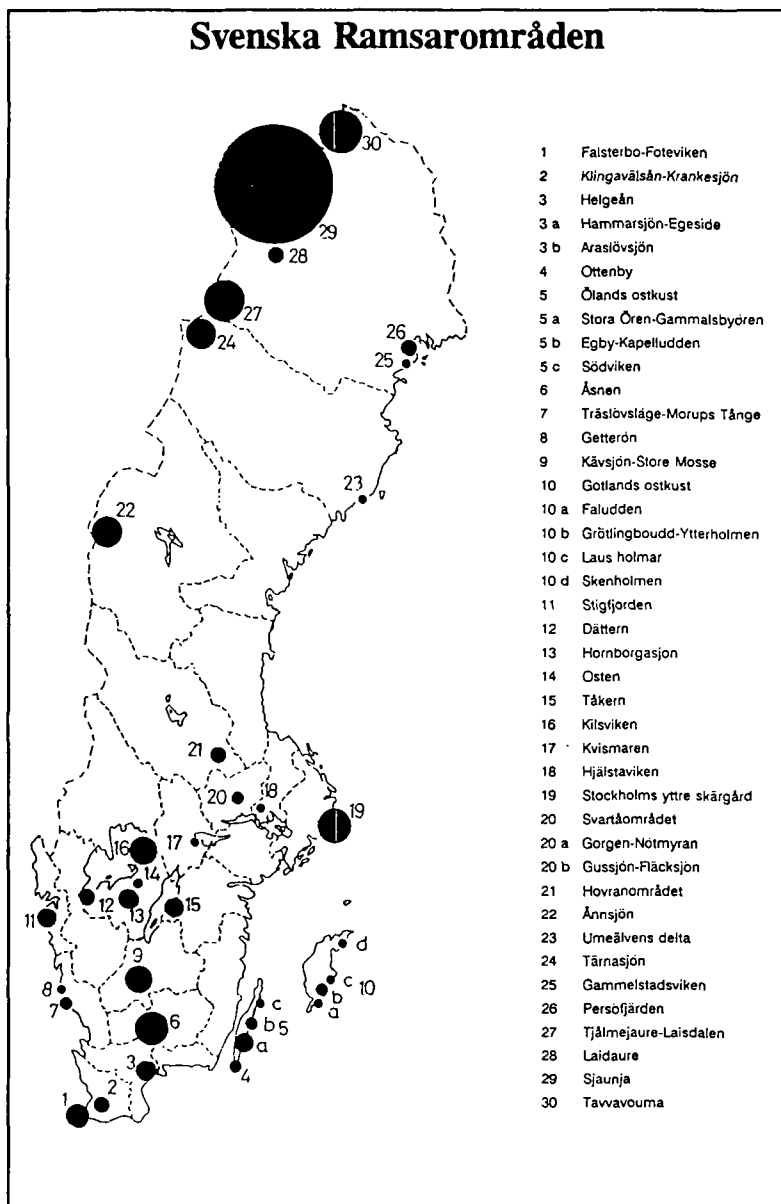
Ramsarkonventionen

Regeringen beslutade den 22 december 1988 om fastställande av en ny lista över särskilt skyddsvärda våtmarker inom ramen för konventionen om våtmarker av betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, den s.k. Ramsarkonventionen. Enligt artikel 2 i konventionen skall en fördragsslutande part utse lämpliga våtmarker inom sitt territorium, vilka skall tas upp på en lista över våtmarker av internationell betydelse. Med regeringens beslut utökades den svenska listan till 30 områden omfattande totalt 382 750 hektar (*figur 2*).

Sverige hyser ett betydande antal våtmarker av internationell betydelse och de svenska våtmarkerna tillhör de mest skyddsvärda i Europa. Jag anser därför att de våtmarker som utpekats under konventionen bör skyddas med stöd av 18 d § naturvårdslagen. Även i denna fråga har regeringen denna dag beslutat om nödvändiga förändringar i naturvårdsförordningen vilka träder i kraft den 1 januari 1994.

Svenska Ramsarområden

Prop. 1993/94:30
Bilaga 1



Figur 2 Svenska våtmarker av internationell betydelse utpekade under Ramsarkonventionen. Områdena omfattar totalt 382 750 ha.

Vid det senaste mötet med partskonferensen för våtmarkskonventionen beslutades att parterna till avtalet skall upprätta skötselplaner för samtliga utpekade områden. Sådant arbete pågår för de svenska våtmarkerna inom länsstyrelserna vad gäller de delar som är skyddade med stöd av naturvårdslagen. I övrigt förekommer skötselinsatser med stöd av bl.a. medel för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet. Jag anser att dessa resurser i större utsträckning bör kunna användas inom dessa våtmarker av internationell betydelse i den mån dessa utgör objekt av den klassen att de kan ges NOLA-ersättning eller de sammanfaller med odlings-

landskap av nationellt intresse där landskapsvårdersättning kan utgå. För att ge råd och anvisningar om hur skötseln skall gå till bör nationella riktlinjer för skötsel av våtmarksområden utpekade under våtmarks-konventionen tas fram. Det ankommer på Naturvårdsverket att utarbeta sådana riktlinjer.

Norrbottnens våtmarker

Den riksomfattande våtmarksinventeringen är slutförd eller påbörjad i hela landet med undantag för Norrbotten. Inom Naturvårdsverket pågår för närvarande arbete med att ta fram en nationell myrskyddsplan som en del i det samlade naturskyddsarbetet. Planen avser att redovisa områden vilka bör skyddas som naturreservat. Planen kommer dock inte att omfatta Norrbottens län.

Norrbotten hyser synnerligen värdefulla samt unika våtmarksområden och är landets myrrikaste län. Våtmarkernas betydelse i ett internationellt perspektiv har uppmärksamats. International Mire Conservation Group har framhållit att Norrbottens större orörda myrar är unika i Europa och saknar motstycke i de flesta europeiska länder, Finland och Ryssland undantagna. Inventering och skydd av Norrbottens myrar och andra våtmarker är således av internationell betydelse.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har i en skrivelse till regeringen den 12 januari 1993 hemställt om resurser för att genomföra en våtmarksinventering i Norrbottens län. Kostnaden för projektet, som bedöms ta 5-6 år, beräknas till ca 8 miljoner kronor. Arbetet har inletts i samarbete med Naturvårdsverket med att ta fram en länsanpassad inventeringsmetodik i syfte att klara av en så omfattande inventering.

För egen del finner jag det ytterst angeläget att den riksomfattande våtmarksinventeringen slutförs. Det motiveras bl.a. av behovet att snabbt få en samlad bild av de skyddsbehov som kan finnas för denna viktiga naturtyp. Särskilda resurser bör därför avsättas som en engångsanvisning för att genomföra inventeringen. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till finansiering i min anmälan till budgetpropositionen år 1994.

3.3 Biotopskydd m.m.

Min bedömning: Biotopskyddet genomförs enligt riksdagens beslut år 1991.

Mitt förslag: Jag föreslår att naturvårdslagen ändras så att regeringen kan ge skogsvårdsstyrelsen de befogenheter i fråga om skogliga arbetsföretag som nu utövas av länsstyrelsen.

Skälen för min bedömning och mitt förslag: Riksdagen beslutade våren 1991 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338)

att i naturvårdslagen (1964:822) införa regler om skydd för biotoper. Enligt 21 § första stycket i den lagen gäller att arbetsföretag som kan skada naturmiljön inte får utföras inom sådana mindre mark- och vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för utrotningshotade djur- eller växter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Enligt andra stycket är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som fastställer vilka biotoper som skall omfattas av skyddet.

Jag anser det väsentligt att utveckla formerna för naturskydd inom ramen för en samlad strategi. Som jag redogjort för tidigare finns behov av att skydda livsmiljöer som utgör refugier för vissa djur och växter. Biotopskyddet är en angelägen komplettering av naturvårdslagens skyddsinstitut. Tidigare har det enligt lagen inte funnits möjlighet att införa ett generellt skydd för särskilt definierade mindre områden som är skyddsvärda.

För att biotopskyddet skall träda i kraft behövs kompletterande regler i bl.a. naturvårdsförordningen. Jag kommer i det följande att redogöra för det arbete som pågår för att förverkliga biotopskyddet. Jag föreslår också en ändring i naturvårdslagen, vilken krävs för att skogsstyrelserna skall kunna fullgöra sina uppgifter som ansvariga för skyddet i skogliga biotoper.

Naturvårdsverket har i samarbete med Skogsstyrelsen och efter samråd med Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket och Fiskeriverket utarbetat förslag om vilka biotoper som skall omfattas av skyddet. Förslagen har redovisats i en rapport till regeringen. Rapporten har remissbehandlats.



Stengårdsgårdar skyddas av det nya biotopskyddet.

En fråga som diskuteras i rapporten är om biotopskyddet skall inträda direkt genom generella föreskrifter eller om det skall krävas beslut av

den ansvariga myndigheten i varje enskilt fall för att skyddet skall gälla gentemot den enskilde. I denna fråga redovisar Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen delvis olika uppfattning. Myndigheterna är eniga om att biotoperna bör delas upp i en A- och en B-kategori, där B-biotoperna är av ett sådant slag att det inte kan krävas att en markägare eller brukare skall identifiera och avgränsa biotoperna i terrängen. För att skyddet skall inträda för dessa biotoper krävs därför beslut av en myndighet i varje enskilt fall. När det gäller A-biotoperna anser Naturvårdsverket att skyddet kan införas genom generella föreskrifter, medan Skogsstyrelsen anser att det åtminstone inledningsvis är nödvändigt att tillämpa ett system med beslut i det enskilda fallet.

Liksom regeringen har beslutat i samband med propositionen om en ny skogspolitik (se prop. 1992/93:226) bör enligt min mening biotopskyddet ges en generell tillämpning så långt det är möjligt. Detta är nödvändigt för att skyddet skall bli effektivt och praktiskt hanterbart. Å andra sidan måste rättssäkerhetsaspekterna beaktas. Generella regler kan därför bara användas i de fall biotoperna kan definieras klart och på ett enkelt sätt, så att de kan tillämpas av varje berörd markägare eller brukare.

Vad särskilt gäller skyddsvärda biotoper och syftet med biotopskyddet på mark som omfattas av skogsvårdslagen vill jag framhålla följande. Sedan bestämmelsen i 21 § naturvårdslagen (1964:822) beslutades år 1991 och myndigheterna utarbetade sina förslag till preciseringar har väsentliga förändringar beslutats i skogspolitiken. Miljöfrågorna har fått en ökad tyngd som bl.a. kommer till uttryck i möjligheterna att träffa civilrättsliga avtal om skydd och särskild skötsel av värdefulla skogsområden och skärpta bestämmelser om hänsyn till naturvårdens intressen. Särskilt de senare har betydelse för bedömningen av myndigheternas förslag. För vissa biotoper i A-kategorin kan med fördel den nya 30 § skogsvårdslagen och föreskrifterna till den tillämpas. Detta och det väsentliga rättssäkerhetskravet att markägaren skall ha möjligheter att säkert kunna avgränsa en A-biotop talar för att vissa av de föreslagna A-biotoperna till en början får hänföras till B-biotoper. För andra bör det vara tillräckligt att tillämpa de nya bestämmelserna i skogsvårdslagsstiftningen som bl.a. ger möjlighet för myndigheten att besluta om förelägganden och förbud i de fall det behövs. Tills vidare står det sålunda klart att det generella biotopskyddet får tillämpas i första hand inom jordbrukslandskapet där avgränsningsproblem inte förekommer. Erfarenheterna efter några års tillämpning av bestämmelserna får vara vägledande för överväganden om att tillföra vissa skyddsvärda biotoper till denna grupp.

Under beredningsarbetet har viss kritik framförts mot biotopskyddet rörande dess brister som skyddsform för hotade arter. Databanken för hotade arter har utvärderat de föreslagna biotoperna och funnit att mellan 32 och 62 % av de hotade arterna (hotkategori 1-4) får sina livsmiljöer helt eller delvis skyddade om myndigheternas förslag genomförs i sin helhet.

Rygggradslösa djur har inte kunnat analyseras. Andelen sjunker dock om bara de högsta hotkategorierna (1-2) beaktas. Annan kritik har tagit

fasta på behovet av att kunna skydda biotoper som inte omfattas av myndigheternas förslag när det är dokumenterat att en hotad art förekommer.

Det är dock inte rimligt att förvänta sig att merparten av de hotade arternas biotoper skall kunna skyddas med det förslag till ett begränsat antal biotoper som nu föreligger. Därtill är naturens mångformighet och arternas skiftande krav på livsmiljöer allt för stor. Det är också viktigt att notera att myndigheternas förslag bl.a. styrs av det rättssäkerhetsmässiga kravet att klart kunna definiera biotoperna i naturmiljön samt att biotopskyddet skall utgöra ett skyddsinstrument för små mark- och vattenområden. Jag vill dock framhålla att biotopskyddet endast är ett av de skyddsinstrument som står till buds inom ramen för arbetet att bevara den biologiska mångfalden. Det arbetet måste fortgå i enlighet med den strategi jag tidigare redogjort för och omfattningen av biotopskyddet kommer dessutom att utvärderas och därefter kunna genomgå förändringar.

Verken har i utredningen påpekat att det enligt 21 § naturvårdslagen är mark- eller vattenområdet i vilken en biotop återfinns som skyddas med stöd av lagen. Det är således inte biotopen (livsmiljön) för en specifik art som är skyddad enligt lagen. Det bör dock i sammanhanget påpekas att det är fullt möjligt att skydda hotade arters livsmiljöer med andra former av områdeskydd under naturvårdslagen. Erfarenheterna efter några års tillämpning av bestämmelserna om biotopskydd får vara vägledande för överväganden om 21 § NVL kan behöva kompletteras för att skydda hotade arters livsmiljöer.

Det finns behov av undantag för arbetsföretag i A-biotoper på mark som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL (1987:10) som trätt i kraft före biotopskyddet. Motsvarande behov gäller utställda arbetsplaner enligt väglagen (1971:948). Detta gäller även stora och viktiga arbetsföretag som ingår i den omfattande upprustning och utbyggnad av stamvägar och stomjärnvägar som riksdagen under våren 1993 har fattat beslut om och som oundvikligen kommer i konflikt med det senare beslutade biotopskyddet. Från förbudet att utföra arbetsföretag som kan skada dessa biotoper bör därför finnas möjlighet till undantag som också bör gälla i enskilda fall om särskilda skäl föreligger.

Vidare bör den ansvariga myndigheten alltid skyndsamt kunna lämna besked om skyddet gäller för ett visst fall.

Det kan finnas enstaka fall då frågan om rätt till ersättning enligt naturvårdslagen aktualiseras av det generella biotopskyddet genom att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Av 26 § andra stycket naturvårdslagen följer att en förutsättning för ersättningsrätt i sådana fall är att tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor. Ersättningsfrågan aktualiseras således först sedan det konstaterats att undantag från biotopskyddet inte kan medges.

Vad gäller B-biotoperna bör som nämnts skyddet inträda först efter beslut i varje enskilt fall. Vilka biotoper som skall omfattas bör anges i naturvårdsförordningen. Naturvårdsmyndigheterna bör i damråd med

andra berörda myndigheter när det behövs meddela allmänna råd till stöd för tillämpningen av reglerna.

Som en grundläggande princip skall frågor om biotopskydd prövas med tillbörlig hänsyn till övriga allmänna och enskilda intressen (jfr. 3§ naturvårdslagen). Det innebär att det undantagsvis kan finnas anledning att ompröva även beslut om B-biotoper. Undantag bör kunna komma ifråga endast när övergripande samhällsintressen som inte kan tillgodoses med bibehållet biotopskydd är klart starkare än intresset att skydda den aktuella biotopen.

För att en riktig avvägning mellan skilda allmänna och enskilda intressen skall kunna göras bör ifrågavarande naturvårdsmyndighet i förekommande fall i samråd med berörda trafikverk och andra berörda myndigheter genom allmänna råd ge rekommendationer för bedömning dels av vad som skall anses som särskilda skäl för undantag från skyddet av A-biotoper dels av övriga avvägningar inom ramen för biotopskyddet.

Regeringen har i dag beslutat om de nödvändiga förändringarna i naturvårdsförordningen. De träder i kraft den 1 januari 1994.

Vissa biotoper kräver vård för att de skyddsvärda egenskaperna skall bibehållas. När det gäller vårdkrävande biotoper bör framhållas att biotopskyddet enligt naturvårdslagen endast är ett skydd mot skadliga arbetsföretag. Vård av biotoper som faller under biotopskyddet får ske på annat sätt, t.ex. genom att biotoperna i många fall automatiskt kan komma att ingå som en del i avtal om landskapsvård, naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) eller de särskilda medel som finns avsatta för avtal med skogsbrukarna.

Jag vill i sammanhanget också peka på att biotopskyddet indirekt kommer att ge ett skydd för kulturmiljöobjekt, som t.ex. odlingsrösen, stenmurar eller pilevallar. I vissa fall skyddas sådana objekt redan med stöd av kulturminneslagen och vårdas med hjälp av fornvårdsmedel eller Riksantikvarieämbetets kulturlandskapsmedel. Det ankommer på länsstyrelsen att beakta det dubbla skydd som dessa landskapselement i odlingslandskapet i vissa fall kommer att ha.

Utvecklingen av sektorsmyndigheternas ansvar beträffande naturvården bör i fråga om biotopskyddet innebära att skogsvårdsstyrelserna, i enlighet med vad som förordades i prop. 1990/91:90 och prop. 1992/93:226, svarar för myndighetsuppgifterna när det gäller biotoper på skogsmark. Ansvaret omfattar såväl att avgränsa biotoper som att hantera tillståndsprövning, pröva ersättningsfrågor m.m. För att göra hanteringen av skyddet så enkel som möjligt anser jag att det i naturvårdsförordningen bör anges vilka biotoper som skogsvårdsstyrelserna ensamma ansvarar för. Ett stort antal av de föreslagna biotoperna är uteslutande av skoglig art. För ett fåtal kan förutses att de kommer att påträffas både på skogsmark och på annan mark. Där bör ansvaret fördelas så att skogsvårdsstyrelserna ansvarar för tillämpningen på den mark som omfattas av skogsvårdslagen och länsstyrelserna ansvarar för tillämpningen på övrig mark. För övriga biotoper faller ansvaret på länsstyrelserna. I de fall intrångsersättning skall utgå för skogliga biotoper har i den skogspolitiska propositionen föreslagits att skogsmyndig-

heterna ges särskilda resurser för detta ändamål. Riksdagen har beslutat i enlighet med detta (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352). I övrigt belastas fjortonde huvudtitelns anslag för investeringar på miljöområdet.

Naturvårdsverket påpekar i den nyssnämnda rapporten att den nya ordningen vad gäller myndighetsansvar bör föranleda en ändring i 39 § naturvårdslagen. Enligt paragrafens första stycke gäller att det är länsstyrelsen som har befogenhet att besluta i fråga om vissa förelägganden och om handräckning vid överträdelse av vissa beslut eller föreskrifter. Reglerna kan också tillämpas för att åstadkomma rättelse vid överträdelser mot biotopskyddet. Skogsvårdsstyrelsen bör dock ha denna befogenhet när det gäller de skogliga biotoperna.

Jag anser att en förändring av naturvårdslagen bör göras för att tillgodose detta. Även vad gäller den möjlighet som finns i 20 § att förelägga om samråd för vissa arbetsföretag inom begränsade områden bör skogsvårdsstyrelserna, i enlighet med vad som beslutats i den nya skogspolitiken, ges sådana befogenheter inom skogsmark. Detta görs enklast genom att en ny 43 a § införs med innebörden att regeringen får föreskriva att länsstyrelsens uppgifter i dessa hänseenden skall fullgöras av skogsvårdsstyrelsen. Den föreslagna lagändringen är av sådan beskaffenhet att *Lagrådets* hörande skulle sakna betydelse.

Jag vill understryka att uppdelningen av myndighetsansvaret ställer särskilda krav på ett nära samarbete mellan länsstyrelserna och skogsvårdsstyrelserna, bl.a. för att hantera gränsfall mellan myndigheternas ansvarsområden. Det krävs givetvis också ett fortsatt nära samarbete mellan Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket för att utveckla och utvärdera biotopskyddet. Även Riksantikvarieämbetet bör från sina utgångspunkter beredas möjlighet att delta i utvärderingen.

Information om det nya biotopskyddet kommer att bli mycket viktig. Betydande informationsinsatser inom naturvårdsområdet riktat till markägare och brukare görs av sektorsmyndigheterna redan i dag. Skogsstyrelsen bedriver en omfattande informations- och utbildningsverksamhet inom sitt område, bl.a. genom kampanjerna Rikare Skog och Kulturmiljövård i skogen. Jordbruksverket har nyligen fått resurser för information om naturvårdshänsyn. Information om det nya biotopskyddet bör därför införlivas i denna informations- och utbildningsverksamhet. Som jag förordat i det föregående (avsnitt 2.7) bör Jordbruksverket genomföra en informationskampanj av liknande slag som den som genomförs på skogsområdet, vilken bör inrymma information och utbildning om det nya biotopskyddet. Utan en brett upplagd informationinsats riktad mot markägare och brukare finns risk att biotopskyddet inte kommer att fungera på avsett sätt. Dessa insatser bör genomföras i samarbete med skogsägarorganisationerna och Lantbrukarnas Riksförbund och i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Kunskaperna om vissa biotoper är ännu begränsade. Det är därför viktigt att arbetet med inventeringar fortsätter. En omfattande verksamhet pågår redan, vilken bör kunna tjäna som underlag för biotopskyddets genomförande.

Min bedömning: Sverige bör verka för att konventionen om biologisk mångfald ges en samordnande roll i det internationella naturvårdsarbetet.

Skälen för min bedömning: Sverige har tidigare ingått ett flertal internationella överenskommelser på naturvårdsområdet. De viktigaste är 1971 års konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (Ramsarkonventionen), 1973 års konvention för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter (Washingtonkonventionen eller CITES), 1979 års konvention om skydd för flyttande vilda djurarter (Bonnkonventionen) samt 1979 års konvention om skydd av Europas vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen). Internationellt samarbete för bevarande av den biologiska mångfalden i Östersjön sker inom ramen för 1974 och 1992 års Helsingforskonventioner. Vidare är Sverige part i 1946 års konvention för reglering av valfångst samt 1980 års konvention för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis. Även 1979 års konvention om skydd för världens kultur- och naturarv (Världsarvskonventionen) är av betydelse. Av särskilt intresse är det samarbete för bevarande och skydd av den biologiska mångfalden i det arktiska området som pågår mellan de åtta arktiska staterna. Det bygger på den år 1990 i Rovaniemi antagna Strategin för skydd av miljön i Arktis (A-EPS). Detaljerade handlingsprogram för kartläggning, dokumentation och genomförande av skyddsåtgärder inom områdena norr om polcirkeln har beslutats. Vid sidan av konventionen om biologisk mångfald har Sverige också nyligen deltagit i förhandlingarna om och skrivit under ett miljöskyddsprotokoll till Antarktisfördraget.

Miljöskyddsprotokollet till Antarktisfördraget

Antarktisfördraget (SÖ 1984:5) slöts den 1 december 1959 och trädde i kraft den 23 juni 1961. Sverige anslöt sig till fördraget den 24 april 1984 och det trädde i kraft för Sverige samma dag. Ett miljöskyddsprotokoll till Antarktisfördraget antogs och undertecknades i oktober 1991. De nationer som bedriver forskning och de flesta av de nationer som bedriver någon typ av verksamhet i området har undertecknat protokollet.

Miljöskyddsprotokollet innebär krav på reglering av all verksamhet i Antarktis och tillståndsplikt för vistelse i området. Vidare är all insamling eller skadlig påverkan av naturligt förekommande växt- eller djurarter i Antarktis förbjuden. Undantag kan i vissa fall göras för vetenskaplig verksamhet. Växt- eller djurart som inte naturligt förekommer i Antarktis får inte utan tillstånd föras in i Antarktis. Protokollet rymmer även i övrigt ett långtgående skydd för att bevara miljön i Antarktis och de ekosystem som beror av eller sammanhänger med Antarktis ekosystem.

Regeringen har nyligen lagt fram förslag om lagreglering av svensk verksamhet i Antarktis, prop. 1992/93:140. Lagförslaget har granskats av Lagrådet och behandlas för närvarande av riksdagen. Protokollet träder i kraft när det har ratificerats av samtliga deltagande parter.

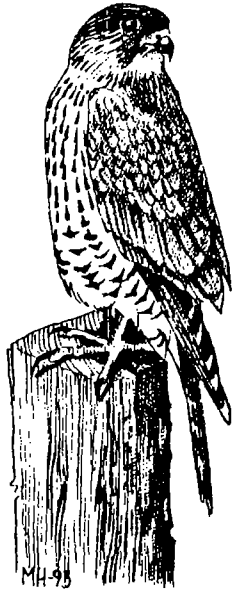
Prop. 1993/94:30
Bilaga I

Utredning om internationella naturvårdsöverenskommelser och svensk lagstiftning

Inom Miljö- och naturresursdepartementet har departementspromemorian (Ds 1993:64) Regler om handel med skyddade djur- och växtarter m.m. utarbetats. I promemorian presenteras de internationella överenskommelser på naturvårdsområdet som Sverige är part i samt EG:s motsvarande rättsakter. Förslag lämnas om ändringar som behövs för att Sverige skall uppfylla de internationella förpliktelserna genom lagstiftning.

Bland de frågor som behandlas i promemorian kan nämnas regler om kontroll av förvaring, transport och handel med djur och växter som är skyddade enligt naturvårdslagen eller jaktlagen eller som Sverige internationellt åtagit sig att skydda. Vidare berörs möjligheterna att freda djur och växter med stöd av naturvårdslagen. Beträffande biotopskyddet behandlas bl.a. regler om en förteckning över områden som bör beredas skydd i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser om skydd av naturområden.

Jag avser att under våren 1994 återkomma till regeringen med förslag till en proposition med anledning av promemorian.



Jaktfalken hotas i Sverige bl.a. av olaglig handel och export av ägg och ungar.

Under förhandlingarna om konventionen om biologisk mångfald diskuterades behovet av en bättre samordning av de insatser som görs under olika redan existerande naturvårdsinriktade konventioner. Den nya konventionen om biologisk mångfald kan bereda goda möjligheter till en sådan samordning i syfte att effektivisera det internationella naturvårdsarbetet. Förutsättningar för ett sådant samarbete skulle också främjas om sekretariatet till konventionerna placerades i anslutning till varandra. Dessa diskussioner har ännu inte nått någon större grad av konkretisering bland de länder som är parter till konventionen om biologisk mångfald eller till övriga avtal på naturvårdsområdet. En förutsättning för att konventionen om biologisk mångfald skall kunna ges en samordnande roll är givetvis att de länder som är parter till resp. avtal kan acceptera en sådan ordning. Till exempel skulle en del av dessa avtal kunna omförhandlas som protokoll till mångfaldskonventionen. Initiativ till sådana omförhandlingar kan endast tas av parterna till dessa övriga konventioner.

Enligt min mening är en ökad samordning mellan de olika naturvårds-konventionerna önskvärd. För vissa av avtalen är arbetssituationen besvärlig, bl.a. på grund av resursbrist. En anknytning till konventionen om biologisk mångfald skulle kunna förbättra situationen för dessa avtal, samtidigt som mångfaldskonventionen ges en förstärkning inom olika delområden av betydelse för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Jag anser därför att Sverige som part till dessa avtal bör verka för att de knyts närmare till konventionen om biologisk mångfald och att denna ges en samordnande roll i det internationella naturvårdsarbetet.

3.5 Jordbruket

Riksdagens beslut om livsmedelspolitiken år 1990 innebar en förändring av grunddragen i denna politik, vilka varit i huvudsak oförändrade sedan flera decennier tillbaka. Beslutet innebar att prisstödets roll tonades ned som medel för att uppnå de livsmedelspolitiska målen medan direkta medel för att nå mål för miljö, landskapsvård, regional fördelning och beredskap förstärktes. Gränsskyddet för jordbruket skulle bibehållas medan den interna marknadsregleringen stegvis skulle avvecklas.

Syftena med reformen av livsmedelspolitiken var bl.a. att minska jordbrukets miljöbelastning, att åstadkomma ett mer varierat odlingslandskap och en ökad genetisk mångfald och att bevara odlingslandskapets natur- och kulturvärden.

Utvärderingen av den tidigare politiken visade dels på det positiva miljö- och naturvårdsvärde som jordbruket har, men också att politiken orsakat betydande miljöproblem. Strukturförändringarna i jordbruket under främst efterkrigstiden innebar en minskad mångfald av naturmiljöer i odlingslandskapet. Detta har förändrat såväl landskapsbild som flora och fauna vilket bl.a. medfört en utarmning av den genetiska

variationen. Användningen av bekämpningsmedel har också haft negativa effekter på floran och faunan, t.ex. genom att de djur som i sin livscykel är beroende av ogräset får sämre tillgång till föda när kemiska medel sätts in. Effekter av bekämpningsmedel har påvisats hos en rad organismer, som inte är avsedda att bekämpas, både i och utanför åkern.

Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att i samråd med Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet fortlöpande följa och utvärdera miljöeffekterna av den livsmedelspolitiska reformen. En första rapport har överlämnats till regeringen under hösten 1992.

Chefen för Jordbruksdepartementet tillsatte år 1991 den s.k. Omställningskommissionen, vilken enligt sina direktiv (dir. 1991:97) skall förbereda avstämning av besluten i 1990 års livsmedelspolitiska reform mot EG:s motsvarande politik. Avstämningen skall ske efter det att EG har lagt fast principerna för sin kommande jordbrukspolitik. Kommissionen skall beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tidpunkten för 1990 års livsmedelspolitiska beslut. I första hand skall effekterna av ett svenskt medlemskap i EG bedömas. En avstämning skall också göras av besluten i 1990 års livsmedelspolitiska reform avseende mål och medel för att bevara ett öppet och levande odlingslandskap samt i anslutning därtill pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

Min bedömning: Den hittillsvarande utvärderingen av det livsmedelspolitiska beslutet visar att det finns ett fortsatt behov av ett system för ersättning för aktivt brukande som bevarar odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden.

Fortsatta insatser inom miljöskyddsområdet är också påkallade.

Skälen för min bedömning:

Odlingslandskapet

En första utvärdering av miljöeffekterna av den livsmedelspolitiska reformen har genomförts av Naturvårdsverket i samråd med Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet.

Naturvårdsverket har också bedömt effekterna ur klimatsynpunkt av jordbrukets omställning.

Resultaten visar att mycket få aktiva åtgärder hittills har vidtagits för att varaktigt ställa om marken till annan användning än livsmedelsproduktion. De arealer som anmälts för s.k. omställningsstöd, dvs. ersättning för att varaktigt ta mark ur livsmedelsproduktion, är koncentrerade huvudsakligen till Svealands slättbygder och Götalands norra slättbygder. Enligt en enkätundersökning som genomförts av Jordbruksverket planeras inga ur landskapssynpunkt betydande åtgärder för den övervägande delen av den mark som anmälts till omställning. Endast på drygt en tiondel av arealen förbereddes skogs- eller energiskogsplantering.

Utvärderingen visar att anläggningsstöd för bl.a. lövskog, ädel-lövskog, energiskog eller våtmark har lämnats i huvudsak i vissa koncentrerade områden i södra och mellersta Sverige och de landskapliga effekterna av detta stöd har alltså inte fått särskilt stor spridning. T.ex. anmäldes 1991 drygt 30 000 ha åkermark för plantering under 1991-1996 med lövskog varav Malmöhus län svarade för 45 % av denna areal, Östergötland 10 % och övriga län sammanlagt 45 %. Den faktiska planteringen har dock hittills endast uppgått till ca 6 % av den anmälda arealen.

Det betonas i rapporten att anmälningsplikten för nedläggning av jordbruksmark endast mycket ofullständigt fångar upp den passiva nedläggningen (igenväxningen) och att det därför finns anledning att befara att större delen av den faktiska nedläggningen, främst betesmark, inte kommer till länsstyrelsens kännedom.

Ett aktivt brukande med betesdjur är en förutsättning för bevarande av de marker som har stor artrikedom och som representerar en viktig del av den biologiska mångfalden. I rapporten betonas att om betesdjuren i framtiden skulle komma att omfördelas från naturbetesmarkerna till bete på åker, till följd av att åkermark blivit föremål för omställning, skulle detta leda till förluster av biologiska och kulturella värden.

Det nya systemet för landskapsvårdande åtgärder som tillkom i samband med det livsmedelspolitiska beslutet, i syfte att bevara odlingslandskap med fastlagda natur- och kulturmiljövärden av nationellt intresse, omfattade den 30 juni 1993 ca 266 000 hektar åker och betesmark. Länsstyrelserna har ansvar för tecknande av avtal med brukarna av marken och som underlag har tagits fram länsvisa bevarandeprogram som anger vilka områden som är särskilt viktiga att bevara från natur- och kulturmiljösynpunkt. Avtalen anger bl.a. skötselvillkor och ersättningsnivåer. Ersättningen för skötsel varierar mellan olika markslag men ligger genomsnittligt på ca 700 kronor per hektar.

Ersättning lämnas också för bevarande av de mest värdefulla slätter- och betesmarkerna (Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet, NOLA). Systemet omfattar för närvarande ca 45 600 hektar varav större delen utgörs av naturbetesmarker. Ersättningsnivåerna varierar mellan olika markslag och delar av landet men ligger inom intervallet 600-4 000 kronor per hektar.

Naturvårdsverket bedömer i sin klimatrapport att omställningen av jordbruket med en övergång till extensivt bete, odling av energigrödor och energiskog samt ökad skogsodling sammantaget medför en minskning av koldioxidemissionerna jämfört med den nuvarande markanvändningen. Den planerade minskningen av nötkreatur medför minskade utsläpp av metan, som även utgör en viktig drivhusgas. Den sammantagna effekten av jordbrukets omställning bedöms leda till en mindre påverkan på klimatet. Därtill kommer möjligheterna att använda överskottsarealen till energiodling, vilket medför att användningen av fossila bränslen kan minska.

Miljöskydd

Miljömålet för jordbruket innebär att kväveläckaget från jordbruket skall halveras mellan åren 1985 och 1995 och att fosforförlusterna skall minska väsentligt. Målet för åtgärdsprogrammet för bekämpningsmedel är att eliminera hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel samt att halvera användningen fram till strax efter mitten på nittioalet. En halvering av förbrukningen har redan uppnåtts till år 1990 jämfört med åren 1981-1985.

Användningen av handelsgödsel har minskat sedan slutet av 1980-talet och fram till år 1992 hade förbrukningen reducerats med 20 % jämfört med 1986. Orsaken är dels att den odlade arealen minskat, dels att intensiteten reducerats. Jordbruksverket bedömer att de åtgärder som vidtas för att minska kväveläckaget i kombination med effekterna av minskad intensitet i odlingen och omställningen kommer att leda till i det närmaste en halvering av kväveförlusterna. Beträffande bekämpningsmedlen finns det tecken på ytterligare minskning av förbrukningen, men försäljningen varierar betydligt mellan åren. Vissa kulturer, t.ex. potatis, står för en stor del av användningen av bekämpningsmedel och insatserna för att begränsa förbrukningen där är särskilt angelägna.

Dessa miljöåtgärder ingår i pågående program som fortsätter och utvecklas i den takt som ny kunskap framkommer. Ett uppföljningsin-

strument för växtnärläckage och bekämpningsmedelsrester i vatten, Jordbrukets recipientkontroll (JRK) är under vidareutveckling och ingår i den samlade miljöövervakningen.

Myndigheternas utvärdering av det livsmedelspolitiska beslutets miljöeffekter visar inte på några drastiska förändringar i landskapet som en effekt av reformen. Utvärderingen visar dock på vissa tecken som tyder på en större passiv nedläggning av åker och betesmark än som hittills observerats. Anmälningar om nedläggning av mark sker inte alltid till länsstyrelsen såsom föreskrivits, vilket innebär att denna förändring i odlingslandskapet inte fångas upp i statistiken. För att öka kunskaperna om de natur- och kulturvärden som är förenade med odlingslandskapet bör dels informationsinsatserna till lantbrukarna ökas, dels behövs ett fortsatt stöd i form av såväl landskapsvårds- som NOLA-ersättning för skötseln av dessa värdefulla områden.

Fortsatta insatser inom miljöskyddsområdet anser jag också påkallade. Programmen för minskning av bekämpningsmedelsanvändningen och för reduktion av närsaltläckaget ligger fast.

3.5.2 Naturvårds- och miljöfrågor i svensk jordbrukspolitik inför EG

Min bedömning: Ett svenskt miljöstödsystem anpassat till EG:s regelverk bör snarast utarbetas, inkluderande bl.a. stöd till s.k. alter-nativodling.

Skälen för min bedömning: Omställningskommissionen har i april 1993 lämnat sitt tredje betänkande (SOU 1993:33) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG, där bl.a. frågan om mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap behandlas.

Kommissionen konstaterar att det enligt hittills gjorda utvärderingar av miljöeffekterna av den livsmedelspolitiska reformen inte pågår någon nämnvärd nedläggning av jordbruksmark och att skogsplantering på åkermark är obetydlig. Trots befarade minskningar i antalet nötkreatur som en följd av reformen har antalet djur ökat med 60 000. En ökning av antalet nötkreatur har skett i landets skogs- och mellanbygder, om än i mindre omfattning än i slättbygden.

Kommissionen redovisar det stöd inom EG som har relevans för möjligheterna att bevara det öppna landskapet, bl.a. arealstöd. Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitik (CAP) omvandlas jordbruksstödet i huvudsak från prisstöd till inkomststöd i form av arealbidrag. Arealbidrag lämnas för i princip all odling av jordbruksgrödor utom vallodling. Krav på att viss areal ligger i träda gäller vid större företag. Arealbidrag lämnas även för träda. Särskilt stöd till jordbruket i mindre gynnade områden (Less Favoured Areas) kan lämnas i form av arealbidrag.

I kommissionens betänkande redovisas vidare EG:s stöd för att bevara odlingslandskapet och minska jordbrukets miljöbelastning samt att minska överskottsproduktionen. Stöd kan lämnas bl.a. för åtgärder som minskar användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel, införande av ekologiska odlingsmetoder, extensivering av växtodlingen eller bevarande av odlingslandskapet. Stöd kan också lämnas för att bevara utrotningshotade husdjurraser m.m. Varje medlemsland skall inom de angivna ramarna utforma nationella program som skall godkännas av EG-kommissionen innan de tillämpas. Stödet lämnas genom avtal med jordbrukare och delfinansieras upp till en given nivå av EG:s garanti-fond. Medlemsländerna har rätt att ge högre ersättning än de i direktivet angivna, under förutsättning att det inte har en snedvridande effekt på konkurrensförhållandena.

Kommissionen tar även upp vissa förslag till arealstöd i Sverige, bl.a. Naturskyddsföreningens förslag till värdedifferentierad arealersättning för jordbruksmark. Utgångspunkten är här att lantbrukaren skall ersättas för de kollektiva nyttigheter som produceras i form av öppet, biotop- och artrikt landskap m.m. Ett förslag från länsförbunden inom Lantbrukarnas riksförbund i södra Sveriges skogs- och mellanbygder om arealersättning till företag med mjölk- och köttproduktion redovisas också. Förslaget innebär att ett stödområde för jordbruket i dessa områden inrättas och att generell arealersättning lämnas för företag med grovfoderkonsumerande djur i syfte att bevara odlingslandskapet.

Kommissionen konstaterar beträffande möjligheterna att nå målet om ett rikt och varierat odlingslandskap att detta i grunden beror av konkurrenskraften för vegetabilieproduktionen och för mjölk-, nötkötts- och fårproduktionen (betande djur). Därtill kommer de möjligheter det allmänna har att i särskild ordning betala för produktionen av vissa värden i odlingslandskapet såsom natur- och kulturvärden och biologisk mångfald. Kommissionen framhåller att utvärderingen av miljöeffekterna av det livsmedelspolitiska beslutet visar att det inte pågår någon nämnvärd nedläggning av jordbruksmark, att antalet nötkreatur ökar och att landskapsvårdsprogrammet det närmaste året kommer att nå full omfattning. Mot den bakgrunden konstaterar kommissionen att odlingslandskapet och dess värden inte hotas av den anpassning av jordbruket som krävs fram till ett eventuellt medlemsskap 1995. I avvaktan på att stödet ersätts av EG:s kompletterande miljöåtgärder anser inte kommissionen att några förändringar av den nuvarande landskapsvårdsersättningen och NOLA-stödet bör göras och att resurserna till landskapsvårdsersättning bör hållas minst oförändrade för tiden fram till år 1995.

Det konstateras vidare i betänkandet att de pågående EG-förhandlingarna rör flera grundvillkor av största betydelse för det svenska odlingslandskapet såsom kvoter för olika vegetabilieprodukter och för produktion av mjölk, nötkött och får. Vidare avgörs i förhandlingarna stödet till jordbruket i norra Sverige och vilka områden i södra Sverige som skall klassas som mindre gynnade och därmed kan komma i åtnjutande av särskilda stöd. Kommissionen bedömer att konkurrenskraften i dessa produktionsgrenar blir god varför kvoternas storlek blir avgörande för produktionens omfattning. Vidare bedömer kommissionen

att anpassningen till EG:s jordbrukspolitik inte kommer att påverka möjligheterna att nå målen om minskat kväveläckage och minskad bekämpningsmedelsanvändning. Intensiteten i växtodlingen bedöms inte öka eftersom de höjda intäkterna härrör från arealbidrag och inte från höjda produktpriser. Stöd för olika miljöfrämjande åtgärder kan ges för att minska intensitet och miljöbelastning i jordbruket.

Kommissionen anför beträffande arealersättning som metod att bevara öppna landskap att arealersättning tillämpas i mycket stor omfattning i EG och att Sverige som framtida medlem har mycket stora möjligheter att använda sig av detta som medel för att bevara öppna landskap. Det är därvid av största betydelse att skogs- och mellanbygderna bli klassade som mindre gynnade områden, s.k. Less Favoured Areas och att jordbruket i norra Sverige erhåller särskilt stöd. Mot denna bakgrund anser kommissionen att arealersättning både i Sverige och EG är en etablerad metod att bevara öppna landskap och finner inte anledning att föreslå nya former för arealersättning under tiden fram till ett svenskt medlemskap i EG.

Kommissionen framhåller att det är angeläget att arbete snarast påbörjas med att utreda hur stöden för bevarande av odlingslandskapet och den biologiska mångfalden och kulturvärdena i detta landskap skall utformas inom ramen för EG:s kompletterande miljöåtgärder. Ett sådant program bör samordnas med stöden till jordbruket i norra Sverige och till de mindre gynnade områdena i södra och mellersta Sverige.

Jag har redan tidigare (prop. 1992/93:100 bil. 15) gjort den bedömningen att ett ersättningsystem av typ landskapsvårdsersättningen kommer att bli nödvändigt i händelse av ett svenskt EG-medlemskap. Liknande system finns i EG och dessa är obligatoriska inslag i den gemensamma jordbrukspolitiken. Den exakta utformningen av det framtida systemet för landskapsvård m.m., liksom resursbehov och finansiering får bedömas mot bakgrund av de nationella naturvårdsmålen och ovanstående faktorer. Regeringen avser att utreda frågan om hur ett svenskt miljöstöd, inklusive stöd till s.k. ekologisk odling, skall anpassas till EG:s regelverk. I det sammanhanget kommer också övriga stöd till jordbruket att bedömas samlat med miljöstöden, i syfte att uppnå bästa möjliga miljömässiga effekt av den svenska jordbrukspolitiken vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EG. Jag har i dessa frågor samrått med jordbruksministern.

3.5.3 Genresursbevarande i jordbruket

Min bedömning: Särskilda bevarandeplaner för samtliga svenska lantsorter och husdjursraser bör upprättas. Resurser bör anvisas till stöd för uppbyggnaden av Nordens Ark.

Skälen för min bedömning: Ett organiserat bevarande av växt- och husdjursgenetiska resurser är en förutsättning för att kommande generationer skall kunna förädla växter och djur för att möta nya behov. Vi

vet inte nu vilka krav som i framtiden kan komma att ställas på jordbrukets kulturväxter och djur. Sannolikt kommer t.ex. i fråga om växterna att ställas ökade krav på att de kan ingå i ett mer miljövänligt odlingssystem och att kvalitets- och resistensegenskaperna skall förbättras. Klimatförändringar kan kräva anpassningar till nya odlingsförhållanden. Det är därför nödvändigt att bevara dessa oersättliga resurser för framtiden.

De växtgenetiska resurserna omfattar alla våra kulturväxter och en stor del av deras vilda släktingar, vilka ofta har värdefulla egenskaper för förädling av kulturväxterna. Den nya gentekniken gör dessutom att en allt större del av den biologiska mångfalden kan betraktas som en resurs i växtförädlingen, dvs. av omedelbart eller potentiellt värde för människan. I modernt jordbruk används ett fåtal växtsorter, vilka är starkt förädlade med en smal genetisk bas till skillnad från de många lantsorter som användes tidigare och som har betydligt större genetisk variation. Effekten av den snäva genetisk bakgrunden kan bli att vissa sorter slås ut helt av växtsjukdomar. Växtförädlare har fått gå tillbaka till äldre material eller närbesläktade vilda arter för att hitta anlag för motståndskraft mot sjukdomar. Det är i sådana fall nödvändigt att ha tillgång till det genetiska materialet.

Bevarande av genetiskt material sker bl.a. i genbanker över hela världen. De viktigaste uppgifterna för genbankerna är att samla in, lagra, dokumentera, utvärdera och utbyta genetiskt material av de odlade och vilda växterna.

I Sverige arbetar ett flertal institutioner med bevarande av genetiska resurser på växt- och husdjursområdet. Nordiska Genbanken är ett centrum för bevarande och användning av växtgenetiska resurser i de nordiska länderna. Nordiska Genbanken arbetar med att bevara och dokumentera den genetiska variationen i nordiskt material av växtarter, bl.a. i frölager i Sverige och på Svalbard. Den information om materialets egenskaper som finns lagrad i institutionens databaser är fritt tillgänglig och information från andra genbanker kan förmedlas via Nordiska Genbanken. Även vissa odlarföreningar gör värdefulla insatser för att bevara kulturväxter, t.ex. Föreningen Sesam.

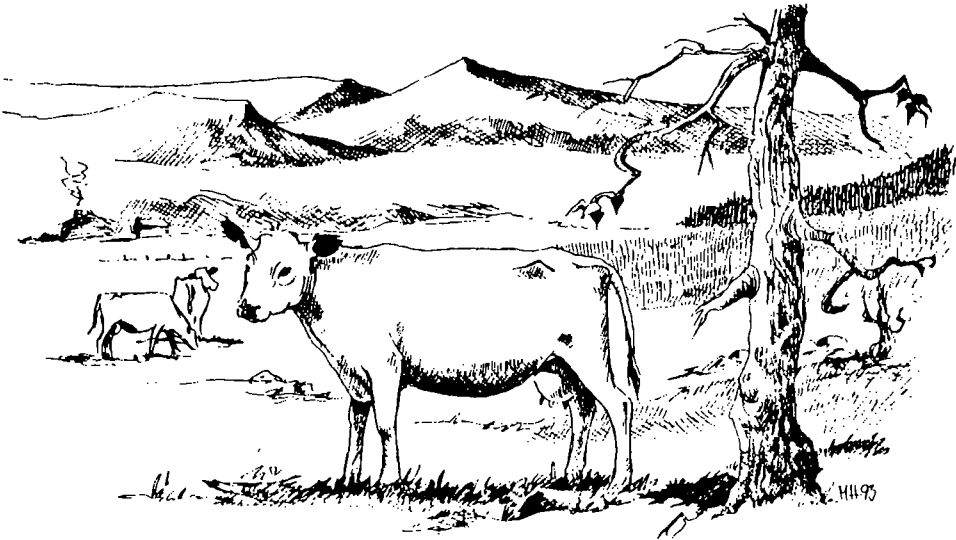
Gamla lokalsorter av frukt och potatis har ett särskilt kulturhistoriskt värde. Här samarbetar Nordiska Genbanken med bl.a. Nordiska museet, Julita Gård och olika hembygdsföreningar för att exempelvis bevara gamla fruktsorter i sortsamlingar i fält. För att öka konkurrenskraften för nordisk växtförädling arbetar Nordiska Genbanken även för att stimulera nordiskt samarbete och för närvarande prioriteras bl.a. användning av bioteknik och datateknik inom växtförädlingen. Hög prioritet ges även åt projekt som syftar till ett miljövänligare jordbruk, t.ex. resistensförädling och studier av möjligheterna att via växtförädling minska kväveförluster från odlingsmark till den omgivande miljön.

Arbetet med bevarande av det genetiska materialet på husdjursområdet bedrivs i huvudsak inom de avelsföreningar som finns för ett flertal raser.

Ansvaret på myndighetsnivå har åvilat Lantbruksstyrelsen och sedermera Statens jordbruksverk. En rådgivande nämnd, Genbanksnämnden

för husdjur, finns knuten till Jordbruksverket. Arbetet inom myndigheten och nämnden har haft till uppgift att initiera och följa upp inventeringar av de husdjursraser som är aktuella för bevarandeinsatser, att biträda vid upprättande av avelsplaner samt att bistå med information och rådgivning i genbanksfrågor. Arbetet under senare år har framför allt varit inriktat på besiktningar, inventeringar och upprättande av avelsplaner för ett flertal raser samt framtagande av informationsmaterial.

Bland de raser som ansetts unika för Sverige och som därför bör ingå i ett bevarandeprogram ingår t.ex. fjällkon och rödkullan vilka är koraser som funnits i vårt land under lång tid. Antalet fjällkor har sjunkit kontinuerligt på grund av ökande konkurrens från mer högvakastande raser. Man har dessutom korsat den med andra raser och resultatet har blivit att populationen minskat kraftigt och nu beräknas bestå av 300-400 kor. En särskild avelsplan för flera generationer framåt skall nu läggas upp och Genbanksnämnden kontrollerar hur infrost sperma används. Bland övriga husdjursraser som är föremål för särskilda bevarandeinsatser kan märkas fårraser som gutefår, ryafår samt flera raser av gås, anka samt svensk dvärghöna, gotlandskanin och det nordiska biet. Dessutom finns vissa raser som är unika för Sverige men vilkas fortlevnad för närvarande inte är hotad, t.ex. den nordsvenska hästen, gotlandsrusset, pälsfåret och den svenska lantrasgeten.



Fjällkon är en svensk lantras.

På husdjursområdet finns ett nordiskt genbankssamarbete under en ledningsgrupp med representanter från varje nordiskt land. Det egentliga bevarandearbetet bedrivs och finansieras av varje enskilt land. Sedan april 1991 finns dessutom vid Norges Lantbrukshögskola en nordisk

informationscentral för insamling och lagring av upplysningar om genetiska resurser hos nordiska husdjur.

Prop. 1993/94:30
Bilaga 1

Även fristående organisationer, såsom avelsföreningar, Världsnaturfonden, Naturskyddsföreningen och Nordens Ark, bedriver ett betydelsefullt artbevarandearbete på husdjursområdet. Världsnaturfonden tillhör de som satsat mest resurser på husdjursrasers bevarande under senare år. Nordens Ark är en stiftelse som vid sin anläggning vid Åby Säteri i Sotenäs kommun bedriver avelsarbete för att söka rädda och bevara utrotningshotade svenska och utländska djurarter. Verksamheten är nyligen startad och intar med sina internationella dimensioner en särställning bland verksamheter med denna inriktning i Sverige och är en av två sådana anläggningar i Europa. Jag anser det viktigt att denna verksamhet ges en god start och bedömer därför att resurser bör avsättas som en engångsanvisning till stöd för uppbyggnaden av verksamheten. Inom kort bör den publika delen av verksamheten kunna generera tillräckligt med intäkter.

Enligt min bedömning bedrivs redan i dag ett omfattande arbete av stor betydelse för bevarande av den genetiska mångfalden i jordbruket. Jag anser dock att bevarandeplaner bör upprättas för alla arter av husdjur och lantraser för vilka Sverige kan anses ha ett särskilt ansvar. Den pågående landstudien om biologisk mångfald får visa om ytterligare insatser behövs för att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser under konventionen om biologisk mångfald.

3.6 Planering och säkerställande av grönområden i tätorter

Min bedömning: Formerna för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden i eller i anslutning till städer och tätorter behöver utredas liksom åtgärder för att främja nya arbetssätt och samverkansformer i fråga om förvaltning och skötsel av parker och grönområden. Utredningen om en översyn av plan- och bygglagen (Dir. 1992:104) bör därför ges tilläggsdirektiv med denna innebörd.

Skälen för min bedömning: Tillgång till en rik och varierad natur är en grundläggande faktor för människors fysiska och psykiska välbefinnande. Särskilt för boende i tätorter, som utgör 86 % av Sveriges befolkning, är natur- och grönområden i och i anslutning till den byggda miljön av avgörande betydelse för en god livsmiljö. Natur- och grönområden är grundläggande inte enbart med hänsyn till behoven för rekreation och friluftsliv, utan även för att ge dagliga naturupplevelser och berika vardagsmiljön. Under senare år har vi alltmer uppmärksamats på hälsoaspekterna i fråga om parker och grönområden. Stora grupper av tätortsbefolkningen - inte minst barn och äldre - är helt beroende av vardagskontakt med natur i eller i omedelbar anslutning till bostadsområdet. Vardagskontakt med grönområden ökar förståelsen för naturens kretslopp och därmed även för en omställning av hela samhället.

I detta sammanhang bör även grönområdenas betydelse för livsmiljön i tätorterna från andra aspekter framhållas. Parker och grönområden är ofta bärare av kulturhistoriska värden och bidrar till att ge städerna identitet och karaktär. Träd, växter och grönområden har också viktiga funktioner för miljösituationen i tätorterna, bl.a. genom att förbättra klimat och luftkvalitet och ingå i stadens tekniska försörjningssystem, t.ex. i dagvattenhanteringen.

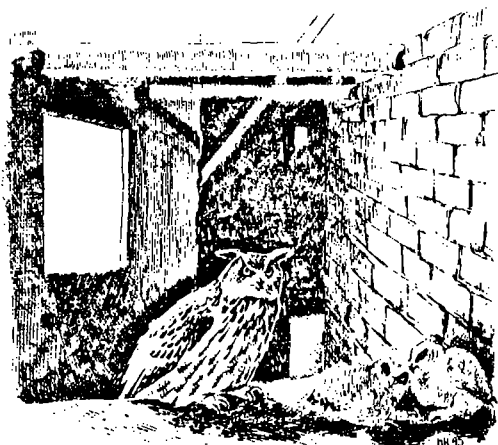
Våra städer och tätorter rymmer ofta en unik flora och fauna, som i väsentliga avseenden skiljer sig från omgivande landsbygdsområden. En förutsättning för den biologiska mångfalden i tätorterna är en rik tillgång till natur- och grönområden. Dessa bör innehålla såväl träd, buskar och annan vegetation i den byggda närmiljön som grönområden och parker i nära anslutning till bostads- och arbetsområden och större natur- och strövområden i tätorternas omedelbara närhet. Den byggda miljön - bebyggelse, trafikleder och andra anläggningar - påverkar emellertid omgivande natur på flera sätt.

Det är allvarligt att utbyggnaden i våra tätorter alltmer tagit i anspråk parker, grönområden och annan obebyggd mark. Under de senaste tjugo åren har den obebyggda markens andel av tätorterna minskat från nästan 45 % till 38 % (jfr. prop. 1992/93:100, bil. 15). Störst har minskningen varit i tätorter med mer än 10 000 invånare. Boverket och Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag bl.a. behandlat frågor om grönområden och förutsättningarna för biologisk mångfald i våra tre storstadsområden (Storstadsuppdraget, Boverket 1992 samt Storstädernas miljö, Naturvårdsverkets rapport 4 159). Verken anser bl.a. att den planerade expansionen i storstadsområdena riskerar att påverka den biologiska mångfalden och minska grönområdena. Också i övriga städer och tätorter finns det risk för att utvecklingen av bebyggelse m.m. kommer i konflikt med önskemålen om att bevara biologisk mångfald.

En grundläggande förutsättning för att bevara och utveckla den biologiska mångfalden i tätorter är att slå vakt om en variationsrikedom i fråga om grönområden, säkerställa gröna stråk och förstärka sambanden mellan olika sorters grönområden såväl inom som utanför tätorterna. En förutseende samhällsplanering kan i hög grad medverka till att skydda och utveckla den biologiska mångfalden och att förebygga skador i naturmiljön. Den kommunala fysiska planeringen kan ge ökade kunskaper om naturvärden och om ekologiska förutsättningar samt underlag i fråga om lokalisering eller utformning av bebyggelse som tar hänsyn till den biologiska mångfalden och skilda kulturvärden. En möjlighet, som alltför ofta förbises, är att utnyttja grönområden och vattenytor för att anpassa tekniska försörjningssystem till naturens kretslopp eller att utveckla nya grönområden i den byggda miljön. Boverket och Naturvårdsverket betonar i sina rapporter att kommunerna behöver samverka i planeringen för att kunna säkerställa större, sammanhängande grönområden och ta nödvändig hänsyn till natur- och kulturvärden. Verken anser vidare att kommunernas planering av bebyggelseutvecklingen behöver samordnas med planeringen av trafikleder och av den övergripande infrastrukturen.

De förebyggande planeringsinsatserna för tätorternas grönområden behöver emellertid ofta kompletteras med åtgärder för bevarande och säkerställande. Regler som ger stöd för att skydda och bevara grönområden i tätorter finns i olika lagar. Ansvar för planering och beslut om byggande enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, ligger i första hand på kommunerna. Kommunerna har vidare ett grundläggande ansvar för naturvårdsarbetet enligt naturvårdslagen. Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser, NRL, ger övergripande utgångspunkter för myndigheternas planering samt för beslut om mark- och vattenanvändningen. För begränsade områden, t.ex. parker med samlade kultur- och naturvärden, kan i vissa fall bestämmelserna i lagen (1988:950) om kulturminnen användas.

Bristerna i lagstiftningen för säkerställande och skydd av parker och grönområden i tätorter har uppmärksammats i olika sammanhang under senare år. Boverket och Naturvårdsverket har i sina storstadsuppdrag pekat på generella brister i fråga om regler och styrmedel, bl.a. för mellankommunal samverkan, för tätortsnära jord- och skogsbruk, ersättningsfrågor etc. Verken anser att det behövs ytterligare skyddsinstrument för att långsiktigt säkra betydelsefulla delar av parker och stadsnära grönområden. I miljöskyddskommitténs betänkande, Miljöbalk (SOU 1993:27), behandlas bl.a. naturvårdslagens bestämmelser för skydd och bevarande av den biologiska mångfalden. Kommittén lämnar emellertid inga förslag som rör skydd och utveckling av grönområden i eller i anslutning till tätorter. Frågan om möjligheterna att skydda centrala parkområden har även aktualiserats för Haga-Brunnsvikenområdet i Stockholms och Solna kommuner. Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat skyddet av Haga-Brunnsviken. Regeringen beslutade den 21 november 1991 med stöd av 6 kap. 2 § NRL att de bägge kommunerna skall redovisa hur de i sin planering enligt plan- och bygglagen avser att tillgodose naturvårdens, kulturminnesvårdens och friluftslivets intressen i området. Kommunernas redovisning kan komma att ge underlag för ett eventuellt ställningstagande till behovet av ändringar i lagstiftningen för att skydda större, sammanhängande parkområden med samlade natur-, kultur- och friluftslivsvärden.



Berguven häckar i Ekoparken i centrala Stockholm.

I detta sammanhang bör även betydelsen av forskning och metodutveckling om planering och säkerställande av tätorternas grönområden betonas. Tillräckliga kunskaper och utvecklade metoder är naturligtvis grundläggande för att företag, kommuner och myndigheter skall kunna ta erforderlig hänsyn till önskemålen om en biologisk mångfald i den byggda miljön. Under senare år har omfattande forsknings- och utvecklingsinsatser i fråga om planering och förvaltning av städernas grönområden bedrivits. *Inte minst kommunerna har i samband med arbetet med översiktsplaner enligt PBL utvecklat former för att på ett sammanhållet och sektorsövergripande sätt säkerställa och utveckla grönområden i tätorterna.* Allt fler kommuner har byggt upp ekologisk kompetens och förbättrat kunskaperna om ekologiska samband. Värdefulla forskningsinsatser har genomförts, bl.a. med stöd av medel från Statens råd för byggforskning. Riksdagen har genom sitt ställningstagande till forskningspropositionen (prop. 1992/93:170, bet. 1992/93:JoU18, rskr.1992/93:398) beslutat anslå särskilda medel för forskning om grönytor. Därigenom ges grund för att stödja forskning med inriktning på sektorsövergripande frågor om planering och förvaltning av grönområden i den byggda miljön. Också miljömyndigheterna medverkar till att utveckla metoder för att stödja kommunernas arbete. Bl.a. kan nämnas att Boverket i samarbete med Naturvårdsverket nyligen har inlett ett projekt - "Stadens parker och grönområden".

Sammanfattningsvis anser jag att det finns behov av en belysning av förutsättningarna för att skydda och utveckla parker och grönområden i tätorter. Dessa områden kan hotas av såväl tätorternas utveckling som av utbyggnaden av kommunikationsleder och andra trafikanläggningar. För att slå vakt om livsmiljön för människor och djur och skydda sådana samlade kultur- och naturvärden som utgör en viktig del av städernas karaktär behöver natur- och grönområden - den gröna strukturen - ges en ökad tyngd i samhällsplaneringen. Åtgärder för att främja planering, säkerställande och förvaltning av den gröna strukturen behöver samordnas och stärkas. Lagstiftningen är splittrad och inte ändamålsenlig i arbetet för att främja bevarande och utveckling av grönområden i tätorterna. Det behövs en samlad bild av kunskapsläget som underlag för bedömning av behovet av fortsatt utvecklingsarbete.

Bestämmelserna i plan- och bygglagen ger de grundläggande utgångspunkterna för kommunernas möjligheter att utveckla en strategi för grönområden i tätorter. I utredningen om översyn av plan- och bygglagen (Dir. 1992:104) skall bl.a. övervägas hur miljöproblem kan förebyggas och miljökvaliteter värnas i våra städer och tätorter. Med nuvarande direktiv kan utredningen emellertid inte förväntas ge en samlad bild av hur de olika lagar som ger stöd för kommunernas planering och säkerställande av grönområden kan förbättras. Bl.a. behöver hinder i lagstiftningen för att underlätta mellankomunal samverkan belysas och förslag till att stärka skyddsinstrumenten i olika lagar övervägas. Vidare behöver formerna för förvaltning och skötsel av grönområden övervägas. Direktiven för utredningen avses därför inom kort kompletteras i syfte att få en bred belysning av hur den biologiska mångfalden i tätorter kan främjas.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822, avsnitt 3.3),
2. godkänna den av mig föreslagna strategin för biologisk mångfald (avsnitt 2).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om

3. att etablera ett centrum samt att inrätta en kommitté för forskning om biologisk mångfald (avsnitt 2.6),
4. att genomföra en informationskampanj om biologisk mångfald inom jordbruksområdet (avsnitt 2.7),
5. att Sverige aktivt bör verka för ett protokoll om biosäkerhet under konventionen om biologisk mångfald (avsnitt 2.8),
6. att regler för miljökonsekvensbeskrivningar i jordbruket bör införas (avsnitt 2.9),
7. att den riksomfattande våtmarksinventeringen slutförs genom inventering av Norrbottens län (avsnitt 3.2),
8. att ett svenskt system för miljöstöd anpassat till EG:s regelverk snarast bör utarbetas (avsnitt 3.5.2),
9. att bevarandeplaner för samtliga svenska lantraser och husdjursraser upprättas (avsnitt 3.5.3).

Härigenom föreskrivs att det i naturvårdslagen (1964:822)¹ skall införas en ny paragraf, 43 a §, av följande lydelse.

43 a §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringen får förordna att de befogenheter som länsstyrelsen har enligt 20 och 39 §§ i stället skall utövas av skogsvårdsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

¹ Lagen omtryckt 1991:641

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 september 1993

Föredragande: statsrådet Svensson

Anmälan till proposition om en strategi för biologisk mångfald

Biologisk mångfald och u-landsbistånd

Som tidigare anförts denna dag av miljöministern har en konvention om biologisk mångfald undertecknats vid Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Regeringen har i propositionen om godkännande av konventionen om biologisk mångfald (prop. 1992/93:227) föreslagit ett godkännande av konventionen. Konventionen innebär bl.a. åtgärden att stödja utvecklingsländernas ansträngningar att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Konventionen kan enligt min bedömning komma att medföra väsentligt förändrade förutsättningar och skapa nya möjligheter för delar av det svenska biståndsarbetet och jag kommer att i det följande redogöra för dessa förändrade förhållanden.

1. Utgångspunkter

Den största biologiska mångfalden finns i utvecklingsländerna. De tropiska skogarna och de marina ekosystemen med korallrev och mangroveträsk innehåller den största delen av världens djur- och växtarter.



Tropiska regnskogar tillhör de mest artrika ekosystemen på jorden.

Huvuddelen av jordens växtgenetiska resurser av betydelse för livsmedelsproduktion och jordbruk återfinns också i u-landsregioner, inom områden som hyser stor genetisk variation av grödor av stor betydelsen för världens livsmedelsförsörjning (s.k. Vavilov-centra).

Denna rika mångfald är på många håll utsatt för allvarliga hot genom utarmning och genetisk erosion. Bland orsakerna märks brister i ägande- och nyttjanderättsstrukturer, som bl.a. kan leda till olämplig markanvändning samt icke hållbart nyttjande av biologiska resurser, bl.a. i skogsbruk, jordbruk och fiske.

De ekonomiska motiven för utvecklingsländerna att investera i en bevarad biologisk mångfald har varit svaga. Mångfaldens betydelse för ekosystemens funktion samt vikten och värdet av de ekologiska tjänster som ekosystemen svarar för, är i stort sett okänd.

De genetiska resurserna har varit fritt tillgängliga. De har betraktats som en offentligt tillgänglig resurs, en mänsklighetens gemensamma arvedel. Konventionen om biologisk mångfald innebär en förändring av detta synsätt. Dess ikraftträdande skapar förutsättningar för framväxten av ekonomiska incitament för u-länderna att bevara den biologiska mångfalden. Det internationella flödet av genetiska resurser skall enligt konventionen baseras på ömsesidigt överenskomna villkor. Dessa villkor skall leda till en rimlig och rättvis fördelning av resultat och vinster som uppstår av utnyttjandet av u-ländernas rika genresurser. Den biolo-

giska mångfalden kan härigenom bli en för u-länderna väsentlig och av i-länderna efterfrågad tillgång av betydande ekonomiskt värde.

Utvecklingen av det kommersiella utnyttjandet av u-ländernas genetiska resurser har hittills i första hand skett i i-länderna. Förädlingsvärdet hos produkter baserade på genetiska resurser är betydande. Slutprodukternas marknadsvärde är högt. Omfattningen av förädlingen och dess ekonomiska värde har ökat till följd av den moderna bioteknikens framväxt. Bakom denna trend ligger också förstärkningar av det immaterialrättsliga skyddet, bl.a. patent, inom det biologiska området och då särskilt för utvecklade genetiska resurser. Trenden kan förväntas fortsätta i takt med bioteknikens utveckling och dess växande tillämpning i industrin, i första hand läkemedelsindustrin, samt i industriell växtförädling och utsädesproduktion. Det industriella utnyttjandet av biotekniken bedöms allmänt kunna utvecklas till en mycket betydande industri sektor under de närmaste årtiondena.

U-länderna har under förhandlingarna om konventionen om biologisk mångfald markerat sitt starka intresse av att bygga upp den egna kapaciteten att själva förädla de genetiska resurserna. De har framhållit att de härigenom bäst kan öka sin andel av de resultat och vinster som ett växande utnyttjande av deras genetiska resurser kan leda till. Ju högre förädlingsvärde de själva kan skapa, desto förmånligare villkor kan de uppnå vid förhandlingar om ersättning för överföringen av genetiska resurser till i-länderna.

Tekniskt samarbete har mot denna bakgrund betonats i konventionen. Stöd till tekniköverföring till u-länderna har framhållits som en väsentlig uppgift för konventionens finansiella mekanism. Förslag om tekniskt samarbete och tekniköverföring kan förväntas få en central plats i u-ländernas utgångsbud inför bilaterala eller multilaterala förhandlingar om villkor för överföring av genetiska resurser till i-länderna.

Landstudier om biologisk mångfald har genomförts i ett flertal u-länder och Sverige har finansierat en sådan studie i Uganda (avsnitt 2.5). Landstudiearbetet fortsätter och studier kan förväntas genomföras i de flesta u- och i-länder. Landstudierna redovisar kunskapsläget rörande den biologiska mångfalden, både vad gäller den vilda och den domesticerade, samt hoten mot mångfalden. Studierna lägger grunden för utveckling av nationella handlingsplaner eller program för bevarande av biologisk mångfald och ett hållbart nyttjande av de biologiska resurserna. Sverige har i den förberedande kommittén inför UNCED och inom FAO tagit initiativ till att genomföra särskilda fördjupade landstudier om de växtgenetiska resurserna av betydelse för livsmedelsproduktionen och jordbruket. Dessa studier kommer att omfatta bl.a. insatser för växtförädling och utsädesproduktion. De avses ingå som ett led i förberedelserna för 1995 års konferens inom FAO:s ram om växtgenetiska resurser och bidra till utvecklingen av nationella aktionsplaner på detta område. Sverige har lämnat särskilt stöd till utvecklingsländernas förberedelser inför konferensen.

De nationella handlingsplanerna blir huvudinstrumentet för u-ländernas arbete att uppfylla sina åtaganden enligt konventionen. I vilken utsträckning de kommer att kunna uppfylla konventionens bestämmelser

kommer att bli beroende av resursflödet via konventionens finansiella mekanism samt från bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete. Det kommer också att vara avhängigt av utvecklingen av de ömsesidigt överenskomna villkoren för överföring av u-ländernas genetiska resurser till i-länderna i riktning mot en rättvis fördelning av resultat och vinster av utnyttjandet av dessa resurser.

Kapaciteten att kartlägga, taxonomiskt beskriva, karakterisera, tekniskt vidareförädla, rättsligt skydda och marknadsföra de genetiska resurserna måste byggas upp om dessa resursers fulla ekonomiska potential skall kunna förverkligas. Detta bör gå hand i hand med en uppbyggnad av kapaciteten att bevara den biologiska mångfalden och att hållbart nyttja de biologiska resurserna. För att denna process skall bli framgångsrik erfordras en aktiv involvering av lokalbefolkningar, inklusive urbefolkningar.

Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande med aktivt deltagande av lokalbefolkningar måste sålunda kopplas till program för att öka den egna andelen av resultat och vinster av utnyttjandet av de genetiska resurserna. Tyngdpunkten i de samlade nationella programmen kommer att bli beroende av de genetiska resursernas karaktär i landet.

I u-länder som förfogar över ett rikt genetiskt material av betydelse för jordbruket och livsmedelsproduktionen blir kopplingen till växtförädling och utsädesproduktion av central betydelse. Åtgärder för att bevara jordbruksgrödornas vilda släktingar i genreservat i "naturliga" ekosystem liksom bevarande av de genetiskt betydelsefulla lantraserna i ett bevarandeariktat självhushållningsjordbruk blir väsentliga. För att dessa åtgärder skall bli framgångsrika erfordras kopplingar till och satsningar på en lokalt förankrad växtförädling för att höja avkastningen i självhushållningsjordbruket och på en förädling av elitsorter som i ökande utsträckning bygger på de egna ekologiska regionernas genetiska material. Detta kommer att påverka karaktären och inriktning av det genetiska material som behöver hållas i nationella och regionala genbanker i u-landsregionerna.

Den biologiska mångfald som i huvudsak återfinns i u-länder med extremt artrika ekosystem är av särskilt intresse för läkemedelsindustrin och annan industri som bygger sin verksamhet på den moderna biotekniken. Åtgärderna för att bevara och vidareförädla genetiska resurser av intresse för bioteknikindustrin och läkemedelsindustrin skiljer sig i betydande avseende från dem som vidtas för att bevara den biologiska mångfald som är av intresse för jordbruk och livsmedelsproduktion. Kravet på taxonomisk expertis för kartläggning och beskrivning av den biologiska mångfalden är betydligt större. U-ländernas kapacitet på detta viktiga område kan förstärkas genom utbildning av s.k. parataxonomister, dvs. snabbutbildade taxonomister utan formell akademisk träning, inom ramen för nationella program för "prospektering" av biologiska resurser. I ett inledningsskede torde dock insatser av taxonomisk expertis från i-länderna i betydande omfattning erfordras. Genom de nya förutsättningar för ekonomiskt utnyttjande av genetiska resurser som skapats, bl.a. av konventionen, får det taxonomiska arbetet en ekonomisk dimension. En analogi kan göras till de taxonomiska insatser i

Sverige och internationellt som på 1700-talet gjordes av Carl von Linné och hans lärjungar i syfte att kartlägga organismer av potentiellt ekonomiskt värde.

Prop. 1993/94:30
Bilaga 2



Carl von Linné (1707-1778).

Prospekteringsprogram kan utvecklas till att innefatta aktiviteter för förädling och vidareutveckling samt marknadsföring av de genetiska resurserna. Det första ledet i förädlingsarbetet, efter den taxonomiska beskrivningen, utgörs av en karakterisering av resurserna. Denna kan vara av ekologisk såväl som kemisk art. Den kan bygga på lokalbefolkningars kunskaper och inte minst på erfarenheter och kunnande hos ursprungsbefolkningen som i hög grad nyttjar de "naturliga" ekosystemens genetiska resurser. Detta inkluderar bl.a. omfattande etnofarmakologiska kunskaper om traditionell medicinsk användning i den s.k. folkmedicinen. Varje nytt lager information om de genetiska resurserna som karakteriseringsprocessen tillför innebär en förädling som ökar marknadsvärdet. Karakteriseringen kan också ske i kemiska laboratorier.

De följande leden i växtförädlingsprocessen kan innebära utveckling av medicinska produkter med hjälp av bioteknik. Prospekteringen av de biologiska resurserna kopplas härigenom till den nationella politiken på bioteknikområdet.

Bevarandet av de genetiska resurserna kan ske i särskilda genreservat underkastade områdesskydd. Det kan också kopplas till ett hållbart nyttjande av skogen som är förenligt med bevarande av den biologiska mångfalden. Mobiliseringen av lokalbefolkningen är lika väsentligt på

detta område som inom den jordbruksanknutna biologiska mångfalden, vad avser såväl hållbart nyttjande som parataxonomiskt arbete och karakteriseringsinsatser.

Costa Rica är ett föregångsland vad gäller prospektering av biologisk mångfald. Dess nationella institut för biologisk mångfald (INBio) är pionjärer på området. De arbetar med att dokumentera Costa Ricas djur- och växtvärld, samt söker utveckla nya, innovativa vägar att utnyttja den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt. Verksamheten erhåller ekonomiskt stöd från SIDA.

INBio:s verksamhet äre ett exempel som visar på ett framtida behov av regionalt och globalt samarbete med andra artrika u-länder för marknadsföring, bl.a. genom sammankoppling av nationella register över den biologiska mångfalden, juridiskt samarbete i de viktiga och komplicerade immaterialrättsliga frågorna samt tekniskt samarbete för att följa den internationella utvecklingen inom bioteknikområdet i syfte att ge underlag dels för prioriteringar i det tids- och arbetskrävande taxonomiska arbetet, dels för teknikvärdering inom bioteknikområdet. En sådan teknikvärdering kan vara värdefull för att tekniköverföring till u-länderna skall bli framgångsrik. Samarbete kan också innefatta utveckling av modellavtal och stöd till förhandlingar med de ofta mycket stora avnämbarföretagen, i första hand den transnationella läkemedelsindustrin. En viktig fråga för internationellt samarbete mellan genrika u-länder gäller fördelning av resultat och vinster av utnyttjandet av genetiska resurser som insamlats i två eller flera u-länder.

U-ländernas ansträngningar att bevara den biologiska mångfalden måste ske i samklang med strävandena till en ekonomiska och social utveckling som kan försörja ländernas innevånare. Naturresurserna bör brukas på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden inte reduceras eller att ekosystemens funktion hotas. Det ställer krav på i synnerhet utvecklingen av de areella näringarna som idag på många håll i u-länderna utarmar den biologiska mångfalden. Introduktionen av nya utsäden och produktionsmetoder som kräver insats av stora mängder kemikalier, energi och sötvatten leder till en utslagning av de lokala lantsorter som är väl anpassade till den lokala ekosystemen. Storskaliga skogsavverkningar eliminerar på ett oåterkalleligt sätt väldiga biologiska och genetiska resurser. Utnyttjandet av de kustområden inom vilka ett växande antal människor finner sin bärning hotad genom överfiskning och fysisk förstöring av de viktiga marina ekosystemen med dess rika biologiska mångfald.

En utveckling av de areella näringarna baserad på traditionella brukningsmetoder med aktiv involvering av lokala samhällen blir en viktig komponent i u-ländernas ansträngningar att bevara den biologiska mångfalden. Utveckling, införsel och användning av ny teknik för högre varaktig avkastning i jordbruket måste ske efter prövning av effekterna på den biologiska mångfalden och på ekosystemens funktion. En sådan prövning förutsätter en uppbyggnad av kunskapsnivån genom forskning om den biologiska mångfalden och dess relationer till ekosystemens funktion samt om relationerna mellan mångfalden och olika traditionella och moderna naturbrukningsformer. Framgång för u-länderna i dessa

strävanden kommer endast att kunna säkras genom en långsiktig kapacitetssuppleering på alla nivåer.

Den biologiska mångfalden är i många u-länder nära kopplad till traditionella kulturella aspekter och den lokala samhällsstrukturen. Majoriteten av de flesta u-länders befolkningar bor på landsbygden och är beroende av den egna biologiska mångfalden, särskilt de lokala växtsorternas och lantrasernas genetiska mångfald, för sin försörjning. Ursprungsbefolkningar i många u-länder bygger sin existens på de naturliga skogsekosystemens rika biologiska resurser. Bevarandet av den biologiska mångfalden är inbyggd i deras kulturer och i deras samhällsorganisation. Den är ofta en grundval för den lokala demokratin. Ett ömsesidigt beroendeförhållande finns. Att hållbart nyttja den och bevara den biologiska mångfalden är en viktig förutsättning för att kunna bevara den traditionella kulturen och den lokala samhällsstrukturen. Omvänt kan sägas att den traditionella kulturen och den lokala demokratin är väsentliga för att kunna bevara den biologiska mångfalden.

Den internationella normbildningen rörande bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald kommer att ske inom konventionens organ. Den domesticerade biologisk mångfalden, och då i första hand de växtgenetiska resurserna inom jordbruket, tillhör FAO:s ansvarsområde och behandlas i dess kommission för växtgenetiska resurser. Kommissionens arbete kommer under de närmaste åren att fokuseras på förberedelserna för 1995 års konferens om växtgenetiska resurser. Förberedelseprocessens tyngdpunkt ligger i de enskilda länderna, och då i hög grad i u-länderna som besitter världens stora tillgångar inom jordbrukets biologiska mångfald. De multilaterala biståndsorganen gör betydande insatser på den biologiska mångfaldens område. Av särskild betydelse vad gäller insatser i syfte att bevara och hållbart nyttja de växtgenetiska resurserna av särskild betydelse för jordbruket är den konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning (CGIAR) med dess många regionala forskningscentra med välfyllda genbanker. Konventionens effekter på CGIAR:s funktioner kan förväntas bli betydande, bl.a. till följd av ett svenskt initiativ i FAO som har lett till beslut om att inom ramen för förberedelserna för FAO:s konferens om växtgenetiska resurser år 1995 inleda överläggningar om villkoren för tillträde till i första hand utvecklingsländernas växtgenetiska resurser i enlighet med överenskommelserna i konventionen om biologisk mångfald.

Konventionens finansieringsmekanism är, fram tills dess annat bestäms av partskonferensen, den globala miljöfonden (GEF). Via GEF kommer de u-länder som är parter till konventionen att kunna söka stöd för att utveckla och genomföra nationella handlingsplaner eller program och projekt för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av dess komponenter. En strävan bör vara att också annat multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete till stöd för biologisk mångfald bygger på de nationella planerna och redovisas till konventionens partskonferens.

2 Svenska internationella insatser för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald

Prop. 1993/94:30
Bilaga 2

Min bedömning: Förutsättningarna för det svenska utvecklingssamarbetet inom områden av relevans för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald bör utredas mot bakgrund av konventionen om biologisk mångfald. Jag avser att återkomma till detta i ett mer övergripande sammanhang.

Skälen för min bedömning: Det svenska utvecklingsbiståndet som kanaliseras direkt till enskilda u-länder via SIDA och SAREC innefattar program till stöd för u-ländernas arbete för att bevara den biologiska mångfalden. Inom ramen för detta bilaterala utvecklingssamarbete lämnar Sverige stöd till en utveckling i linje med konventionen om biologisk mångfald. SIDA:s och SAREC:s omfattande verksamhet med relevans för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald redovisas i myndigheternas skrivelser till regeringen med redovisning av uppföljningen av FN:s konferens om miljö och utveckling.

Som exempel kan nämnas det 20-åriga projekt som de fem nordiska länderna gemensamt stödjer i syfte att bygga upp en regional genbank för några länder i södra Afrika (Angola Botswana, Malawi, Lesotho, Mozambique, Namibia, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe). Nordiska Genbanken ansvarar för det praktiska genomförandet och står som modell för regionalt samarbete.

Ikraftträdandet av konventionen om biologisk mångfald öppnar nya möjligheter för u-länderna att utveckla aktiviteter som leder till ett lönsamt nyttjande av sina rika genetiska resurser. Detta gäller såväl den jordbruksrelaterade biologiska mångfalden som de "naturliga" ekosystemens genetiska resurser av intresse för läkemedelsindustrin och annan industriell tillämpning av den moderna biotekniken. De största möjligheterna är kopplade till aktiviteter för egen vidareförädling av de genetiska resurserna.

U-ländernas möjligheter att förädla de egna genetiska resurserna är kopplat till tekniköverföring från i-länderna i enlighet med konventionen. Sådan tekniköverföring skall kunna stödjas av konventionens finansieringsmekanism. Också annat multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete kan förväntas stödja tekniköverföring för förädling av u-ländernas genetiska resurser.

Mot bakgrund av frågans betydelse och omfattning anser jag att en utredning bör göras av det svenska biståndet och det svenska agerandet i den internationella normbildningen, i första hand inom FN-systemet. Jag avser att återkomma till denna fråga i ett mer övergripande sammanhang.

3 Hemställan

Prop. 1993/94:30
Bilaga 2

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen ger riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om behovet av en utredning om det svenska utvecklingsbiståndet mot bakgrund av bl.a. konventionen om biologisk mångfald.

EN STRATEGI FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 september 1993	2
Bilaga 1 Miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde	
1. Utgångspunkter	3
1.1 Ekologiska grunder	4
1.2 Ekonomisk värdering av biologisk mångfald	5
1.3 Biologisk mångfald i Sverige - situation och trender	13
2. Sveriges strategi för bevarande av biologisk mångfald	16
2.1 Sektoransvarets tillämpning	18
2.2 Bevarande av biologisk mångfald inom olika samhällssektorer m.m.	21
2.3 Naturvårdens roll i strategin	29
2.4 Mål för naturvårdsarbetet	31
2.5 Aktionsplaner för biologisk mångfald	32
2.6 Forskning om biologisk mångfald	34
2.7 Informations- och utbildningsinsatser	37
2.8 Miljömässigt säker hantering av biotekniska organismer och främmande arter	39
2.9 Miljökonsekvensbeskrivningar	41
2.10 Internationell uppföljning	42
3. Vissa åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald	43
3.1 Skyddade områden	43
3.2 Markavvattning	47
3.3 Biotopskydd	53
3.4 Internationella konventioner på naturvårdsområdet	57
3.5 Jordbruket	59
3.5.1 Miljöeffekterna av den livsmedels- politiska reformen	61
3.5.2 Naturvårds- och miljöfrågor i svensk jordbrukspolitik inför EG	63
3.5.3 Genresursbevarande i jordbruket	65
3.6 Planering och säkerställande av grönområden i tätorter	68
4. Hemställan	72
Bilaga 1.1 Upprättat lagförslag	73
Bilaga 2 Biologisk mångfald och u-landsbistånd	74
1. Utgångspunkter	74
2. Svenska internationella insatser för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald	81
3. Hemställan	82

Omslag och samtliga illustrationer av Måns Hjernqvist

