

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen  
(M 2010:04)

Strategi för en långsiktigt hållbar  
markanvändning – med syfte att nå  
generationsmålet och miljökvalitetsmålen

---

**Dir.**  
**2011:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011

## Sammanfattning

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

## Bakgrund

Riksdagen beslutade under våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med den genomförda förändringen av miljömålssystemet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera de övergripande frågor och de mest effektiva åtgärder som kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål. Generationsmålet ger vägledning om de värden som ska skyddas och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.

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

Regeringen tillsatte en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, den 1 juli 2010 (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljö-kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Beredningen har överlämnat två delbetänkanden till regeringen,

Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101) och Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen tre områden för strategier under 2011–2014 där ett var långsiktigt hållbar markanvändning. Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50).

### **Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål**

#### *Målövergripande strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder*

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

### **Uppdraget att föreslå en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med syfte att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen**

#### *Specifika utgångspunkter för uppdraget*

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå generationsmålet och många av

miljökvalitetsmålen. Därför krävs att ekologiska, sociala och ekonomiska förutsättningar och deras inbördes relation beaktas.

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

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

För att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen är det viktigt att säkra ekosystemens resiliens<sup>1</sup>, deras långsiktiga produktion av ekosystemtjänster samt möjligheten till ett långsiktigt hållbart brukande och nyttjande av naturresurser.

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

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

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

Såväl Klimatberedningen i sitt betänkande ”Svensk Klimatpolitik” (SOU 2008:24) som Energieffektiviseringsutredningen i sitt betänkande ”Vägen till ett energieffektivare Sverige” (SOU 2008:110) har påtalat behovet av en samhällsplanering som främjar en transport- och energieffektiv samhällsstruktur. Regeringen delar denna syn vilket framgår av klimatpropositionen (prop. 2008/09:162), miljömålspropositionen (prop. 2009/10:155) och den nya plan- och bygglagstiftningen. I plan- och bygglagen anges att kommunerna i samband med planläggning ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter. Vidare ger den nya plan- och bygglagstiftningen stöd för en mer strategisk översiktsplan som ska ta hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program, exempelvis miljö kvalitetsmålen. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exempelvis regionala klimat- och energistrategier och miljö kvalitetsmålen. Det tidigare Miljömålsrådet har lämnat förslag till mål som i tillämpliga delar bör kunna ingå i underlaget i utarbetandet av strategin och förslag till etappmål.

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

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

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

Markanvändningen har stor betydelse för ekonomi, regional sysselsättning och miljö och kräver långsiktiga politiska avvägningar för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Brukande och nyttjande genom exempelvis bebyggelse och infrastruktur, vindkraft, produktion av skogsråvaror, livsmedel, nyttjande för friluftsliv och turism, kulturmiljövård och naturskydd behöver därför balanseras på ett

sätt som ger förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen samtidigt som de behöver bidra till att upprätthålla en långsiktig konkurrenskraft och uppfylla övriga samhällsbehov. Behovet av resurseffektivisering bör beaktas i relevanta delar.

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

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

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

### *Uppdraget*

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

Uppdraget ska inledas med en övergripande, tvärsektoriell problemanalys som behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse samt identifierar målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en långsiktigt hållbar markanvändning. Uppdraget ska omfatta analyser av hur begreppet långsiktigt hållbar markanvändning

kan definieras och redovisa en uppskattning av relaterade kostnader. Helhetssyn och ett tvärsektoriellt perspektiv ska genomsyra analysen som ska omfatta hållbarhetsaspekterna kopplat till påverkan och status för ingående delar i landskapet.

Beredningen ska i en delrapport senast den 31 mars 2012

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

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

Beredningen ska i sin slutredovisning senast den 15 juni 2014

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

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Beredningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ som exempelvis den dialogprocess om hållbart brukande av skog som initierades gemensamt av landsbygdsministern och miljöministern och den strategi för biologisk mångfald inom EU som är under framtagande och som EU-kommissionen lagt förslag till i maj 2011. Sverige har nyligen ratificerat den europeiska landskapskonventionen och



arbetet med dess genomförande pågår. I uppdraget ingår även att följa detta arbete. Beredningen ska även följa och beakta Naturvårdsverkets arbete med den fördjupade utvärderingen 2012 av miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Beredningen ska vidare samråda med Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) samt utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

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

(Miljödepartementet)