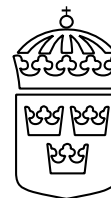


Regeringens proposition

2013/14:141



En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Prop.
2013/14:141

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2014

Fredrik Reinfeldt

Lena Ek
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition redovisas regeringens samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Strategin har betydelse inte bara för flera av de svenska miljökvalitetsmålen och generationsmålet utan också för de internationella mål som kallas Aichimålen, dvs. målen i den strategiska plan för biologisk mångfald 2011–2020 som har antagits inom konventionen för biologisk mångfald, samt för målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020. Strategin består av de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen, generationsmålet, Aichimålen och EU-målen. De miljökvalitetsmål som berörs är framför allt *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. I varierande utsträckning berörs även *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö*, *Grundvatten av god kvalitet* och *God bebyggd miljö*.

I propositionen föreslås en ändring i miljöbalken som klargör förutsättningarna för att få dispens från ett generellt biotopskydd när dispensen avser en åtgärd som underlättar för jordbruket men som inte äventyrar biotopskyddets syften. Vidare föreslås ändringar i skogsvårdslagen (1979:429) med syfte dels att underlätta för försöksverksamheter och för åtgärder som vidtas för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden, dels att ge tillsynsmyndigheten ökade möjligheter att ingripa med förelägganden och förbud mot den som inte följer lagens krav. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
1	Lagtext	7
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	7
1.2	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	8
1.3	Förslag till lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)	10
2	Ärendet och dess beredning	11
3	Politikens inriktning	14
3.1	En strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	16
3.2	Insatserna i strategin	22
3.3	Strategins utveckling	25
4	Mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	26
4.1	Miljömålssystemet	26
4.1.1	Generationsmålet och dess strecksatser	27
4.1.2	Miljökvalitetsmål som har betydelse för biologisk mångfald	27
4.1.3	Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	28
4.2	Friluftslivspolitikens mål	30
4.3	Mål för kulturmiljöarbetet	31
4.4	EU:s mål för biologisk mångfald	32
4.5	Internationella mål för biologisk mångfald	34
4.6	Sveriges mål bidrar i det internationella arbetet	37
5	Sveriges roll i internationella samarbeten	39
5.1	Konventionen för biologisk mångfald och dess protokoll	40
5.2	Andra naturvårdskonventioner	42
5.3	Havsmiljökonventioner	44
5.4	Internationellt samarbete för genetisk mångfald	45
5.5	Andra internationella samarbeten som rör biologisk mångfald	46
5.6	Sveriges roll i EU-arbetet	48
6	Betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster	50
6.1	Mål	50
6.2	Insatser	51
6.2.1	Ekosystemtjänster i miljöräkenskaper och indikatorer för hållbar utveckling	51
6.2.2	Kunskapshöjning i centrala myndigheter	53
6.2.3	Vägledning till länsstyrelser	58
6.2.4	Vägledning och stöd till kommuner	60

6.2.5	Nuvarande lagstiftning	63
6.2.6	Ekonomiska styrmedel	65
6.2.7	Kommunikationsinsatser	70
6.2.8	Innovationer för ekosystemtjänstbaserade lösningar och produkter	74
6.2.9	Information till konsumenter och investorer	76
6.2.10	Offentlig upphandling med ekosystemtjänstperspektiv	77
7	Förstärkta insatser för arter	78
7.1	Mål	78
7.2	Insatser	79
7.2.1	Åtgärdsprogram för hotade arter	79
7.2.2	Artskydd	80
8	Invasiva främmande arter	83
8.1	Mål	83
8.2	Insatser	84
9	Genetisk mångfald	87
9.1	Mål	87
9.2	Insatser	87
10	Samordning för ökad helhetssyn på mark- och vattenanvändningen	89
10.1	Mål	89
10.2	Insatser	89
11	Skydd och bevarande av naturområden	91
11.1	Mål	91
11.2	Insatser	91
11.2.1	Ett ekologiskt representativt skydd	91
11.2.2	Grön infrastruktur	98
11.2.3	Natura 2000	106
11.2.4	Samspelet mellan biotopskydd och jordbruk	108
12	Miljöhänsyn i skogsbruket	115
12.1	Mål	115
12.2	Insatser	115
12.2.1	Dialog om miljöhänsyn i skogsbruket	115
12.2.2	Tillsynsplan för en effektivare tillsyn	119
12.2.3	Större flexibilitet vid val av tillsynsåtgärder	120
12.2.4	Frivilliga insatser för miljöhänsyn	122
12.2.5	Andra åtgärder för miljöhänsyn	124
12.2.6	Sociala värden i skogsbruket	126
12.3	Skogs- och miljöredovisning	129
13	Ett variationsrikt skogsbruk	130
13.1	Mål	130
13.2	Insatser	130
13.2.1	Skogsskötselformer	130

	13.2.2	Försöksverksamheter	134
14		Ett nationellt skogsprogram	135
	14.1	Mål	135
	14.2	Insatser	136
15		Biologisk mångfald i havet	140
	15.1	Mål	140
	15.2	Insatser	140
16		Forskning och miljöövervakning	146
	16.1	Mål	146
	16.2	Insatser	146
	16.2.1	Forskning om ekosystemtjänster och lärandeprocesser	146
	16.2.2	Miljöövervakning	150
17		Ekosystemtjänster och klimatet	153
18		Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	155
19		Konsekvenser	156
	19.1	Konsekvenser av insatser och åtgärder	156
	19.1.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	156
	19.1.2	Statsfinansiella konsekvenser	156
	19.1.3	Konsekvenser för näringslivet	157
	19.1.4	Övriga konsekvenser	158
	19.2	Konsekvenser av de föreslagna lagändringarna	158
	19.2.1	Konsekvenser av ändringen i miljöbalken	158
	19.2.2	Konsekvenser av ändringar i skogsvårdslagen	159
20		Författningskommentar	162
	20.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	162
	20.2	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	163
	20.3	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)	165
Bilaga 1		Sammanfattning av Miljömålsberedningens betänkande	166
Bilaga 2		Miljömålsberedningens lagförslag	169
Bilaga 3		Förteckning över remissinstanserna till Miljömålsberedningens betänkande	171
Bilaga 4		Sammanfattning av Ekosystemtjänstutredningens betänkande	173
Bilaga 5		Förteckning över remissinstanserna till Ekosystemtjänstutredningens betänkande	178
Bilaga 6		Sammanfattning av Jordbruksverkets rapport	180
Bilaga 7		Jordbruksverkets lagförslag	182
Bilaga 8		Förteckning över remissinstanserna till Jordbrukets lagförslag	183

Bilaga 9	Sammanfattning av Skogsstyrelsens förslag till regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen.....	184	Prop. 2013/14:141
Bilaga 10	Skogsstyrelsens lagförslag.....	185	
Bilaga 11	Förteckning över remissinstanserna till Skogsstyrelsens lagförslag.....	187	
Bilaga 12	Lagrådets yttrande över förslaget till ändring i miljöbalken.....	188	
Bilaga 13	Lagrådsremissens lagförslag (ändring i skogsvårdslagen).....	189	
Bilaga 14	Lagrådets yttrande över förslaget till ändring i skogsvårdslagen.....	192	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014		193	
Rättsdatablad.....		194	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
3. lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096).

1 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 7 kap. 11 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

11 b §

När en fråga om dispens enligt 11 § andra stycket avser att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket, ska det anses finnas särskilda skäl för dispens om

1. åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och

2. biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

1.2 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)¹

dels att 9 § ska upphöra att gälla,

dels att 5, 6, 10 och 35 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,

2. om marken ligger outnyttjad, eller

3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid.

Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första och andra styckena.

6 §³

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första stycket.

¹ Lagen omtryckt 1993:553.

Senaste lydelse av 9 § 2005:1164.

² Senaste lydelse 2008:662.

³ Senaste lydelse 2010:930.

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden får *Skogsstyrelsen i särskilda fall medge* undantag från första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden får *regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om* undantag från första stycket.

35 §⁵

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *skall efterlevas*.

Ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd inte har följts. I brådskande fall eller när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden *skall* vidtas på *den försumliges* bekostnad.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *ska följas*.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden *ska* vidtas på *dennes* bekostnad.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

2. Beslut som har meddelats enligt 5, 6 och 10 §§ i deras äldre lydelse gäller fortfarande.

⁴ Senaste lydelse 2008:662.

⁵ Senaste lydelse 2005:1164.

1.3 Förslag till lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Härigenom föreskrivs att 34 a § skogsvårdsförordningen (1993:1096)¹ ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 34 a § ska utgå vid utgången av augusti 2014.

¹ Senaste lydelse av 34 a § 2005:1149.

2 Ärendet och dess beredning

I budgetproposition för 2014 (utgiftsområde 20) redovisades att regeringen under våren 2014 avsåg att i en särskild proposition lägga fast den politiska inriktningen för arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Enligt propositionen ska arbetet ske i linje med generationsmålet, berörda nationella miljökvalitetsmål och etappmål, i linje med den strategiska plan som antogs vid partsmötet i Nagoya 2010 inom konventionen om biologisk mångfald liksom i linje med den EU-strategi för biologisk mångfald som antogs 2011.

Särskilda utredningar

Den parlamentariskt sammansatta Miljömålsberedningen, vars uppgift är att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och etappmålen kan nås, fick i oktober 2011 i uppdrag av regeringen att senast den 15 juni 2014 ta fram förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning, med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen (dir. 2011:91). Beredningen redovisade i juni 2013 ett delbetänkande med förslag om bl.a. skydd, skötsel av naturområden samt miljöhänsyn i skogsbruket (SOU 2013:43). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. I betänkandet föreslogs ändringar i skogsvårdslagen (1979:429). Lagförslaget återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/1659/Nm).

Regeringen tillsatte i januari 2013 en utredning om att synliggöra värdet av ekosystemtjänster (dir. 2013:4). Utredningen redovisade sitt betänkande i oktober samma år (SOU 2013:68). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/2279/Nm).

Myndighetsuppdrag

Regeringen gav den 22 oktober 2009 Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Skåne län i uppdrag att genomföra verksamhet med kompletterande metoder för skydd av natur i fem större geografiska områden, så kallade kometområden. Uppdraget delredovisades den 20 juni 2012 (dnr M2012/1691/Nm) och den 25 september 2013 (dnr M2013/2345/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2012 i uppdrag åt Naturvårdsverket att utreda förutsättningarna för hur staten kan medverka till att ytterligare kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelser eller motsvarande organisationer etableras. Uppdraget redovisades den 22 februari 2013 (dnr M2013/687/Nm).

Regeringen gav den 12 januari 2012 i uppdrag åt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att beskriva Sveriges arbete med bevarande av biologisk mångfald utifrån bevarandemål för landmiljön i den strategiska plan för biologisk mångfald som antogs i Nagoya 2010 vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald (dnr M2012/71/Nm). Uppdraget redovisades den 30 mars 2012 (dnr M2012/965/Nm) och kompletterades den 27 september 2012. Kompletteringen den 27 september 2012 har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/408/Nm).

Regeringen gav den 19 januari 2012 i uppdrag åt Naturvårdsverket att sammanställa information om viktiga ekosystem och ekosystemtjänster i Sverige samt identifiera faktorer som påverkar deras vidmakthållande för att därigenom avsevärt förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänster (dnr M2012/176/Nm). I uppdraget ingick att tydligt definiera vad begreppet ekosystemtjänst är. Uppdraget redovisades den 1 november 2012 (dnr M2012/1507/Nm). Redovisningen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/408/Nm).

Regeringen gav den 8 mars 2012 i uppdrag åt Naturvårdsverket att utarbeta en landskapsanalys och analysera relevanta styrmedel för att utveckla den gröna infrastrukturen (dnr M2012/722/Nm). Uppdraget redovisades den 13 december 2012 (dnr M2012/3380/Nm). Redovisningen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2013/408/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 i uppdrag till länsstyrelserna att redovisa hur arbetet med länsvisa samrådsgrupper för naturvård fortlöper särskilt avseende omfattningen och erfarenheterna av insatserna. Länsstyrelsen i Skåne gjorde en samlad redovisning av uppdraget den 23 september 2013 (dnr M2013/2319/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 i uppdrag till länsstyrelserna att svara på i regleringsbrevet uppställda frågor om artskydd samt att rapportera till Naturvårdsverket hur länsstyrelsernas arbete med artskydd bidrar till att motverka utarmningen av den biologiska mångfalden och att nå miljökvalitetsmålet ett rikt växt- och djurliv. Naturvårdsverket sammanställde redovisningarna och lämnade dem till regeringen den 17 oktober 2013 (dnr M2013/2765/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 i uppdrag åt Havs- och vattenmyndigheten att redovisa hur det befintliga marina områdesskyddet ser ut. I redovisningen skulle även ingå en prognos över ytterligare planerat områdesskydd och en bedömning av behoven av ytterligare marina skyddade områden. Uppdraget redovisades den 28 maj 2013. Redovisningen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna, remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2013/1511/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 i uppdrag åt Naturvårdsverket att ta fram ett förslag till övervakningssystem för hur statusen för häckande, rastande och övervintrande sjöfåglar, i synnerhet ejder och al-fågel, kan följas årligen på nationell nivå. Av redovisningen skulle framgå hur arbetet koordineras med länsstyrelserna, Sveriges lantbruksuniversitet och ideella organisationer. Uppdraget redovisades den 29 augusti 2013 (dnr M2013/2045/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 i uppdrag åt Naturvårdsverket att återrapportera om att redovisa myndighetens arbete för att nå etappmålet om invasiva främmande arter och att visa hur samverkan med andra myndigheter har skett. Uppdraget redovisades den 21 oktober 2013 (dnr M2013/2695/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrev för 2013 i uppdrag till Skogsstyrelsen att göra en förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige (dnr L2013/1286/LB). Uppdraget redovisades den 15 oktober 2013 i Förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige – Förslag och ställningstagande (meddelande 5, 2013) och kompletterades den 5 februari 2014 (dnr L2013/2767/LB). Meddelandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna, remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Landsbygdsdepartementet.

Regeringen gav den 4 april 2013 i uppdrag åt Naturvårdsverket att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten ta fram förslag till en handlingsplan för grön infrastruktur på regional nivå i land- och vattenmiljön (dnr M2013/1086/Nm). Uppdraget redovisades den 12 september 2013. Redovisningen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna, remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2013/2206/Nm).

Regeringen gav den 16 maj 2013 i uppdrag åt Naturvårdsverket att, i samråd med Havs och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Sametinget och Utredningen om ekosystemtjänster, ta fram en projektplan för en kommande kommunikationssatsning om ekosystemtjänster (dnr M2013/1430/Nm). Uppdraget redovisades i oktober 2013 (dnr M2013/2467/Nm).

Folk och Naturkonferensen har lämnat en rapport i augusti 2013 (dnr M2013/1569/Nm).

Den föreslagna ändringen i miljöbalken

Regeringen beslutade den 6 december 2012 att ge Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet göra en översyn av det generella biotopskyddet (dnr L2012/3161/ELT). I uppdraget ingick att kartlägga och beskriva problem med nuvarande tillämpning av det generella biotopskyddet när det gäller förutsättningarna att varaktigt bedriva jordbruk samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. I uppdraget ingick även att föreslå ändringar i nuvarande tillämpning av regelverket i syfte att förbättra möjligheterna att varaktigt bedriva jordbruk, t.ex. genom utökade möjligheter till dispens från biotopskyddet, samt att identifiera eventuella behov av ändringar i regelverket.

Jordbruksverket redovisade i mars 2013 sitt uppdrag i Översyn av det generella biotopskyddet Rapport 2013:10 (dnr L2013/865/ELT). I rapporten föreslås bl.a. att det i miljöbalken ska tydliggöras vad som ska anses utgöra särskilda skäl för att få dispens från förbudet att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön inom områden som har skyddats som biotopskyddsområden genom generella föreskrifter. En sammanfattning av Jordbruksverkets rapport finns i *bilaga 6*. Jordbruksverkets lagförslag återfinns i *bilaga 7*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 8*.

De föreslagna ändringarna i skogsvårdslagstiftningen

I betänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43) föreslog Miljömålsberedningen ändringar i skogsvårdslagen (1979:42). Förslagen återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2013/1659/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2011 Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur myndigheten bedriver regelförenklingsarbetet samt lämna ytterligare förslag till förenklningar för företagen inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som inom EU-lagstiftningen, i syfte att uppnå en märkbart positiv förändring i företagens vardag. Vid arbetet med uppdraget remitterade Skogsstyrelsen en första version av redovisningen. En sammanfattning av Skogsstyrelsens förslag i remissversionen finns i *bilaga 9*. Skogsstyrelsens författningsförslag finns i *bilaga 10*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 11*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 februari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 12*.

Regeringen beslutade den 6 februari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen och förslag till lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096). Lagrådsremissens förslag återges i *bilaga 13*. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 14*. I förhållande till lagrådsremissens förslag har det i regeringens förslag gjorts ett par redaktionella ändringar.

3 Politikens inriktning

I budgetproposition för 2014 (utgiftsområde 20) redovisade regeringen formerna för regeringens kommande arbete med en proposition om biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt anförde:

Regeringen avser att intensifiera arbetet för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och av ekosystemtjänster senast till 2020 samt i möjligaste mån återställa dem. Regeringen har för avsikt att under våren 2014 lägga fast den politiska inriktningen för detta arbete i en särskild proposition. Regeringen satsar 11 miljoner kronor 2014, 24 miljoner kronor 2015 och 27 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016 för detta ändamål. Arbetet ska ske i linje med den strategiska planen som antogs vid CBD:s (Convention on Biological Diversity, Konventionen om biologisk mångfald) partsmöte i Nagoya 2010 liksom i linje med EU:s stra-

tegi för biologisk mångfald som antogs 2011 samt i linje med generationsmålet och berörda nationella miljökvalitetsmål och etappmål.

Prop. 2013/14:141

Regeringen planerar att i propositionen beskriva den nödvändiga balansen mellan konkreta åtgärder för bevarande så som skydd, förvaltning och restaurering av värdefulla naturområden, utvecklad miljöhänsyn i samt utveckling av grön infrastruktur. Aspekter som artskydd och bekämpning av invasiva främmande arter bör också integreras.

Som ett av underlagen för propositionen nämndes Miljömålsberedningens delbetänkande om långsiktigt hållbar markanvändning. Miljömålsberedningen är en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås (dir. 2010:74). Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 13 oktober 2011 ska beredningen senast den 15 juni 2014 ta fram ett förslag till en strategi för att nå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv (dir. 2011:91). Den 30 mars 2012 redovisade beredningen en plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) och den 17 juni 2013 redovisade beredningen delbetänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43).

För att nå miljökvalitetsmålen finns flera etappmål, däribland ett om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster. Etappmålet innebär att senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt. Etappmålet föranledde regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att analysera åtgärder och föreslå metoder och insatser för att bättre värdera ekosystemtjänster. I uppdraget ingick också att föreslå insatser för att förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället, samt att föreslå åtgärder som leder till att betydelsen av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsternas värden blir allmänt kända och integrerade i ekonomiska ställningstaganden och andra beslut.

Förutom Miljömålsberedningens och Ekosystemtjänstutredningens betänkanden finns det värdefullt underlag i redovisningarna av flera regeringsuppdrag som rör biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Fakta om utredningarna och uppdragen finns i avsnittet Ärendet och dess beredning.

Resultaten av utredningarna och uppdragen har viktiga beröringspunkter som regeringen samlar och lägger till grund för den strategi som redovisas i denna proposition – en strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Efter Miljömålsberedningens slutbetänkande i juni 2014 kommer regeringen att överväga en särskild strategi för långsiktigt hållbar markanvändning där strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster kan utgöra en delkomponent.

3.1 En strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Regeringens bedömning: De etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som regeringen har beslutat utgör tillsammans med de insatser som beskrivs i denna proposition regeringens samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster till 2020. Strategin bidrar till att nå flera av de svenska miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Strategin bidrar också till att nå målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 samt målen i den strategiska plan för biologisk mångfald 2011–2020 som har antagits inom konventionen för biologisk mångfald.

Skälen för regeringens bedömning

Arbetet med biologisk mångfald är en av regeringens prioriteringar

Bevarandet av den biologiska mångfalden är en hörnsten i regeringens miljöpolitik. Biologisk mångfald är en grundförutsättning för ekosystemens långsiktiga kapacitet att bidra till människors välbefinnande. Ekosystemtjänsterna är en bas för samhällsekonomin och välfärden. Både den offentliga och privata sektorn är direkt eller indirekt beroende av de tjänster som ekosystemen levererar.

Stora framsteg har nåtts i arbetet för den biologiska mångfalden i Sverige. Sverige var först ut med att bilda nationalparker i Europa för drygt 100 år sedan. Under de senaste decennierna har arbetet med att bilda naturreservat, bidra till ett europeiskt ekologiskt nätverk och skydda nyckelbiotoper intensifierats. Det tidigare delmålet att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010 jämfört med skyddsnivån 1998 har nåtts. Nydikningen av våtmarker har reducerats till ett minimum och åtgärdsprogram för hotade arter har etablerats. Sverige har nu över 4000 Natura 2000-områden, varav 550 är speciellt utsedda för fåglar, samt 66 våtmarksområden som är skyddade enligt Ramsarkonventionen. Sveriges första marina nationalpark, Kosterhavet i Västra Götalands län, invigdes 2009.

En livskraftig eller återställd biologisk mångfald är en förutsättning för en ansvarsfull långsiktig ekonomisk utveckling och för mänskligt välbefinnande. Analogt kan förlorad biologisk mångfald och ekosystemtjänster leda till höga samhällsekonomiska kostnader. Att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald är därför investeringar i välbefinnande.

Värdet av ekosystemtjänster behöver synliggöras

Begreppet ekosystemtjänster innefattar ekosystemens bidrag till människors välbefinnande. Ekosystemtjänster tydliggör människans beroende av naturen och att mångfalden av bl.a. växt- och djurarter i skogar, hav, sjöar, våtmarker och andra ekosystem förser mänskligheten med ett brett urval av nyttigheter. De mer synliga ekosystemtjänsterna, exempelvis produktion av livsmedel, bioenergi och träråvara, påverkar och är bero-

ende av andra ekosystemtjänster, som t.ex. jordmånsbildning och närings- och vattenreglering. Ett och samma ekosystem kan dessutom bidra med flera ekosystemtjänster.

Regeringen aviserade i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) att en strategi med verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och deras relevans för olika sektorer och näringar ska utvecklas. Den strategin finns med och beskrivs i denna proposition (avsnitt 6).

Regeringen konstaterade i samma miljömålsproposition att genom att bättre definiera det ekonomiska värdet av ekosystemtjänster och integrera dessa värden i samhällsekonomin, står människan bättre rustad att hållbart nyttja ekosystemen och att öka deras kapacitet på lång sikt. Ett väl fungerande ekosystem med bevarade funktioner innebär en högre säkerhet i produktionen av nödvändiga ekosystemtjänster. Ett ekosystem där många arter har försvunnit är känsligare för t.ex. parasitangrepp och står väsentligt sämre emot effekterna av klimatförändringar. Hänsyn till biologisk mångfald stärker ekosystemens resiliens (dvs. deras förmåga att klara av förändringar och vidareutvecklas så att de kan vara fortsatt produktiva och leverera ekosystemtjänster). Detta skapar möjligheter för utveckling av näringsliv och ekonomier. Genom skydd och miljöhänsyn i skogsbruket säkras skogens olika funktioner såsom träråvara och bioenergi, livsmedel, klimatreglering, pollinering, översvämningsskydd och markstabilitet samt naturupplevelser med allt vad det innebär för enskilda människors livskvalitet och för turismen.

FN:s livsmedels och jordbruksorganisation FAO beräknar att cirka 70 procent av de arter som utgör viktiga jordbruksgrödor i världen är beroende av insekter för pollinering, däribland vanliga svenska grödor som raps och rybs.

Studier visar dock på en kraftig minskning av antalet pollinerande insekter världen över. I delar av världen har de naturliga pollinerarna minskat i en sådan omfattning att försök behövt göras med manuell pollinering.

Fördelarna för näringsliv, organisationer och myndigheter med att synliggöra värdet av ekosystemtjänster

Företagen och deras verksamheter utgör en viktig grund för ekonomisk och miljömässig utveckling. Fyra av de tio viktigaste ekonomiska riskfaktorer som identifieras i World Economic Forums sammanställning Global risks 2014 är förknippade med en minskad framtida kapacitet hos viktiga ekosystemtjänster.

Företags aktiviteter är direkt eller indirekt beroende av ett flertal ekosystemtjänster. Företag kan bidra till bevarandet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Företag kan också ha en negativ påverkan på ekosystem. Företags arbete för att bidra till stärkta ekosystem och minimera eller upphöra med aktiviteter med negativ påverkan är viktigt för att nå olika mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster och bidra till omställningen till en grön ekonomi. Regeringens vision för hållbart företagande är att alla företag har en långsiktig syn på värdeskapande och bedriver en verksamhet som gynnar en hållbar utveckling – ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Det är särskilt önskvärt att företag väger in sitt

Prop. 2013/14:141 beroende av och påverkan på ekosystemtjänster i affärsplaner och strategier samt motverkar negativa effekter som skadar miljön och samhället.

Det behövs en utvecklad praxis för hur affärsutvecklingen kan förhålla sig till att naturresurserna är begränsade. En effektivare användning av resurser bör vara möjlig genom att bättre utnyttja ekosystemens mångfunktionalitet. Detta kan handla om att applicera traditionell kunskap om nyttjande av naturresurser på moderna problem, men också om att skaffa nya kunskaper baserade på medvetenhet om behovet av att långsiktigt vidmakthålla ekosystemtjänster. Dessa perspektiv kan också medföra nya affärsmöjligheter. Ekosystemtjänstbaserade affärsmöjligheter finns t.ex. inom jord- och skogsbruk och nyttjande av havens resurser samt inom landsbygdsutveckling och turism.

Framsynta kommuner och statliga verksamheter har sedan länge integrerat sitt beroende av och påverkan på ekosystem i sin planering och sina strategier. Allt fler kommuner och länsstyrelser integrerar värdet av ekosystemtjänster i planeringen.

Ekosystemtjänsters värden för jord- och skogsbruket

De ekosystemtjänster som jord- och skogsbruket bygger på är livsmedelsproduktion respektive virkesproduktion. Dessa tjänster prissätts genom efterfrågan på marknaden. Flera andra ekosystemtjänster som jord- och skogsbruket är beroende av är inte prissatta på samma sätt. Sådana ekosystemtjänster kan medföra direkt nytta för jord- och skogsbruket genom säkrad näringstillförsel, naturlig skadedjursbekämpning, pollinering och motståndskraft mot extrema väderhändelser. I skogsmarken lever exempelvis en mångfald av mykorrhizasvampar som förser alla träd med den näring och det vatten de behöver och som dessutom utgör en stor kolsänka. Att värdesätta även sådana ekosystemtjänster ger möjlighet att till fullo dra nytta av dem.

Värdet av ekosystemtjänster som gynnar friluftslivet

Ekosystemen ger möjligheter för människor att utöva friluftsliv. Det är ett viktigt allmänt intresse. Staten har ett ansvar att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv och att försäkra tillgång och förbättra tillgänglighet till natur- och kulturlandskapet. Det är av stor betydelse att det finns attraktiva och upplevelserika natur- och kulturmiljöer i alla delar av landet, inte minst i tätorternas närhet. Riksdagen antog i december 2010 övergripande mål för friluftslivspolitik (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38). Friluftslivspolitikens övergripande mål är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö. Regeringen har vidare utvecklat tio mätbara mål för friluftslivet. De har rapporterats till riksdagen i december 2012 i skrivelsen Mål för friluftslivspolitik (skr. 2012/13:51).

Ekosystemtjänsters kvalitativa och kvantitativa värden behöver säkras

Värdet av ekosystemtjänster bör i så hög utsträckning som möjligt definieras såväl kvalitativt som kvantitativt. För att kunna synliggöra värden

är det nödvändigt att identifiera de ekosystemtjänster som har stor vikt för olika grupper i samhället. Omfattningen av den kunskap som behövs för att ta välgrundade beslut är ofta svår att uppskatta på förhand. Integrering av ekosystemtjänsters värde i beslutsprocesser görs därför bäst genom ett successivt lärande.

Mekanismer för att säkra ekosystemtjänster behöver utvecklas inom många politikområden och samhällssektorer. Både lagar och ekonomiska styrmedel kan behöva anpassas för att reflektera värdet av ekosystemtjänster. Dessutom behövs utbildnings- och informationsinsatser. Sammantaget bör dessa mekanismer bidra till säkrare och effektivare produktion, tryggare välfärd och att samhällets möjligheter att åstadkomma en hållbar utveckling förbättras.

Det är mycket viktigt att ekosystemtjänsternas värden integreras i omvärldsanalys, konsekvensanalys, riskbedömning och affärsutveckling, något som redan i dag flera kommuner, länsstyrelser, myndigheter och företag gör.

Mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Det finns mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster på olika nivåer – nationellt, på EU-nivå och globalt. Här lämnas en kortfattad beskrivning av de olika målen och hur regeringens strategi relaterar till dem. En mer utförlig beskrivning av målen och hur de förhåller sig till varandra finns i avsnitt 4.

Nationella mål för miljöarbetet

Sverige var tidigt ute med att ta fram övergripande mål för miljön. Redan 1999 tog riksdagen beslut om de första miljö kvalitetsmålen. Sju av dessa har en tydlig inriktning mot biologisk mångfald. Dessa är *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Regeringen beslutade 2012 om fem etappmål med inriktning på biologisk mångfald. Dessa rör ekosystemtjänster och resiliens, betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster, hotade arter och naturtyper, invasiva främmande arter och kunskap om genetisk mångfald. I februari 2014 tog regeringen beslut om ytterligare fem etappmål, som handlar om en ökad helhetssyn på markanvändning, skydd av land- och vattenområden, förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen, variationsrikt skogsbruk och en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram. Processen med att utveckla ett nationellt skogsprogram är till viss del ett etappmål i miljömålssystemet men som helhet är arbetet med ett nationellt skogsprogram mer omfattande vilket framgår av avsnitt 16.

I propositionen På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken (prop. 2013/14:39) har regeringen redovisat en samlad strategi för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och delar av generationsmålet. Strategin består av de åtta etappmål för farliga ämnen som regeringen beslutat om samt de insatser som bidrar till att nå etappmålen och övriga insatser som behövs för att nå målen. Strategin är målövergripande genom att de insatser som följer av etappmålen för farliga ämnen också

Prop. 2013/14:141 förbättrar möjligheten att nå andra miljökvalitetsmål, däribland *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

EU-mål

Regeringen har varit pådrivande för att EU ska definiera sitt ansvarsområde när det gäller biologisk mångfald och ekosystemtjänster. I december 2011 tog EU:s miljöministrar beslut om EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020, innefattande sex mål, på basis av ett förslag från kommissionen.

En viktig del av EU-strategin är utvecklingen av det europeiska ekologiska nätverket Natura 2000. Det är viktigt att Sverige bidrar med ett så komplett nätverk som möjligt, exempelvis genom att samtliga berörda områden har adekvata och uppdaterade bevarandeplaner. Det pågående genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten och EU:s havsmiljödirektiv har också stor betydelse för den biologiska mångfalden i sjöar, vattendrag och hav.

Globala mål (Aichimålen)

Vid det tionde partsmötet för konventionen för biologisk mångfald (CBD) i Nagoya 2010 antogs en strategisk plan för biologisk mångfald (CBD:s strategiska plan). Sverige var starkt pådrivande i arbetet med att utarbeta denna plan.

Den strategiska planens vision är en värld ”som är i harmoni med naturen” där ”biologisk mångfald senast 2050 värderas, bevaras, återställs och nyttjas på ett klokt sätt och som upprätthåller ekosystemtjänster, bidrar till en välmående planet och är till väsentlig nytta för alla människor”. Avsikten med den strategiska planen är att effektiva och skyndsamma åtgärder ska vidtas för att hejda förlusten av biologisk mångfald så att ekosystemen år 2020 är resilienta och kan fortsätta att tillhandahålla väsentliga tjänster. Därmed säkras variationen av liv på planeten och bidrar till människors välbefinnande och fattigdomsutrotning. Den strategiska planen innehåller 20 övergripande delmål, de s.k. Aichimålen.

Sverige har i sin rapportering till konventionen för biologisk mångfald redovisat hur Sverige genom miljömålssystemet genomför konventionens bestämmelser om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer.

Även den strategi som redovisades i propositionen På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken (prop. 2013/14:39) bidrar till att nå det Aichimål som handlar om att till år 2020 ska utsläppen av föroreningar, inklusive från överskott av näringsämnen, ha begränsats till nivåer som inte är skadliga för ekosystemens funktion och biologisk mångfald (Aichimål 8).

Samlad strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Regeringens samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster utgörs av de tio etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som regeringen har beslutat samt de insatser som beskrivs i denna proposition.

- De tio etappmålen är
- etappmål om ekosystemtjänster och resiliens,
 - etappmål om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänsterna,
 - etappmål om hotade arter och naturtyper,
 - etappmål om invasiva främmande arter,
 - etappmål om kunskap om genetisk mångfald,
 - etappmål om helhetssyn på markanvändningen,
 - etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden,
 - etappmål om miljöhänsyn i skogsbruket,
 - etappmål om ett variationsrikt skogsbruk, och
 - etappmål om ett nationellt skogsprogram.

Etappmålen redovisas i sin helhet i avsnittet om mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, avsnitt 4.

Strategin bidrar till att nå generationsmålet och då framför allt miljö-kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. I varierande utsträckning berörs även *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö*.

Strategin bidrar till att nå målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020.

Strategin bidrar till att nå Aichimålen, dvs. de globala målen i den strategiska plan för biologisk mångfald 2011–2020 som antogs i Nagoya inom konventionen för biologisk mångfald (CBD).

Tyngdpunkten i arbetet med strategin är att åstadkomma ett effektivt och integrerat åtgärdsarbete som samlat leder till att mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster nås till 2020. Detta gäller såväl nationella mål som EU-mål och internationella mål. Bevarandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna behöver ske integrerat genom en kombination av olika insatser som formellt och frivilligt skydd, skötsel, miljöanpassat brukande och restaurering.

Integrerat arbete är nödvändigt

För att åstadkomma ett effektivt åtgärdsarbete som samlat leder till att mål på alla nivåer nås är det angeläget att arbeta integrerat med målen och de insatser som krävs och betrakta dem i ett sammanhang. Det är i det ljuset man ska se behovet av den samlade strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Regeringen verkar också för att stärka kopplingarna till övriga delar av miljöpolitiken, liksom till andra politikområden, inte minst inom de ekonomiska och närings-, utvecklings- och kulturpolitiska områdena.

Det är viktigt att bevarandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna sker på ett integrerat sätt med insatser för skydd, skötsel, brukande och restaurering. Strategin är viktig för att ett sådant integrerat synsätt ska få full verkan. Strategin behövs för en helhetssyn i utvecklingen av miljöhänsynen inom brukandet och de frivilliga insatserna liksom myndigheternas åtgärder. Detta för att kunna nå målen på de

Prop. 2013/14:141 sätt som är mest effektiva. Detta kräver betydligt mer utvecklade samarbetsformer mellan de berörda aktörerna, något som regeringen vill premiera inom ramen för strategin.

Arbetet med den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna kan inte enbart ske inom ramen för det nationella perspektivet. Flera av utmaningarna behöver globala insatser. Regeringen vill med denna strategi vara en föregångare och inspiration för andra länder att genomföra satsningar för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster. Här kan Sverige visa hur både produktions- och miljöaspekter kan förenas i ett brukande, som exempelvis inom det svenska skogsbruket.

De etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som regeringen har fastställt utgör tillsammans med de insatser som beskrivs i denna proposition regeringens samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster till 2020.

Arbetet bör utgå från en tillämpning av ekosystemansatsen. Det innebär att anlägga ett helhetsperspektiv för bevarande av naturvärden och ett hållbart utnyttjande av naturresurser med målet att säkerställa att användningen av ekosystemen sker inom ekosystemens gränser.

3.2 Insatserna i strategin

Även om regeringen har genomfört en rad åtgärder finns det fortfarande en del utmaningar kvar. I denna strategi presenteras därför en rad insatser för att komma vidare i arbetet med ekosystemtjänster och för att stärka den biologiska mångfalden. Här görs en kortfattad beskrivning av innehållet i den samlade strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Bland annat behöver skogar med höga naturvärden undantas från avverkning eller brukas med anpassade metoder. Våtmarker behöver restaureras. Hav, sjöar och vattendrag behöver en bättre ekologisk och kemisk status. Tillräcklig hänsyn till natur- och kulturmiljövärden behövs i de brukade ekosystemen.

Sveriges roll i internationella samarbeten

Regeringens engagemang i det internationella samarbetet och samarbetet inom EU om biologisk mångfald och ekosystemtjänster är och kommer även i fortsättningen att vara stort. I avsnitt 5 beskrivs aktuella processer och regeringens ambitioner i dessa samarbeten.

Betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster

Ekosystemen bidrar med samhällsviktiga funktioner och bidrar därigenom till människors välbefinnande. I avsnitt 6 presenteras en delstrategi med verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och deras relevans för olika sektorer och näringar. Delstrategin innehåller insatser om ekosystemtjänster i räkenskaper och indikatorer för hållbar utveckling, ekosystemtjänstbedömningar, ekonomiska styrmedel, regelöversyn samt samverkan för kunskapsuppbyggnad, kommunikation och innovation.

Arbetet med biologisk mångfald behöver vid behov riktas mot enskilda arter. Det är också viktigt att bygga upp bättre kunskap om arternas genetiska variation genom kartläggning och övervakning som lägger grunden för åtgärder som leder till att en tillräcklig genetisk variation kan bibehållas. Vidare behöver arbetet mot artskyddsbrott förstärkas. Insatser för att stärka artskyddet beskrivs i avsnitt 7.

Arbetet med invasiva främmande arter intensifieras

Introduktion eller spridning av invasiva främmande arter kan orsaka allvarliga skador på biologisk mångfald och ekosystemtjänster men kan också få negativa konsekvenser för människors hälsa, socioekonomiska värden eller ekonomiska konsekvenser i jord- och skogsbruk. I avsnitt 8 beskrivs insatser för att komma tillrätta med problematiken.

Kartläggning och övervakning av genetisk mångfald

Genetisk mångfald är betydelsefull för att upprätthålla livskraftiga populationer av arter och att säkra resiliensen i ekosystem, särskilt vid ett förändrat klimat. Det är därför viktigt att öka kunskapen om den genetiska mångfalden. I avsnitt 9 beskrivs de insatser som är aktuella.

Ökad helhetssyn på mark- och vattenanvändningen behövs

Det innebär ofta svårigheter att uppnå ett helhetsperspektiv på mark- och vattenanvändningen i den statliga förvaltningen. Det beror på att frågan är uppdelad på flera myndigheter. I avsnitt 10 redovisar regeringen sin avsikt att låta utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås.

Skydd och bevarande av naturområden

Regeringen anser att till 2020 ska minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden vara skyddade eller bevarade på olika sätt.

En fokusering ska ske på områden av särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster som ska bindas samman inom ekologiskt representativa system av skyddade och välförvaltade områden. Det är viktigt att hela variationsbredden från formellt skyddade områden till miljöhänsyn inom brukandet integreras i dessa system. Inom dessa system säkras att skogar, våtmarker, sjöar, vattendrag, hav och fjäll med höga natur- och kulturvärden bibehålls för framtiden.

Insatser för bevarandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna behöver göras med ett helhetsperspektiv där hänsyn tas till ekologiska samband. Regeringen vill att detta ska utvecklas inom regionala handlingsplaner för grön infrastruktur som tas fram i dialog och samarbete mellan brukare, myndigheter, ideella organisationer m.fl.

Även upprättandet av det europeiska ekologiska nätverket Natura 2000 har stor betydelse för att bevara biologisk mångfald inom EU. Det är viktigt att den svenska delen av detta nätverk är komplett och funktionellt. Insatser för att åstadkomma detta presenteras i avsnitt 11.

Ett aktivt brukande av jordbruksmarken är en förutsättning för att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet vilket innebär att åtgärder för att underlätta ett aktivt brukande av jordbruksmark i vissa fall behöver vidtas. Sådana åtgärder, som t.ex. kan avse igenläggning av diken eller flytt av stenmurar eller stenrösen, berör generellt skyddade biotopskyddsområden. Vikande lönsamhet för jordbruket är ett övergripande hot mot odlingslandskapet i stora delar av landet. Samspelet mellan biotopskydd och ett aktivt brukande av jordbruksmark är viktigt. Det finns ett behov av att tydliggöra förutsättningarna för dispens från biotopskydd när en dispens behövs för att underlätta för jordbruket. Regeringens förslag presenteras i avsnitt 11.2.4.

Miljöhänsyn i skogsbruket

Det är mycket viktigt att miljöhänsynen utvecklas inom skogsbruket så att samhällets krav i fråga om hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen tillgodoses fullt ut. Sverige är ett föregångsland när det gäller att visa hur både produktions- och miljömål kan förenas i skogsbruket genom dialoger mellan företrädare för skogsbruket, för miljöorganisationer, forskare, myndigheter m.fl.

Genom skydd av områden, anpassat brukande och miljöhänsyn kan skogens olika funktioner främjas såsom träråvara och bioenergi, livsmedel, upptag av växthusgaser, pollinering, översvämningsskydd och markstabilitet samt natur- och kulturupplevelser. Skydd och hänsyn till biologisk mångfald medför också direkt nytta för skogsbruket genom säkrad näringstillförsel, naturlig skadedjursbekämpning och stärkt motståndskraft mot extrema väderhändelser som stormar, sjukdomar och skadedjursangrepp. Insatser på området beskrivs i avsnitt 12.

Ett variationsrikt skogsbruk

Skog och skogsmark kan nyttjas för många ändamål, t.ex. för produktion av virke och annan biomassa, rekreation, friluftsliv, jakt, rennärning och turism. Ett variationsrikt skogsbruk kan åstadkommas på många olika sätt, dels inom ramen för det som betecknas som trakthyggesbruk, dels med alternativa metoder. Möjligheter med ett variationsrikt skogsbruk med exempelvis en högre andel lövskog är en viktig komponent i detta och kan ha betydelse för att minska sårbarheten för klimatförändringarna och dess effekter. I avsnitt 13 utvecklas vilka insatser som behövs för att åstadkomma detta.

Ett nationellt skogsprogram behövs

Sverige bör utveckla ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden så att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi. Insatser som behövs i detta arbete beskrivs i avsnitt 14.

Havets biologiska mångfald har i stora delar fundamentalt skilda förutsättningar från den på land och hanteras därför delvis genom ett eget avsnitt i propositionen. Ett fortsatt konkret åtgärdsarbete är nödvändigt för att bevara havets och kusternas biologiska mångfald, ekosystemtjänster och långsiktigt hållbara produktionsförmåga samt för att havet ska nå god miljöstatus. Insatser för att åstadkomma detta beskrivs i avsnitt 15.

Stärkt forskning och effektivare miljöövervakning

Även om kunskapsläget när det gäller ekosystemtjänster har förbättrats avsevärt under senare år finns det ett stort behov av fortsatt forskning. Vidare finns det behov av en mer effektiv miljöövervakning för hav, yt- och grundvatten samt i fråga om sjöfåglar. De insatser som behövs beskrivs närmare i avsnitt 16.

Ekosystemtjänster och klimatet

Klimatförändringarna påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster, både direkt genom t.ex. förändrad temperatur och indirekt genom förändrad markanvändning. Redan vid nuvarande nivå av global uppvärmning ser vi omfattande konsekvenser för ekosystemen. Dessa eskalerar vid en tvågradig temperaturhöjning och blir än allvarigare därefter enligt FN:s klimatpanel. Klimatpolitiken kan därför innebära att hoten mot den biologiska mångfalden minskar. I avsnitt 17 utvecklas sambanden mellan ekosystemtjänster och klimatet.

3.3 Strategins utveckling

Regeringen har lagt ett antal uppdrag och direktiv med syfte att utveckla denna strategi som därmed kan komma att behöva kompletteras. Regeringen avser att ta ställning till behovet av kompletteringar i den takt som dessa uppdrag redovisas samt ny kunskap växer fram.

Miljömålsberedningen fick den 1 juli 2010 i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91). Det slutliga betänkandet ska redovisas den 15 juni 2014 och kommer att inom ramen för strategin innefatta en analys om hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ökat helhetsperspektiv och frågan om ett uppnående av en hållbar användning av jordbruksmark.

När det gäller de svenska fjällen kan strategin behöva kompletteras efter Naturvårdsverkets redovisning av det uppdrag som verket har att ta fram ett förslag till en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. Uppdraget ska redovisas i juni 2014.

Detta gäller även miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* efter redovisningen av det uppdrag som Boverket fick den 23 januari 2014 och som ska redovisas senast den 1 december 2014.

I september 2012 fick Miljömålsberedningen i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik som ska redovisas i juni 2014 (dir. 2012:95). Strategin ska innehålla förslag på etappmål, styrmedel och åtgärder gällande bl.a. skydd, skötsel och restaurering av

Prop. 2013/14:141 vattenområden. Även denna redovisning kan komma att ligga till grund för kompletterande insatser för vattenområdet, både hav och sötvatten.

Odlingslandskapets biologiska mångfald är beroende av att jordbruks-ekosystemen har en behovsanpassad skötsel. Omfattningen av skötseln är i stor utsträckning beroende av den gemensamma jordbrukspolitiken. Miljöeffekterna av jordbrukspolitiken ska utvärderas för perioden 2015–2019 i ett uppföljningsprogram som ska utarbetas av Statens jordbruksverk m.fl. senast 1 oktober 2014. Miljömålsberedningen har valt att behandla frågan om hållbar användning av jordbruksmark när beredningen i sitt slutbetänkande i juni 2014 redovisar uppdraget om långsiktigt hållbar markanvändning. Därför behandlas frågor om odlingslandskapet inte i någon större omfattning i denna proposition, förutom genom förslaget till ändring i miljöbalken som beskrivs i avsnitt 11.2.4. När redovisningarna har gjorts kan kompletterande insatser visa sig nödvändiga i fråga om odlingslandskapet, t.ex. ytterligare etappmål.

4 Mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

I detta avsnitt görs en översikt av relevanta mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Först mål i det svenska miljömålssystemet, sedan friluftslivspolitikens mål och mål för kulturmiljöarbetet, därefter EU-mål och slutligen de globala Aichimålen, dvs. de mål som parterna till konventionen för biologisk mångfald (CBD) beslutade i Nagoya 2010. Avslutningsvis finns en tabell som ger en översikt över Aichimålen, EU-målen och de nationella miljökvalitetsmålen och etappmålen samt hur målen förhåller sig till varandra.

4.1 Miljömålssystemet

Grundläggande för politikens inriktning för biologisk mångfald och ekosystemtjänster är de mål för miljöarbetet som regeringen och riksdagen har antagit och som ingår i det nationella miljömålssystemet. Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och etappmål för olika områden. Sverige har i sin rapportering till konventionen för biologisk mångfald (CBD) redovisat hur Sverige genom miljömålssystemet genomför konventionens bestämmelser om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer.

Miljömålssystemet är unikt i ett internationellt sammanhang genom att det samlar målen för hela samhällets miljöarbete på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen ska besluta om strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden där insatser bedöms vara mest angelägna och där tydliga styrsignaler behövs (prop. 2009/10:155).

4.1.1 Generationsmålet och dess strecksatser

I den målstruktur för miljöarbetet som fastställdes av riksdagen efter regeringens förslag i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377) ingår ett generationsmål som tillsammans med sina sju strecksatser har följande lydelse:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att

- ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,
- den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,
- människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,
- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna,
- andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön,
- konsumtionsmönstren för varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Generationsmålet verkar som ett inriktningsmål för miljöpolitiken och ger vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för att den önskade miljökvaliteten ska kunna nås. Den tidpunkt som måluppnåelsen ska bedömas mot är år 2020. Generationsmålets strecksatser är övergripande för alla miljökvalitetsmål och är avsedda att säkerställa att tvärsektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. Strecksatserna ska därför utgöra en grund i arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet.

4.1.2 Miljökvalitetsmål som har betydelse för biologisk mångfald

Följande miljökvalitetsmål är inriktade på biologisk mångfald.

Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Myllrande våtmarker

Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Storslagen fjällmiljö

Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Ett rikt växt- och djurliv

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

4.1.3 Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Regeringens etappmål är formulerade mot bakgrund av de internationella mål som uttrycks i CBD:s strategiska plan (Aichimålen) och EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 (se avsnitt 4.4 och 4.5). Regeringen kommer att överväga ytterligare etappmål när Miljömålsberedningen har lämnat sina slutbetänkanden om strategi för en långsiktig hållbar markanvändning samt om en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Regeringen har beslutat om följande tio etappmål med inriktning på biologisk mångfald. De fem första beslutades 2012 och de övriga den 27 februari 2014. Prop. 2013/14:141

Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens

Etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens innebär att viktiga ekosystemtjänster och faktorer som påverkar deras vidmakthållande är identifierade och systematiserade senast 2013.

Etappmål om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster

Etappmålet om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster innebär att senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt.

Etappmål om hotade arter och naturtyper

Etappmålet om hotade arter och naturtyper innebär att åtgärdsprogram för att uppnå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd ska vara genomförda eller under genomförande senast 2015.

Etappmål om invasiva främmande arter

Etappmålet om invasiva främmande arter innebär att invasiva främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bl.a. hälsa ska vara bedömda och att prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts senast 2015.

Etappmål om kunskap om genetisk mångfald

Etappmålet om kunskap om genetisk mångfald innebär att en kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ska ha inletts senast 2015.

Etappmål om helhetssyn på markanvändningen

Etappmålet om helhetssyn på markanvändningen är att samordningen inom den statliga förvaltningen har förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat.

Etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden är att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden senast år 2020 bidrar till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat,

Prop. 2013/14:141 andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Skydd av områden ska till 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012 enligt följande:

- Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.

- Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.

- Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.

- Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.

- Det formella skyddet av marina områden har ökat med minst 570 000 hektar.

- De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.

Etappmål om miljöhänsyn i skogsbruket

Etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket är att senast 2015 är de förväntningar som samhället har på miljöhänsyn i skogsbruket tydliggjorda och kända för skogsbruket, så att de får en praktisk tillämpning.

Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk är att bestämmelser har förtydligats så att det senast 2015 finns goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk.

Etappmål om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram

Etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram är att en öppen dialog med intressenter som berörs av skogen och dess värdekedja har etablerats senast den 1 juli 2015. Dialogen omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syftar till att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi.

4.2 Friluftslivspolitikens mål

Friluftsliv är ett allmänt intresse. Staten har ett ansvar att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv och att försäkra tillgång och förbättra tillgänglighet till naturen. Det är viktigt att det finns attraktiva och upplevelserika natur- och kulturmiljöer i alla delar av landet, inte minst i tätorternas närhet. Friluftslivet har också stor betydelse för sam-

Exempel på kulturella ekosystemtjänster är friluftsliv och rekreation, turism, estetiska värden, andlig välfärd, kulturarv, möjligheter till utbildning och forskning samt inspiration för konst, litteratur och musik.

Riksdagen antog i december 2010 mål för friluftslivspolitikerna (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och 2010/11:38). Friluftslivspolitikens övergripande mål är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.

I regeringens arbete med att utveckla friluftslivspolitikerna har mätbara mål för friluftslivet tagits fram. De har rapporterats till riksdagen i december 2012 i skrivelsen Mål för friluftslivspolitikerna (skr. 2012/13:51). Dessa mål har stor betydelse för att uppnå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster. Friluftslivspolitikerna specificeras i tio mål som innefattar bl.a. tillgänglighet och tillgång till natur, hänsynstagande till friluftslivets behov vid annan markanvändning, landsbygdsutveckling och friluftslivets betydelse för folkhälsan.

Som ett stöd i genomförandet och uppföljningen av friluftslivsmålen anges ett antal preciseringar. Genom preciseringarna förtydligas innebörden av målen. Preciseringarna utgör även ett underlag för såväl mätbarhet och uppföljning som det fortsatta arbetet med att utveckla friluftslivspolitikerna. Flera av miljö kvalitetsmålen har även preciseringar som rör friluftslivet. För funktionen av ekosystemtjänsten friluftsliv är de viktigaste faktorerna tillgång till natur och tillgänglig natur för friluftslivet.

De tio mätbara målen för friluftslivet är

- tillgänglig natur för alla,
- starkt engagemang och samverkan där personligt och ideellt engagemang står i centrum,
- allemansrätten är grunden för friluftslivet,
- tillgång till natur för friluftslivet,
- att det finns attraktiv tätortsnära natur för friluftslivet,
- friluftslivet bidrar till en hållbar landsbygdsutveckling och regional tillväxt,
- skyddade områden är en resurs för friluftslivet,
- ett rikt friluftsliv i skolan,
- goda förutsättningar skapas för att människor kan vara regelbundet fysiskt aktiva i natur- och kulturlandskapet, och
- att det finns god kunskap om friluftslivet.

4.3 Mål för kulturmiljöarbetet

Dagens biologiska mångfald är i stor utsträckning ett resultat av det historiska bruket och den traditionella hävden av landskapen. I takt med att sådana kulturmiljöer försvinner, försvinner också ofta förutsättningarna för fortlevnaden av de arter som finns i kulturmiljöerna. Att främja bevarandet av kulturmiljöer och kunskapen om dessa är därför viktigt för

Prop. 2013/14:141 att kunna nå målen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kulturmiljöaspekten återfinns därför i ett stort antal av miljökvalitetsmålen.

Riksdagen fastställde den 13 juni 2013 nationella mål för kulturmiljöarbetet (bet. 2012/13:KrU9, rskr. 2012/13:273). Målen innebär att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen.

4.4 EU:s mål för biologisk mångfald

EU-lagstiftning

Viktiga EU-rättsakter för arbetet med biologisk mångfald är de två s.k. naturvårdsdirektiven som innefattar fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter). Fågeldirektivet innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande fågelarter inom EU. Art- och habitatdirektivet syftar till att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer och arter. Båda direktiven ålägger medlemsländerna att utse Natura 2000-områden. Direktiven genomförs i svensk rätt med bl.a. bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259), förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och artskyddsförordningen (2007:845).

Viktiga EU-rättsakter för havs- och sötvattensområden är havsmiljödirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område) och ramdirektivet för vatten (rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemensamma åtgärder på vattenpolitikens område). Båda direktiven innebär krav på medlemsstaterna att besluta och genomföra åtgärdsprogram för att nå direktivens mål. Havsmiljödirektivet genomförs i svensk lagstiftning i huvudsak med havsmiljöförordningen (2010:1341) och ramdirektivet för vatten genomförs med 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön samt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Ytterligare en viktig EU-rättsakt är Europaparlamentets och rådets förordning nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet med den är bevarandet av de marina biologiska resurserna och förvaltningen av fisket. Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fisket och vattenbruket bidrar till långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. Förordningen slår fast att ett hållbart nyttjande av de marina biologiska resurserna bör bygga på försiktighetsansatsen och en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Detta

för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras. Fiskeriförvaltningen ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

EU:s strategi

EU-kommissionen har valt att ta fram en särskild strategi för att bidra till genomförandet av den strategiska plan som beslutats inom konventionen för biologisk mångfald (CBD). EU:s miljöministrar tog i december 2011 beslut om EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 (Council of the European Union 18862/11) genom rådsslutsatser som bygger på kommissionens förslag. Strategin innehåller sex EU-mål. Den svenska regeringen var pådrivande för att strategin kom till stånd och svenska myndigheter deltar aktivt i flera av de samarbetsgrupper som har etablerats för att genomföra strategin. Nedan följer en beskrivning om hur EU-målen stämmer överens med Aichimål och hänvisningar till relevanta delar av propositionen.

Mål 1 – Genomföra fågel- och habitatdirektiven fullt ut

EU har som mål att fågel- och habitatdirektiven ska genomföras fullt ut. Det innebär att det ekologiska nätverket Natura 2000 ska färdigställas och att bevarandeplaner för områdena ska utvecklas.

Målet refererar till Aichimål 5, dvs. målet att halvera förlusten av habitat (livsmiljöer) och Aichimål 12, dvs. målet att stoppa utrotningen av hotade arter.

Mål 2 – Bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster

EU har som mål att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster. I arbetet med detta mål läggs vikt vid att dels tydliggöra ekosystemens värde, dels att en strategi för grön infrastruktur ska utvecklas.

Målet ligger närmast Aichimål 14, dvs. målet att till 2020 är ekosystemtjänster säkrade och återställda och Aichimål 15, dvs. målet att ekosystemens resiliens har stärkts.

Mål 3 – Öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden

EU har som mål att jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden ska ökas. Den gemensamma jordbrukspolitiken har stor betydelse för målet. Europeiska rådet anser att EU:s gemensamma program för genetiska resurser i jordbruket (rådets förordning [EG] nr 870/2004) kan ge värdefulla bidrag till måluppfyllelsen. I rådsslutsatserna uppmanas medlemsländerna att även inom skogsbruket arbeta för bevarande av skyddade arter och habitat.

Målet anknyter till Aichimål 7 om hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald inom jord-, vatten- och skogsbruk. Även Aichimål 13, som omfattar bevarandet av den genetiska mångfalden, särskilt för odlade växter och domesticerade djur, berörs i strategin.

EU har som mål att säkerställa ett hållbart fiske. För måluppfyllelse hänvisar Europeiska rådet till den gemensamma fiskeripolitiken för ett effektivt genomförande av ekosystemansatsen. Rådet hänvisar också till genomförandet av fågel-, habitat- och havsmiljödirektiven.

Målet stämmer överens med Aichimål 6 om hållbart fiske.

Mål 5 – Bekämpa invasiva främmande arter

EU har som mål att invasiva främmande arter ska bekämpas. I rådsslutsatserna uppmärksammas behovet av förslag till ny växtskyddsförordning och en förordning om invasiva främmande arter. Medlemsstaterna uppmanas att ratificera barlastvattenkonventionen.

Målet bidrar till uppfyllandet av Aichimål 9 om invasiva främmande arter.

Mål 6 – Bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt

EU har som mål att bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt. Målet handlar om EU:s internationella arbete för biologisk mångfald främst inom konventionen för biologisk mångfald.

Målet stämmer överens med Aichimål 3 om att fasa ut subventioner som är skadliga för biologisk mångfald och Aichimål 4 om hållbar produktion och konsumtion. Vidare stämmer målet överens med Aichimål 13 om bevarandet av genetisk variation och Aichimål 16 om ikraftträdande av Nagoyaprotokollet om tillträde till och rättvis fördelning av vinster från nyttjande av genetiska resurser. Slutligen stämmer målet överens med Aichimål 20 om att få fram resurser för att genomföra den strategiska plan som antagits av parterna till konventionen för biologisk mångfald.

4.5 Internationella mål för biologisk mångfald

Nya internationella mål för hållbar utveckling

Den globala agendan för utveckling och hållbarhet visar på behovet av stärkta kopplingar mellan fattigdomsbekämpning och ett nyttjande av naturresurser som inte skadar ekosystemens långsiktiga funktioner. Människans möjligheter att nyttja ekosystemtjänster i form av bl.a. rent vatten och för jord- och skogsbruk är centrala i utrotningen av extrem fattigdom. De FN-mål för hållbar utveckling som avlöser FN:s åtta millennieutvecklingsmål 2015 kommer att gälla alla länder och därmed också påverka det nationella miljöarbetet i Sverige. Regeringen verkar för att hållbart nyttjande av naturresurser och ekosystemtjänster ska få en framträdande plats inom den nya agendan.

Konventionen för biologisk mångfald

De internationella målen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster redovisas i den strategiska plan för biologisk mångfald som antogs vid det partsmöte som inom konventionen för biologisk mångfald (CBD) hölls i Nagoya 2010. Den strategiska planen gäller fram till 2020 och be-

Strategisk plan för biologisk mångfald 2011–2020 och Aichimålen för biologisk mångfald

Den strategiska planens vision är en värld 'som är i harmoni med naturen' där 'biologisk mångfald senast 2050 värderas, bevaras, återställs och nyttjas på ett klokt sätt och som upprätthåller ekosystemtjänster, bidrar till en välmående planet och är till väsentlig nytta för alla människor.'

Avsikten med den strategiska planen är att 'effektiva och skyndsamma åtgärder ska vidtas för att hejda förlusten av biologisk mångfald så att ekosystemen år 2020 är resilienta och kan fortsätta att tillhandahålla väsentliga tjänster. Därmed säkras variationen av liv på planeten och bidrar till människors välbefinnande och fattigdomsutrotning. Detta kan säkerställas genom att påverkan på biologisk mångfald minskas, ekosystemen återställs, biologiska resurser används hållbart och nyttan som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser fördelas rättvist, tillräckliga ekonomiska resurser tillhandahålls, kapaciteten förstärks, frågor om biologisk mångfald och dess värde integreras, lämplig politik genomförs effektivt och beslut baseras på seriös forskning samt försiktighetsprincipen tillämpas.'

Den strategiska planen innehåller 20 övergripande delmål för 2015 eller 2020 (hädanefter kallade 'Aichimålen för biologisk mångfald'), som är inordnade under fem strategiska mål. Den består av både (i) ambitioner om resultat på global nivå och (ii) ett flexibelt ramverk för upprättande av nationella och regionala delmål. Parterna till konventionen inbjuds att sätta upp sina egna delmål inom detta flexibla ramverk, med hänsyn till sina respektive nationella behov och prioriteringar, men också med tanke på hur de kan bidra nationellt till att uppnå de globala delmålen. Alla länder behöver inte nödvändigtvis utarbeta ett nationellt delmål för varje enskilt globalt delmål. För vissa länder kan det tröskelvärde som har angetts för vissa delmål på global nivå redan vara uppnått. Andra delmål kanske inte är relevanta ur ett nationellt perspektiv.

Strategiskt mål A: Hantera de bakomliggande orsakerna till förlust av biologisk mångfald genom att integrera frågan om biologisk mångfald i hela samhället

Aichimål 1: Senast 2020 är människor medvetna om värdet av den biologiska mångfalden och vad de kan göra för att bevara och använda den på ett hållbart sätt.

Aichimål 2: Senast 2020 är den biologiska mångfaldens värden integrerade i nationella och lokala strategier och planeringsprocesser för utveckling och fattigdomsbekämpning samt på lämpligt sätt införlivade i nationella räkenskaps- och rapporteringssystem.

Aichimål 3: Senast 2020 är incitament, inklusive subventioner, som är skadliga för biologisk mångfald avskaffade, utfasade eller förändrade så att deras negativa konsekvenser minimeras eller undviks. Positiva incitament för bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald utvecklas och tillämpas i enlighet med konventionen och andra relevanta internationella åtaganden, utifrån nationella socioekonomiska förutsättningar.

Aichimål 4: Senast 2020 har regeringar, näringsliv och aktörer på alla nivåer vidtagit åtgärder eller infört planer för att åstadkomma hållbar

produktion och konsumtion och har hållit sig väl inom säkra ekologiska gränser när det gäller effekterna av att naturresursernas utnyttjande.

Strategiskt mål B: Minska den direkta påverkan på biologisk mångfald och främja hållbart nyttjande

Aichimål 5: År 2020 har förlusten av alla naturliga miljöer, inklusive skogar, åtminstone halverats och där så är möjligt i det närmaste upphört, och degradering och fragmentering har minskat markant.

Aichimål 6: År 2020 förvaltas och fångas all fisk och alla populationer av ryggradslösa djur och vattenväxter hållbart, lagligt och med tillämpning av ekosystembaserade förhållningssätt så att överfiskning undviks. Det finns även återhämtningsplaner och -åtgärder för alla utfiskade arter, fisket har inga större negativa effekter på hotade arter och sårbara ekosystem och dess påverkan på bestånd, arter och ekosystem håller sig inom säkra ekologiska gränser.

Aichimål 7: År 2020 förvaltas områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk på ett hållbart sätt och så att biologisk mångfald bevaras.

Aichimål 8: År 2020 har utsläppen av föroreningar, inklusive från överskott av näringsämnen, begränsats till nivåer som inte är skadliga för ekosystemens funktion och biologisk mångfald.

Aichimål 9: År 2020 har invasiva främmande arter och deras spridningsvägar identifierats och prioriteringar gjorts, prioriterade arter har utrotats eller så är deras spridning under kontroll och åtgärder har vidtagits för att hantera spridningsvägarna så att introduktion och etablering av sådana arter förhindras.

Aichimål 10: År 2015 har den flerfaldiga mänskliga påverkan på korallrev och andra sårbara ekosystem som påverkas av klimatförändringar och förorening av världshaven minimerats, så att deras integritet och funktion upprätthålls.

Strategiskt mål C: Förbättra situationen för biologisk mångfald genom att bevara ekosystem, arter och genetisk mångfald

Aichimål 11: År 2020 är minst 17 procent av alla land- och sötvattensområden samt 10 procent av kust- och havsområden, särskilt områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, bevarade genom effektivt och rättvist förvaltade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, som också är väl integrerade i omgivande landskap.

Aichimål 12: År 2020 har utrotning av kända hotade arter förhindrats och deras bevarandestatus har varaktigt förbättrats, särskilt när det gäller de arter som minskar snabbast.

Aichimål 13: År 2020 upprätthålls den genetiska mångfalden hos odlade växter samt tamdjur och deras vilda släktingar, inklusive andra socioekonomiskt och kulturellt värdefulla arter. Strategier för att minimera genetisk utarmning och bevara deras genetiska mångfald har utvecklats och tillämpas.

Strategiskt mål D: Öka nyttan av biologisk mångfald och ekosystemtjänster för alla människor

Aichimål 14: År 2020 återställs och bevaras ekosystem som tillhandahåller väsentliga tjänster, inklusive tjänster som rör vattenförsörjning och som bidrar till hälsa, försörjningsmöjligheter och välbefinnande, med beaktande av kvinnors, ursprungliga och lokala samhällens behov samt fattigas och särskilt utsattas behov.

Aichimål 15: År 2020 har ekosystemens resiliens och den biologiska mångfaldens betydelse för världens kollagring stärkts genom bevarande

och återställning, inklusive återställning av minst 15 procent av degraderade ekosystem, för att därigenom bidra till begränsning av och anpassning till klimatförändringarna och för att motverka ökenspridning.

Aichimål 16: År 2015 har Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt rättvis och rimlig fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning trätt i kraft och tillämpas, i överensstämmelse med nationell lagstiftning.

Strategiskt mål E: Förbättra genomförandet genom planering i samråd, kunskapsförsörjning och kapacitetsuppbyggnad

Aichimål 17: År 2015 har varje part utvecklat, antagit och börjat tillämpa en effektiv och aktuell nationell strategi och handlingsplan för biologisk mångfald, som bygger på delaktighet och fungerar som politiskt styrmedel.

Aichimål 18: År 2020 är ursprungliga och lokala samhällens traditionella kunskap, innovationer och sedvänjor som är relevanta för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och deras sedvanliga nyttjande av biologiska resurser, respekterade med förbehåll för nationell lagstiftning och relevanta internationella åtaganden och integrerade och fullt ut återspeglade i tillämpningen av konventionen, under fullständigt och effektivt deltagande av ursprungliga och lokala samhällen på alla relevanta nivåer.

Aichimål 19: År 2020 är kunskapen, den vetenskapliga grunden och teknologier som rör biologisk mångfald och dess värden, funktioner, tillstånd och trender förbättrade, allmänt spridd och tillämpad. Detta gäller även för konsekvenserna av förlorad biologisk mångfald.

Aichimål 20: Senast år 2020 har uppbäddandet av finansiella resurser från alla källor för att effektivt genomföra den strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020 ökat väsentligt jämfört med nuvarande nivåer i enlighet med den sammanställda och överenskomna processen i strategin för resursmobilisering. Detta Aichimål kommer att förändras utifrån de uppskattningar av resursbehoven som ska utvecklas och redovisas av parterna.

4.6 Sveriges mål bidrar i det internationella arbetet

Följande tabell ger en översiktlig bild av relationen mellan Aichimålen, EU:s mål och det svenska miljömålssystemet samt relevanta regeringsbeslut som helt eller delvis berör Aichimålen. I tabellen anges de avsnitt i propositionen där insatser för att nå de angivna miljökvalitetsmålen eller etappmålen – och därmed också bidrar till uppfyllelsen av EU-målen och Aichimålen – behandlas.

Tabell 4.1 Aichimålen, EU-målen, miljökvalitetsmålen och insatser i regeringens strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Aichimålen beskrivs i avsnitt 4.5 och EU-målen i avsnitt 4.4. De svenska miljökvalitetsmålen anges med siffror i tabellen enligt följande: 1 *Begränsad klimatpåverkan*, 2 *Frisk luft*, 4 *Giftfri miljö*, 7 *Ingen övergödning*, 8 *Levande sjöar och vattendrag*, 10 *Hav i balans*, 11 *Myllrande våtmarker*, 12 *Levande skogar*, 13 *Ett rikt odlingslandskap*, 14 *Storslagen fjällmiljö* och 16. *Ett rikt växt- och djurliv*. Miljökvalitetsmålen beskrivs i avsnitt 4.1.1. En översiktlig beskrivning av etappmålen finns i avsnitt 4.1.2.

Aichimål	EU-mål	Miljö-kvalitets-mål	Etappmål och andra regeringsbeslut	Avsnitt där insatser beskrivs
1 Medvetenhet om biologisk mångfald			Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018)	6
2 Integrering av värden			Ekosystemtjänster och resiliens (2013) Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018)	6
3 Omställning av styrmedel	6		Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018)	5, 6
4 Hållbar produktion och konsumtion	6	4, 16		5
5 Stoppa förlusten av livsmiljöer	1	8, 10, 11, 12, 16	Hotade arter och naturtyper (2015) Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (2020) Miljöhänsyn i skogsbruket (2015) Ett variationsrikt skogsbruk (2015)	7, 11, 12, 13
6 Uthålligt fiske	4	10		5, 15
7 Uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk	3	8, 12, 13	Helhetssyn på markanvändningen (2016) Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (2020) Miljöhänsyn i skogsbruket (2015) Ett variationsrikt skogsbruk (2015) En dialogprocess om ett nationellt skogsprogram (2015)	10, 11, 12, 13, 14
8 Stoppa föroreningar och övergödning		2, 4, 7	I syfte att minska riskerna med farliga ämnen, etappmål om – särskilt farliga ämnen, – kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper, – information om farliga ämnen i varor, – utveckling och tillämpning av EU:s kemikalierregler, – en effektivare kemikalietillsyn inom EU, – giftfria och resurseffektiva kretslopp, – att minska barns exponering för farliga kemikalier, och – ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt.	5, 15
9 Invasiva främmande arter	5	16	Invasiva främmande arter (2015)	8
10 Minska trycket på sårbara ekosystem		1, 16	Etappmål om 40 procents minskning av växthusgasutsläpp jämfört med 1990 från sektorerna utanför EU/ETS	17
11 Skydd av natur		8, 10, 11, 12, 13, 14, 16	Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (2020)	11, 15
12 Stoppa utrotning	1	16	Hotade arter och naturtyper (2015)	7
13 Bevara genetisk variation i den nyttjade mångfalden	3, 6	13	Kunskap om genetisk mångfald (2015)	5, 9

Aichimål	EU-mål	Miljö-kvalitets-mål	Etappmål och andra regeringsbeslut	Avsnitt där insatser beskrivs
14 Ekosystemtjänster säkrade	2	4, 16	Ekosystemtjänster och resiliens (2013) Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018) Helhetssyn på markanvändningen (2016)	6, 10
15 Stärka ekosystemens resiliens, femton procent av förstörda ekosystem restaurerade	2	11, 16	Ekosystemtjänster och resiliens (2013) Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018) Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (2020)	6, 11
16 ABS	6		Sverige har undertecknat Nagoyaprotokollet och kommer som EU-medlem att följa EU:s ABS-förordning	5
17 Nationella planer			Denna proposition bidrar till uppfyllande av målet om nationella planer	3, 4
18 Traditionell kunskap			Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018)	5, 6, 16
19 Bättre kunskap			Ekosystemtjänster och resiliens (2013) Kunskap om genetisk mångfald (2015) Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018)	6, 9, 16
20 Finansiering, resurser	6		Betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster (2018)	5, 6

5 Sveriges roll i internationella samarbeten

Regeringens bedömning: Sverige bör även i fortsättningen ha en hög ambitionsnivå i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster både internationellt och inom EU. Ekosystemtjänster bör spela en central roll i det fortsatta samarbetet för hållbar utveckling. Eftersom ekosystem i Sverige samspelar med ekosystem i andra länder och organismer rör sig naturligt över nationsgränser, är det angeläget att samordna arbetet i Sverige med motsvarande processer i andra länder.

Skälen för regeringens bedömning: Det svenska engagemanget i internationellt samarbete om biologisk mångfald och ekosystemtjänster är sedan länge stort. Det finns också många kopplingar till andra miljöfrågor och politikområden. Regeringen verkar för att stärka dessa kopplingar inte minst inom klimatområdet och biståndsområdet. Det nationella arbetet med miljökvalitetsmål och etappmål gynnas av och bidrar till det internationella arbetet och samarbetet i EU.

5.1 Konventionen för biologisk mångfald och dess protokoll

Konventionen för biologisk mångfald

Konventionen för biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD) öppnades för anslutning vid den stora hållbarhetskonferensen i Rio de Janeiro 1992. Konventionens kärnfrågor har från början varit att utveckla ett ekosystemperspektiv på användningen av mark och vatten för att möjliggöra en balans mellan bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Även frågor om fördelning av nyttan av biologiska och genetiska resurser har varit och är centrala. Med CBD:s strategiska plan från partsmötet i Nagoya 2010 togs ett ambitiöst steg framåt för att fokusera arbetet och förtydliga konventionens roll i det globala samarbetet för hållbar utveckling. Vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Rio de Janeiro 2012 bekräftades CBD:s strategiska plan och dess syfte att säkra ekosystemtjänster.

CBD:s strategiska plan gäller fram till 2020 och beskriver fem strategiska mål och tjugo delmål, de s.k. Aichimålen (se avsnitt 4.5). Konventionens parter inbjuds i beslutet från Nagoya att sätta upp sina egna delmål inom detta flexibla ramverk, dels med hänsyn till sina nationella behov och prioriteringar, dels med tanke på hur de kan bidra nationellt till att uppnå de globala delmålen. Aichimålen utgör ett viktigt underlag för utformningen av etappmål i det svenska miljömålssystemet.

Regeringen har aktivt drivit på i arbetet med Aichimålen för att få konkreta och ambitiösa mål. En av de stora utmaningarna är att få genomslag för att genomföra CBD:s strategiska plan. Stora delar av den strategiska planen är beroende av utvecklingen inom andra områden. Särskilt viktigt är att begränsa utsläppen av växthusgaser och göra markanvändningen hållbar.

Regeringen lägger stor vikt vid de Aichimål som handlar om att hantera bakomliggande orsaker till förlust av biologisk mångfald genom att integrera frågan om biologisk mångfald i hela samhället. Dessutom driver regeringen på för att förnya och förstärka mobiliseringen av resurser för genomförandet av planen och att förbättra och tillgängliggöra den kunskap som är nödvändig för arbetet. I det internationella arbetet satsar regeringen särskilt på att utveckla och stödja åtgärder för att nå Aichimålen enligt följande.

Aichimål 2: Regeringen stöder kapacitetsbyggande insatser inom bl.a. samarbetsinitiativet The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) som drivs av FN:s miljöprogram UNEP för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster. Regeringen verkar även för att det internationella arbetet med nya hållbarhetsmål ska integrera ekosystemtjänsters värde.

Aichimål 3: Regeringen verkar för utfasning av miljöskadliga subventioner inom EU och Världshandelsorganisationen (WTO).

Aichimål 4: Regeringen medverkar aktivt i arbetet med att genomföra det tioåriga ramverk för hållbar konsumtion och produktion som antogs vid toppmötet om hållbar utveckling i Rio de Janeiro 2012. Ramverket kommer att ha stor betydelse för att minska den negativa påverkan som

Aichimål 5: Regeringen verkar för FN:s program Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) som innebär bevarande av skog och inkluderar hållbar användning av skogsresurser.

Aichimål 6: Regeringen verkar för en hållbar fiskeripolitik både inom EU och i EU:s fiskeavtal med tredje land. Regeringen verkar även aktivt för skydd av biologisk mångfald inom regionala konventioner.

Aichimål 8: Regeringen verkar i internationella forum för att få globala avtal om begränsning av användning av farliga ämnen och utveckla de redan existerande avtalen. Ett sådant exempel är beslutet om en global kvicksilverkonvention, dvs. Minamatakonventionen.

Aichimål 11: Regeringen verkar aktivt för att etablera skydd av marina områden utanför nationell jurisdiktion framförallt genom arbete inom konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, dvs. Osparkonventionen.

Aichimål 13: Regeringen deltar aktivt i internationellt och nordiskt samarbete för bevarande och hållbart nyttjande av den genetiska mångfalden hos odlade växter och deras vilda släktingar, skogsträd och husdjur. Strategier för att minimera genetisk utarmning och bevara arternas genetiska mångfald utvecklas och tillämpas.

Aichimål 16: Regeringen är pådrivande i förhandlingarna om EU:s genomförande av Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser samt en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning. På motsvarande sätt är regeringen aktiv i det internationella arbetet med att genomföra Nagoyaprotokollet.

Aichimål 18: Sverige har en ledande roll i erkännandet av traditionell kunskap och urfolkens rättigheter.

Aichimål 20: Sverige verkar på många sätt för att underlätta genomförandet av CBD:s strategiska plan globalt. Regeringen lägger särskilt vikt vid att mobilisera resurser från olika källor genom att utveckla nya och innovativa finansieringsmekanismer och vid att integrera mål för biologisk mångfald inom andra områden där medel tillförs utvecklingsländerna.

Cartagenaprotokollet om biosäkerhet

Cartagenaprotokollet reglerar gränsöverskridande förflyttningar av genetiskt modifierade organismer. Parter till protokollet ges rätt att göra en miljöbedömning av en genetiskt modifierad organism innan tillstånd ges till import. Protokollet är det första protokollet till CBD och antogs 2000. Protokollet genomförs i Sverige med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer.

I förhandlingarna inom protokollet verkar regeringen för en balans mellan handelsfrågorna och skyddet av miljön.

Nagoyaprotokollet

Nagoyaprotokollet, dvs. protokollet om tillträde till genetiska resurser och tillhörande traditionell kunskap samt en skälig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning, erkänner parternas suve-

Prop. 2013/14:141 räna rätt att själva bestämma om tillträdet till landets genetiska resurser ska regleras. I protokollet konstateras att ett tillträde kan vara förknippat med en skälig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår när den genetiska resursen sedan används mellan användaren och den nation som beviljat tillträde. Denna princip brukar benämnas Access and Benefit Sharing (ABS). Tillträdet kan dessutom baseras på ömsesidigt överenskomna avtal om villkor för användandet. Sådana avtal ingås företrädesvis mellan enskilda användare och den part som reglerar tillträdet. Den part inom vilkens jurisdiktion en genetisk resurs används ska se till att tillträdet skett med godkännande från ursprungslandet och att användningen sker i överensstämmelse med ingångna avtal. De växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk, som omfattas av det internationella fördraget, för stater som ratificerat det, omfattas inte av Nagoyaprotokollets regler.

Regeringen har bidragit mycket aktivt för att en överenskommelse om ett protokoll skulle kunna komma till stånd. Regeringen verkar för att möjligheterna inom protokollet ska underlätta för både forskare och rättighetsinnehavare till dessa resurser att nyttja resurserna på ett hållbart sätt. Arbete med att ratificera protokollet pågår. Genomförandet i Sverige kommer att ske med en EU-förordning (ABS-förordningen) som är planerad att beslutas under 2014.

5.2 Andra naturvårdskonventioner

Citeskonventionen

För att skydda hotade växt- och djurarter och garantera den biologiska mångfalden finns en internationell överenskommelse om att begränsa handeln med dessa arter genom konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Cites). Inrättandet av Citeskonventionen syftade till att reglera handel och att möjliggöra en hållbar handel med hotade arter. Konventionen innehåller tre bilagor (A, B och C) där 35 000 djur- och växtarter listas beroende av hur hotade de är av internationell handel. För dessa arter gäller speciella regler för handel. Fram till februari 2014 har 180 länder anslutit sig till konventionen.

På svenskt initiativ föreslogs och beslutades vid partsmötet i Haag 2007 att ålen skulle listas på konventionens bilaga B. Sverige har vidare gett stöd åt ett antal andra listningsförslag. Regeringen verkar för att samtliga arter som riskerar att utrotas på grund av handel ska listas i konventionens bilagor.

En omfattande organiserad brottslighet förekommer i fråga om internationell handel med hotade arter. Det sker en oroande utveckling av den ökande illegala handeln med arter som finns listade i konventionen. Illegall handel med utrotningshotade arter är i dag mer omfattande än någonsin. Läget för vissa arter som t.ex. elefant och noshörning är akut och brist på agerande riskerar att leda till total utrotning inom ett decennium. Värdet av ett noshörningshorn ligger i dag kring cirka 500 000 kronor per kilogram. För närvarande dödas en noshörning var elfte minut och jakten ökade med 3 000 procent 2007–2011. Läget för elefanterna är lika

akut. Bakgrunden till den ökade jakten och illegala handeln är en ökad efterfrågan av produkter från dessa arter framför allt i Asien men också i Europa och USA. Den ökade efterfrågan leder till drastiskt ökade priser på produkter från vilda djur. Detta har medfört att internationella kriminella ligor och rebellmilis har gett sig in i handeln. Det är alltså fråga om kriminella nätverk med mycket stora resurser och sofistikerade vapen. Inkomster från handeln går bl.a. till att finansiera kriminella organisationer och terrorism. Handeln hindrar också insatser för att bekämpa fattigdomen i de berörda länderna. Detta innebär att den illegala handeln inte bara är en miljö- eller naturresursfråga utan lika mycket handlar om nationell säkerhet och internationell kriminalitet med kopplingar till korruption, penningtvätt, passförfälskning och mord.

Vid partsmötet i Bangkok i mars 2013 prioriterades frågor om att skapa åtgärder mot den organiserade brottsligheten, att minska efterfrågan på elfenben och noshörningshorn samt att hantera nya listningar av marina arter och tropiskt timmer. Samtliga frågor kräver ett internationellt samarbete i fråga om kunskapsuppbyggnad och genomförande av ny teknologi för att effektivare kunna följa de beslut som har fattats. I februari 2014 lämnade EU-kommissionen ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om EU:s strategi mot olaglig handel med vilda djur och växter. Samtidigt lanserade kommissionen ett öppet samråd för alla intresserade att på kommissionens hemsida svara på frågor om hur EU bättre kan hantera utmaningarna beträffande olaglig handel med vilda djur och växter. Regeringen välkomnar kommissionens initiativ och dess arbete för en framtida EU-strategi i frågan. Regeringen verkar även för ett ökat arbete nationellt för att stärka åtgärder mot artskyddsbrott (se avsnitt 7.2.2).

Satsningar från svenskt håll har under senare år gjorts för att stödja konventionens parter i deras nationella arbete för att bygga upp kunskap och utbilda tjänstemän som arbetar med att följa konventionen. Regeringen verkar för att de satsningarna stärks och får en stabil kontinuitet och uppföljning. Regeringen avser också verka för att en fortsatt utveckling sker av system för att effektivisera samarbetet mellan internationella organisationer som är engagerade i efterlevnadsfrågor såsom Interpol, FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC), Världsbanken, Världstullorganisationen (WCO) och Citeskonventionens sekretariat.

Ramsarkonventionen

Ramsarkonventionen (The Ramsar Convention on Wetlands) avser bevarande och hållbart nyttjande av våtmarker, sjöar, vattendrag och grunda marina områden. Alla dessa naturtyper kallas våtmarker (wetlands) enligt konventionens definition. Konventionen har 168 anslutna länder som parter.

Konventionen fokuserade till en början på bevarande av områden för vattenfåglar. Inriktningen har sedan breddats och handlar nu generellt om hållbar förvaltning av våtmarksmiljöer.

Sverige har sedan 1970 arbetat med att peka ut våtmarker av internationell betydelse (Ramsarområden) i enlighet med konventionen och en omfattande lista av områden har tagits fram. I januari 2013 togs det senaste regeringsbeslutet om utökning av listan och femton nya svenska Ramsar-

Prop. 2013/14:141 områden kom till, däribland området Mellanljusnan och unika nordliga älvsträckor.

Regeringen ger arbetet med våtmarker en hög prioritet, ger ett starkt stöd till det internationella arbetet i frågan och verkar för en hög ambitionsnivå och ett nära samband med arbetet inom CBD.

Konventionen om skydd av vilda flyttande arter

Konventionen om skydd av vilda flyttande arter (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals) är en global miljökonvention för skydd av flyttande vilda djurarter, deras livsmiljöer och flyttvägar.

Under 2013 undertecknade Sverige ett avtal till skydd för rovfåglar som arbetats fram under konventionen.

Ett avtal till skydd för hajar har arbetats fram. Regeringen verkar för att Sverige ska kunna underteckna avtalet under 2014.

Internationella valfångstkommissionen

Sverige är part i Internationella valfångstkommissionen (International Whaling Commission, IWC) som är en internationell kommission med syfte att reglera valfångst. Som part stöder Sverige bl.a. ett moratorium för kommersiell valfångst.

Den svenska politiken i fråga om skydd av valar baseras på principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande, ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar, högt ställda jaktetiska principer och internationell samverkan. Målet med den svenska politiken är att alla valbestånd ska ha en sådan storlek att de uppnår gynnsam bevarandestatus och återtar sin naturliga roll i ekosystemen.

I enlighet med ett beslut i Europeiska rådet den 13 december 2011 motsätter sig Sverige nya former av jakt på val om inte dessa enbart avser lokal konsumtion, baseras på vetenskaplig rådgivning, garanterar valbeståndens generella situation på lång sikt och regleras av valfångstkommissionen. I enlighet med rådsbeslutet stöder Sverige ursprungsbefolkningars husbehovsjakt. Stöd ges under förutsättning att nyttjandet är hållbart och att jakten bedrivs på ett korrekt sätt samt att det finns ett reellt försörjningsbehov och att fångsterna bara konsumeras lokalt.

5.3 Havsmiljökonventioner

Regionala havsmiljökonventioner

Sverige är part till konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Ospar) och Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helcom). Ospar och Helcom är regionala havsmiljökonventioner med syfte att skydda den marina miljön i respektive havsområde.

Genom aktivt deltagande i Ospars och Helcoms arbete har regeringen verkat för att det har etablerats nätverk av marina skyddade områden, tagits fram rödlistor på hotade arter och habitat och föreslagits åtgärder på regional nivå för att skydda Östersjöns och Nordostatlantens biolo-

giska mångfald. På Ospars ministermöte 2010 beslutades ett antal långsiktiga strategier varav en strategi fokuserar på biologisk mångfald och ekosystem.

Regeringen prioriterar arbetet inom de regionala havsmiljökonventionerna. Regionalt samarbete krävs vid genomförande av EU:s havsmiljödirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område). Samarbetet inom Oskar och Helcom är därför centralt för Sveriges genomförande av direktivet. Inom Oskar prioriterar regeringen bl.a. arbetet med marina skyddade områden, skydd av hotade arter och habitat och arbetet med marint skräp. Inom Helcom är regeringen drivande för att åtgärderna i Helcoms aktionsplan för Östersjön ska komma på plats senast 2016, däribland åtgärder för skydd av biologisk mångfald och mot övergödning.

Det är viktigt att stärka samarbetet mellan Helcom och Oskar.

FN:s havsrättskonvention

FN:s havsrättskonvention (United Nations Conventions on the Law of the Sea, UNCLOS) omfattar hav som ligger utanför ländernas jurisdiktion. Inom konventionen behandlas bl.a. hur havsmiljön ska skyddas. Regeringen verkar för att ett tillämpningsavtal till UNCLOS för skydd av biologisk mångfald ska komma till stånd.

Barlastvattenkonventionen

Konventionen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment, barlastvattenkonventionen, har tagits fram av Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization, IMO). Konventionen syftar till att begränsa påverkan från främmande arter i ballastvatten. Den har ännu inte trätt i kraft.

Sverige har ratificerat konventionen och verkar för att den genomförs i svenska vatten.

5.4 Internationellt samarbete för genetisk mångfald

Regeringen arbetar för att värna om att världens genetiska resurser bevaras och används hållbart. Det är mycket viktigt med en god tillgång på genetiska resurser för att kunna tillgodose den utveckling vid förädling och avel som behövs för att anpassa jord- och skogsbruk till ett förändrat klimat.

Regeringen var tidigt aktiv och har länge stött det internationella samarbete för genetiska resurser som inrättats inom FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO. Samarbetet bedrivs inom FAO:s kommission för genetiska resurser för livsmedel och jordbruk (Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture). Kommissionens arbete har resulterat i det internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk som trädde i kraft 2004. Regeringen var drivande för att ett bindande fördrag skulle komma till stånd. Sverige har ratificerat fördraget tillsammans med flertalet andra medlemsstater inom EU. Fördraget genomförs i svensk lagstiftning med förordningen (2011:474)

Prop. 2013/14:141 om förenklat tillträde till växtgenetiska resurser. Dess viktigaste del är det multilaterala systemet för förenklat tillträde och fördelning av nytta som omfattar flertalet viktiga grödor av betydelse för en tryggad livsmedelsförsörjning. Systemet underlättar för forskare och förädlare att få tillträde till växtgenetiskt material samtidigt som givarna tillförsäkras en rimlig och rättvis del av den nytta som kan uppstå vid användning av de genetiska resurserna. Under 2013 bidrog regeringen aktivt till det internationella arbetet för att få en aktionsplan på plats för de skogsgenetiska resurserna.

För att säkra genetiska resurser hos lantbruksväxter och husdjur samt skogsgenetiska resurser har regeringen valt att arbeta tillsammans med de andra nordiska länderna i Nordiskt Genresurscenter (NordGen) som är en institution under Nordiska ministerrådet. Samarbetet som möjliggör en högre kvalitet för lägre kostnader har pågått i över 30 år. Fröer hanteras i enlighet med det internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk. NordGen har också ansvar för driften av den internationella säkerhetsförvaringen av fröer på Svalbard (Svalbard Global Seed Vault). Regeringen har aktivt bidragit till uppbyggnaden av Global Crop Diversity Trust som är en stiftelse som bl.a. finansierar utvecklingsländernas deponering av sitt genbanksmaterial på Svalbard. Genbanken på Svalbard utgör en global angelägenhet där säkerhetskopior av det genetiska materialet skyddas under säkrast möjliga förhållanden. Därmed bevaras de värdefulla fröerna för eftervärlden.

5.5 Andra internationella samarbeten som rör biologisk mångfald

Internationella naturvårdsunionen

Internationella naturvårdsunionen (International Union for Conservation of Nature, IUCN) är en av världens äldsta och största organisationer för internationellt naturvårdsarbete. IUCN tar fram underlag för globala listor över hotade arter, s.k. rödlistor. IUCN har institutioner, organisationer och regeringar som medlemmar och styrs demokratiskt av medlemmarna.

Sverige är den största bidragsgivaren till IUCN. Regeringen avser att även fortsättningsvis se till att Sverige bidrar till IUCN:s arbete. Regeringen kommer att ta initiativ till en översyn över statistikinsamling och rapportering av skyddade områden till bl.a. IUCN.

Den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Sverige har varit starkt pådrivande i etableringen av den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES). Detta synliggjordes bl.a. under ordförandeskapet i EU 2009 då viktiga steg togs mot global samsyn om behovet av ett särskilt globalt kunskapsorgan för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Syftet med IPBES är att stärka utbytet mellan vetenskap och politik och tillhandahålla syntesrapporter om biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt kopplingarna däremellan. I uppgiften för IPBES ingår

kapacitetsuppbyggnad och att utveckla s.k. policyverktyg och stimulera fortsatt forskning. Dessa verktyg kan demonstrera möjligheten att genomföra och följa upp internationella överenskommelser om hållbar utveckling och grön ekonomi och även ge viktigt stöd för nationellt arbete.

Regeringen verkar för att IPBES involverar relevanta aktörer (forskare, biståndsorganisationer, sektorsorgan samt bärare av traditionell och lokal kunskap) i sitt arbete och bidrar till förstärkt kapacitet att förvalta biologisk mångfald. Naturvårdsverket deltar i IPBES-arbetet och tillvaratar svenska aktörers engagemang och kunnande genom Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Rådet består av forskare och myndighetsexperten och samordnas av Naturvårdsverket. Regeringen verkar särskilt för att IPBES ska fylla behovet av att använda relevant traditionell och lokal kunskap tillsammans med akademiska forskningsresultat som underlag i beslutsprocesser.

Arktiska rådet

Den arktiska miljön är unik och ekosystemen i norr är särskilt känsliga. Samarbetet i såväl Arktiska rådet som i Barentsrådet (Barents euroarktiska råd) är viktigt för att driva fram gemensamma åtgärder för att skydda den arktiska miljön. I Arktiska rådet ingår de fem nordiska länderna samt Kanada, Ryssland och USA plus representanter för sex organisationer för urfolk i Arktis. Medlemmar i Barentsrådet är Danmark, Finland, Island, Norge, Ryssland, Sverige och Europeiska kommissionen.

Regeringen stöder i detta arbete samarbetsavtalet mellan CBD och Arktiska rådets arbetsgrupp Conservation of Arctic Flora and Fauna. Regeringen välkomnar arbetsgruppens rapport om biologisk mångfald i Arktis (Arctic Biodiversity Assessment).

Arktiska ekosystem spelar en avgörande roll för den fysiska, kemiska och biologiska balansen på vår planet och klimatförändringarna påverkar den biologiska mångfalden i Arktis på ett avgörande sätt. Regeringen driver aktivt på arbetet att öka kunskapen om hur vi kan minska de risker som klimatförändringarna innebär. Som en del i det svenska ordförandeskapet i Arktiska rådet 2011–2013 igångsattes ett projekt om naturens och samhällens förmåga att anpassa sig till förändringar (The Arctic Resilience Report).

Nordiska ministerrådet

Inom Nordiska ministerrådet sker ett omfattande samarbete när det gäller att bevara biologisk mångfald i hav och på land. Arbetet omfattar både den nordiska naturen där stor likhet finns mellan naturtyperna i de nordiska länderna och gemensamma initiativ i internationella förhandlingar. Dessutom pågår ett samarbete om särskilda naturtyper och arter.

Under Sveriges ordförandeskap i Nordiska ministerrådet 2013 har sjöfåglarnas vikande beståndssituation uppmärksammats. Värdering av ekosystemtjänster är en fråga där ett omfattande nordiskt samarbete pågår.

5.6 Sveriges roll i EU-arbetet

Ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet

Ramdirektivet för vatten (rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemensamma åtgärder på vattenpolitikens område) har infört ett nytt arbetssätt inom EU. För att förbättra miljötillståndet i söt- och kustvatten ska vattenarbetet utgå från naturens egna vattengränser, s.k. avrinningsområden. Samarbete måste ske över administrativa gränser och över nationsgränser. Sverige har därför inrättat fem vattenmyndigheter. Vattenmyndigheterna har tagit fram åtgärdsprogram för att uppnå målen god ekologisk och kemisk status eller potential i alla sjöar, vattendrag och kustvatten senast 2015. I särskilda fall finns möjlighet till undantag från målet. Havs- och vattenmyndigheten har meddelat föreskrifter för ytvatten och Sveriges Geologiska undersökning har på motsvarande sätt meddelat föreskrifter för grundvatten.

Havsmiljödirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område) syftar till att uppnå god miljöstatus i våra marina vatten till 2020. Havs- och vattenmyndigheten har i enlighet med direktivets krav tagit fram en inledande bedömning av förvaltningsområdena Östersjön och Nordsjön. Bedömningen omfattar en första redovisning av olika marina regioners egenskaper och förhållanden, det aktuella miljötillståndet, påverkan från mänskliga aktiviteter samt en ekonomisk och social analys av hur havet används. Myndigheten har även meddelat föreskrifter för dels vad som kännetecknar god miljöstatus i förvaltningsområdena, dels vilka miljö kvalitetsnormer med indikatorer som ska vara vägledande för hur god miljöstatus uppnås. Nästa steg i genomförandet är framtagande av ett övervakningsprogram som ska vara klart att tillämpas den 1 januari 2015 och ett åtgärdsprogram för att nå direktivets mål.

Genomförandet av havsmiljödirektivet kräver regionalt samarbete. Därför är samarbetet inom Oskar och Helcom centralt för Sveriges genomförande.

EU:s integrerade havspolitik

EU:s integrerade havspolitik antogs 2007 och utgör en samlad syn på en hållbar användning av kusterna och havsområden inom och runt unionen. Inom politikområdet utvecklas successivt tvärsektoriella angreppssätt i syfte att öka kunskap om haven och stärka medlemsstaternas samarbeten med fokus på effektivt och hållbart nyttjande eller tjänsteutövning kopplat till kusterna och havsområdena.

Fördjupning av den integrerade havspolitiken i tvärsektoriella angreppssätt har gjorts för bl.a. samarbete om sjöövervakning, samordning av marin kunskap, hållbara tillväxtaspekter i linje med EU:s generella tillväxtstrategi inför 2020 och ramverk för planering av havens resurser.

Konkretisering av den integrerade havspolitiken genom samarbeten mellan medlemsstaterna samlas i regionala strategier som upprättas för en definierad havsbassäng eller ett avgränsat havsområde. I Sveriges när-

Regeringen verkar för att EU:s integrerade havspolitik tar hänsyn till biologisk mångfald i kust och havsområden.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

Utformningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy) har stor betydelse för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet i Sverige. De ekonomiska ersättningarna till jordbruket sker genom landsbygdsstödet som regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och genom gårdsstödet, som regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det är framförallt ersättningar för miljöförbättrande åtgärder i landsbygdsprogrammet som kan främja den biologiska mångfalden men även utformningen av gårdsstödet har betydelse för möjligheten att säkerställa leveransen av de ekosystemtjänster och den biologiska mångfalden som förutsätter jordbruksproduktion.

Regeringen verkar för att gårdsstödet ska bidra till sysselsättning och aktivitet i Sveriges alla landsbygder, stärka konkurrenskraften i jordbrukssektorn och bidra till miljönytta. Stöden inom landsbygdsprogrammet inriktas i hög grad på åtgärder som ger miljönytta, t.ex. ersättningar för skötsel av betesmarker och våtmarker som skapar förutsättningar för biologisk mångfald i odlingslandskapet samt till åtgärder för att minska förlusten av växtnäringssämnen till sjöar, vattendrag och hav.

Den gemensamma fiskeripolitiken

Syftet med EU:s gemensamma fiskeripolitik (Common Fisheries Policy) är bevarandet av de marina biologiska resurserna och förvaltningen av fisket. Europaparlamentets och rådets förordning nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken ska vara förenlig med EU:s miljölagstiftning och målet om att uppnå god miljöstatus till 2020 enligt havsmiljödirektivet. Förordningen slår fast att ett hållbart nyttjande av de marina biologiska resurserna bör bygga på försiktighetsansatsen och en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Detta för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och att sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

Regeringen har drivit på införandet av ett utkastförbud och att de marina biologiska resurserna återställs och bevaras över maximalt hållbart uttag. Regeringen har också varit pådrivande för att miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

EU:s regionala strategi för Östersjöområdet

EU:s regionala strategi för Östersjöområdet antogs 2009 och innehåller ett delmål om att Östersjön ska ha en rik och levande biologisk mångfald.

Prop. 2013/14:141 Regeringen gör bedömningen att Östersjöns unika biologiska mångfald är starkt hotad på grund av försämrad havsmiljö, hårt fisketryck och klimatförändringar. Regeringen anser därför att strategin för Östersjöregionen bör bidra till att skydda viktiga resurser genom bättre planering av användningen av havets resurser och en bättre dialog mellan sektorerna.

6 Betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster

6.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster (se avsnitt 4.1.2). Insatserna underbyggs bl.a. av insatser som vidtagits för att nå etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens (se avsnitt 4.1.2). Etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens föranledde 2012 ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket att göra en sammanställning om viktiga ekosystem och ekosystemtjänster. Naturvårdsverkets rapport Sammanställd information om ekosystemtjänster (Regeringskansliets dnr M2012/1507/Nm) utgör en viktig grund för det fortsatta arbetet för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster. Rapportens indelning av ekosystemtjänster i försörjande (producerande), reglerande, stödjande och kulturella tjänster bör tjäna som utgångspunkt för myndigheters arbete för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster.

Etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens innebär att viktiga ekosystemtjänster och faktorer som påverkar deras vidmakthållande är identifierade och systematiserade senast 2013. Eftersom det saknas underlag att kunna göra en slutlig bedömning av om etappmålet är nått, avser regeringen att återkomma med en sådan bedömning i samband med den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålen.

Insatserna för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster bidrar även till att nå Aichimålen om medvetenhet om biologisk mångfald, integrering av värden, omställning av styrmedel, ekosystemtjänster säkrade, stärka ekosystemens resiliens, traditionell kunskap, bättre kunskap samt finansiering och resurser (Aichimål 1, 2, 3, 14, 15, 18, 19 och 20). Insatserna bidrar även till att nå de EU-gemensamma målen om att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster samt att bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt (EU-mål 2 och 6).

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete framhöll regeringen att en strategi med verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och deras relevans för olika sektorer och näringar ska utvecklas (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). En sådan strategi presenteras här. Strategin utgörs av etappmålet om ekosystemtjänster och resiliens, etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster samt de preciseringar till miljökvali-

I samma proposition aviserades även ett uppdrag till Naturvårdsverket att i samråd med Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter ta fram en strategi för hur det biologiska kulturarvet kan förvaltas så att viktiga natur- och kulturvärden består. Det biologiska kulturarvet har formats genom människans nyttjande genom olika former av brukande och är en del av den samlade biologiska mångfalden. Såväl olika hävdade naturtyper som domesticerade växt- och djurarter ingår i detta kulturarv. Det biologiska kulturarvet bör hanteras gemensamt med politiken för ekosystemtjänster enligt det som anges här i relevanta delar. Någon särskild strategi för detta område behövs därför inte.

6.2 Insatser

6.2.1 Ekosystemtjänster i miljöräkenskaper och indikatorer för hållbar utveckling

Regeringens bedömning: Statistiska centralbyrån bör ges i uppdrag att analysera vilka delar av den officiella statistiken som kan sammanställas för att möta behoven av data om ekosystemtjänster för miljöräkenskaper, hållbarhetsindikatorer och miljömålsuppföljning. Statistiska centralbyrån bör fortsatt delta i internationellt samarbete för att utveckla relevanta indikatorer för hållbar utveckling. Tillgängliga hållbarhetsindikatorer bör på sikt kunna redovisas i anslutning till underlag för finanspolitiska beslut för att klargöra sambanden mellan ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att synligheten av hållbarhetsfaktorer (inklusive ekosystemtjänster) i underlag för finanspolitiska beslut ska öka fr.o.m. 2014, inledningsvis genom att hållbarhetsindikatorer redovisas i rapporter om den ekonomiska utvecklingen.

Remissinstanserna: Länsstyrelsen i Skåne län, Regionförbundet i Jönköping, Regionförbundet i Kalmar, Stockholms kommun, Tillväxtanalys, Göteborgs universitet, Världsnaturfonden och Svenska botaniska föreningen instämmer i utredningens förslag att fr.o.m. 2014 öka synligheten av hållbarhetsfaktorer, inklusive ekosystemtjänster, i underlag för finanspolitiska beslut inledningsvis genom att redovisa hållbarhetsindikatorer i rapporter om den ekonomiska utvecklingen. Tillväxtverket ställer sig i princip bakom förslaget. Kungliga skogs- och lantbruksakademien anser att det är angeläget att konkreta verktyg utvecklas till stöd för ekonomiskt och politiskt beslutsfattande.

Lantbrukarnas riksförbund delar utredningens bedömning om att det fortfarande saknas tillräckliga data och verktyg för monetär värdering av ekosystemtjänster samt att förslaget om att årligen redovisa hållbarhetsindikatorer är ett bra och intressant första steg. Naturskyddsföreningen och Statens jordbruksverk anser att förslaget är i rätt riktning men att det behöver utvecklas och skärpas för att få den effekt som åsyftas.

Konjunkturinstitutet står bakom slutsatsen att i dagsläget är en uppsättning indikatorer för att mäta hållbar utveckling en mer framkomlig väg än ett sammansatt välfärdsmått. Institutet framhåller att utveckling av indikatorer som beskriver förändringar i ekosystemens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster kommer att bli en utmaning. *Länsstyrelserna i Blekinge, Jönköpings och Stockholms län* anser att utredningens förslag är bra, men de önskar en begränsning av antalet indikatorer och rekommenderar att arbetet integreras med miljömålsuppföljningen och regionaliseras.

Statistiska centralbyrån, Boverket, Region Blekinge, Regionförbundet i Jönköping, Regionförbundet i Kalmar, Statens fastighetsverk, Sveriges geologiska undersökning, Världsnaturfonden, länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Skåne, Västerbottens och Örebro län samt Linköpings kommun instämmer med förslaget till fortsatt arbete för Statistiska centralbyrån. *Kungliga vetenskapsakademien* understryker vikten av arbetet med att utveckla hållbarhetsindikatorer för att kunna genomföra bedömningar av ekosystemtjänster och biologisk mångfald, men att befintlig statistik brister. *Naturvårdsverket* och *Sveriges geologiska undersökning* anser att uppdraget till Statistiska centralbyrån bör omfatta samråd med myndigheter med ansvar för samordning av uppföljning av de naturtypsanknutna miljö kvalitetsmålen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* betonar vikten av att hänsyn tas till indikatorer i miljömålssystemet när Statistiska centralbyrån ska ta fram hållbarhetsindikatorer för att undvika parallellt arbete. *Länsstyrelsen i Dalarnas län, Regionförbundet i Kalmar och Örebro kommun* framhåller behovet av att kunna bryta ner data och statistik på kommunal nivå.

Skälen för regeringens bedömning: De senaste decennierna har många försök gjorts i Sverige och internationellt att utveckla välfärdsmått som väger samman sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer. Detta har visat sig svårt att genomföra och på senare år har flera initiativ tagits för att i stället utveckla en uppsättning indikatorer som visar ekosystemens långsiktiga kapacitet att generera välfärd. Sverige bör aktivt medverka i internationella initiativ för att utveckla sådana indikatorer. Statistiska centralbyrån bör fortsatt ha i uppgift att stödja och delta i processer inom EU och OECD som syftar till att utveckla indikatorer för hållbar utveckling. Tillgängliga hållbarhetsindikatorer bör på sikt kunna redovisas i anslutning till underlag för finanspolitiska beslut för att klargöra sambanden mellan ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

De internationella initiativen har kommit långt med att standardisera sociala och ekonomiska mått, inklusive naturkapital som skog, fisk, vatten och energi. Indikatorer för andra ekosystemtjänster samt för miljöförändringar verkar svårare att standardisera internationellt. Arbetet med att förfinas indikatorerna för att bättre redovisa ekosystemtjänsternas bidrag till naturkapitalet behöver fortsätta. Uppföljningen av miljö kvalitetsmålen preciseringar om ekosystemtjänster kan ge ett viktigt underlag för utvecklingen av indikatorer för miljödimensionen av hållbar utveckling samt för miljöräkenskaper. Statistiken över nyttjandet av ekosystemtjänster utgör samtidigt en potentiellt viktig datakälla för miljömålsuppföljningen beträffande ekosystemtjänster. En nära samverkan mellan miljömålsuppföljningen och utvecklingen av statistik över ekosystemtjänster är därför önskvärd.

En utgångspunkt för denna utveckling ges i Statistiska Centralbyråns rapport Kartläggning av datakällor för kvantifiering av ekosystemtjänster (Miljöräkenskaper 2013:2, en sammanställning av tillgänglig statistik om ekosystemtjänster och metoder för ny datainsamling) och Naturvårdsverkets skrivelse Sammanställd information om ekosystemtjänster (NV-00841-12). Statistiska centralbyrån drar i sin rapport slutsatsen att även om ny statistik behöver utvecklas så finns det redan i dag statistik för fler ekosystemtjänster än de som i dag följs upp inom miljömålssystemet. Kunskapen om hur befintlig statistik kan sammanställas och bidra till miljömålsuppföljningen är väsentlig för uppföljningen av etappmålet, men även för Statistiska centralbyråns deltagande i den internationella utvecklingen av hållbarhetsindikatorer. Därför är det viktigt att statistikutvecklingen kan fortsätta med utgångspunkt i rapporterna från Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket.

Regeringskansliet har i december 2013 beställt en analys av Statistiska centralbyrån om hur ny statistik kan tas fram som visar hur mycket mark som kan klassas som speciellt relevant för bevarandet av biodiversitet och anpassa detta till miljöräkenskapernas indelningar. Detta arbete är ett viktigt inslag i Statistiska centralbyråns stöd till myndigheter med ansvar för samordning av uppföljning av miljö kvalitetsmål. Denna statistikutveckling har dessutom en nyckelroll för att klargöra kopplingarna mellan miljö kvalitetsmålen och hållbar tillväxt.

6.2.2 Kunskapshöjning i centrala myndigheter

Regeringens bedömning: Den kunskap om ekosystemtjänsters värde som tas fram i arbetet för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster bör samlas in och tillgängliggöras genom miljömålsuppföljningen. Det ger en grund för utformningen av flera av de åtgärder som krävs för att nå etappmålet. Det bidrar även till möjligheten att göra en fördjupad analys av policyalternativ för hållbar produktion av ekosystemtjänster i samband med uppföljning och utvärdering av etappmålet.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samråd med närmast berörda myndigheter utarbeta en vägledning för statliga myndigheters arbete med ekosystemtjänstbedömningar. Samråd bör även ske med samtliga myndigheter med ansvar i miljömålssystemet. Svenska myndigheter bör fortsatt aktivt stödja och delta i internationellt samarbete om metodutveckling och forskning om ekosystemtjänstbedömningar.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog att myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ska återrapportera hur de använder ekosystemtjänstbedömningar i sin verksamhet.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, länsstyrelserna i Hallands, Jönköpings och Skåne län, Lantbrukarnas riksförbund, Jernkontoret, Enveco och Världsnaturfonden* stöder förslaget att myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ska återrapportera om hur de använder ekosystemtjänstbedömningar i sin verksamhet. Jernkontoret och *Tillväxtverket* menar dock att

Prop. 2013/14:141 arbetsuppgiften är omfattande och resurskrävande och bör hanteras på ett resurseffektivt sätt för att minska den administrativa bördan. *Statens jordbruksverk* stöder förslaget med reservation för att finansieringen av arbetet bör lösas. *Boverket*, *Försvarmakten*, *Strålsäkerhetsmyndigheten*, *Statens Fastighetsverk* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* har avstyrkt förslagets utformning och föreslagit avgränsningar. *Sida* understryker att myndigheten med nuvarande system inte kan tillhandahålla kvalitativ rapportering kring ekosystemtjänstbedömningar. *Kemikalieinspektionen* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar att återrapportering är viktigt för att kunna utforma bra vägledningar till det fortsatta arbetet med ekosystemtjänster men efterfrågar förtydliganden om vilka ekosystemtjänster som bör behandlas. Enligt *Havs- och vattenmyndigheten* bör i stället regeringen ge förvaltningsmyndigheterna i uppdrag ta fram ytterligare värderingsstudier av ekosystemtjänster som är prioriterade ur ett förvaltningsperspektiv.

Konjunkturinstitutet, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Boverket*, *Läkemedelsverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Sida*, *länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings, Norrbottens, Skåne, Västerbottens och Västmanlands län* samt *Sveriges Arkitekter*, *Kungliga vetenskapsakademien*, *Världsnaturfonden*, *Örebro* och *Botkyrka kommuner* samt *Sveriges kommuner och landsting* tillstyrker vägledning till centrala myndigheter. *Sveriges geologiska undersökning* vill delta som samrådsmyndighet. Enligt *Kemikalieinspektionen* krävs det kompetensstöd och erfarenhetsutbyte samt en viss samsyn mellan svenska myndigheter kring hur begreppet ekosystemtjänster ska tolkas och användas. *Naturvårdsverket* anser att arbetet med att ta fram olika vägledningar om ekosystemtjänster bör samordnas, och att arbetet inledningsvis bör ske genom utbyte av erfarenheter i nätverk av de aktörer som förväntas använda vägledningarna. *Boverket* anser att det kunskapshöjande arbetet bör ske i samråd mellan olika myndigheter med en gemensam samordningsgrupp för att möjliggöra återkoppling mellan åtgärder och även utveckla kunskapen om åtgärdernas konsekvenser i termer av arbetsinsats och eventuella målkonflikter. *Stockholms kommun* anser att utvecklandet av ekosystemtjänstbedömningar behöver göras i samråd med kommunerna. *Världsnaturfonden* menar att det är viktigt att detta kopplas till en översyn av tillgången på data från exempelvis miljöövervakningen.

Många instanser lyfter fram vikten av en internationell anknytning och tillstyrker fortsatt internationellt samarbete om ekosystemtjänster. *Kommerskollegium* betonar överensstämmelser mellan olika länders mätmetoder och definitioner för att inte försvåra utbytet av varor och tjänster mellan länder. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller å andra sidan att det nationella arbetet bör ske parallellt och inte bromsas av för högt ställda internationella samordningskrav. *Naturskyddsföreningen* efterfrågar insyn i det EU-gemensamma arbete som Sverige medverkar i.

Formas understryker att medelstilldelning för forskningsinsatser bör ske med full öppenhet för att säkerställa bästa vetenskapliga kvalitet.

Några instanser har uttalat sig om behovet av uppföljning och utvärdering av insatserna. *Länsstyrelserna i Jämtlands och Stockholms län* anser att en plan upprättas för hur resultaten av utvärderingen bör återföras till arbetet. *Naturvårdsverket* uppmuntrar till att redan från början underlätta

kvantifieringen av utvärdering genom att identifiera referensscenariot, utveckla utvärderingsindikatorer och liknande. *Läkemedelsverket* konstaterar att frågan om hur tillämpningen av ekosystemtjänstanalyser ska ske när olika intressen är motstridiga är ett exempel på att olika områdens angelägenhetsgrad behöver klargöras.

Skälen för regeringens bedömning

Ekosystemtjänster beskriver ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande. I en rapport från Naturvårdsverket delas tjänsterna in i försörjande (producerande), reglerande, stödjande och kulturella tjänster. I de olika kategorierna listas ett urval ekosystemtjänster som har stor betydelse för samhället samt faktorer som påverkar deras vidmakthållande (Naturvårdsverkets rapport Sammanställd information om ekosystemtjänster, NV-00841-12). Rapporten anger en utgångspunkt för myndigheters och andra aktörers arbete mot etappmålet.

Som exempel kan nämnas ekosystemtjänster i stadsmiljö som beskrivs enligt följande i Naturvårdsverkets rapport.

Grönområden bidrar med sin växlighet till att stadsluften renas ifrån koldioxid, sot och stoftpartiklar. Grönområden i och nära tätort samt vattendammar har stor betydelse för att fördröja vatten lokalt vid kraftiga regn och därmed förhindra översvämning av fastigheter och anläggningar. Bevuxna områden och speciellt förekomsten av träd har också en lokalt och regionalt klimatreglerande effekt. Tillgång till och kvalitet på grönytor i det omedelbara närområdet är en viktig faktor för efterfrågan (och för villor och bostadrätter prisnivån) på bostäder. Betydelsen av städernas grönområden som rum för rekreation och socialt liv ökar också alltmer och spelar en viktig roll för många människors välbefinnande och hälsa. Studier i Skåne visar att närhet till gröna miljöer med många upplevelsekvantiteter från sin bostad påverkar den självupplevda hälsan och människors fysiska aktivitet. Även buller minskar av gröna områden och parker.

Med ekosystemtjänstbedömningar menas arbetet med att identifiera viktiga ekosystemtjänster och att värdera, kartlägga eller identifiera vilka som nyttjar dem. Detta arbete har stor betydelse för integreringen av ekosystemtjänsters värde i relevanta beslutsprocesser. Det förutsätter att relevant kunskap – inklusive traditionell och lokal kunskap om ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande samt kunskap om betydelsen av biologisk mångfald – respekteras och integreras i beslutsunderlag etc. i enlighet med konventionen om biologisk mångfald.

Värdering av ekosystemtjänster kan göras i såväl kvalitativa som kvantitativa och monetära termer. Att tillsammans med brukare identifiera viktiga ekosystemtjänster innebär en kvalitativ form av värdering, eftersom det ökar kunskapen och medvetenheten hos berörda intressenter. Kartläggning av ekosystemtjänster i fysiska termer som t.ex. förekomst av pollinering inom ett visst område innebär en kvantitativ uppskattning av nytta. Denna nytta kan ibland även beräknas i monetära termer. Identifiering av viktiga ekosystemtjänster och kartläggning av underliggande ekosystemfunktioner kan ge den mest tillförlitliga, relevanta och kostnadseffektiva grunden för en konsekvensanalys av olika alternativa be-

Prop. 2013/14:141 slut. Därför är det inte alltid motiverat att dessutom utföra en kvantitativ uppskattning av nyttan eller en monetär värdering.

Detta arbete bör också vara en del i ett internationellt sammanhang, dels för att inhämta kunskap, dels för att bidra till genomslag för ett ekosystemtjänstperspektiv i de beslutsprocesser som kräver internationellt samarbete. Fortsatt aktivt deltagande och stöd till internationella samarbeten om forskning och kapacitetsutveckling är därför väsentligt. Ett exempel på detta är arbetet med den globala studien om de ekonomiska värdena av ekosystemtjänster och biologisk mångfald (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB).

För att effektiva metoder ska utvecklas och även få genomslag internationellt och nationellt är det viktigt att det finns en samlande aktör som kan skapa överblick och stärka den politiska legitimiteten för arbetet. Den nyligen etablerade internationella kunskapsplattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) har goda möjligheter att göra detta genom sin anknytning till FN-organ som FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation), UNDP (FN:s utvecklingsprogram) och Unesco (FN:s organisation för utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation). Det samarbete inom EU om bedömning av tillstånd och värde för viktiga ekosystemtjänster (MAES), som pågår inom ramen för EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020, är viktigt för att ge underlag för framtida utveckling av EU:s politik på området.

Ett utökat arbete med ekosystemtjänstbedömningar inom miljömålssystemet innebär möjligheter till lärande och dialog mellan olika intressenter. I samband med det målår (2018) som gäller för etappmålet om biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör en utvärdering göras av de åtgärder och metoder som har använts för att nå etappmålet. Insatserna för att nå etappmålet förväntas ge väsentlig information för att bedöma uppfyllandet av generationsmålet, miljökvalitetsmålen, Aichimålen och EU:s strategi för biologisk mångfald. Insatserna bedöms även ge underlag för en fördjupad analys av policyalternativ för långsiktigt hållbar produktion av ekosystemtjänster samt fortsatt lärande om ekosystemtjänster.

Tillgängliggörande av kunskap om ekosystemtjänsters värde

Myndigheter med ansvar för samordning av uppföljning av naturtyps-anknutna miljökvalitetsmål har i uppgift att följa upp etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster samt tillståndet för viktiga ekosystemtjänster i enlighet med regeringens beslut om etappmål och preciseringar i miljömålssystemet (Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Ds 2012:23). Myndigheternas arbete bedöms kunna ge en viktig kunskapsgrund för bl.a. översyn av ekonomiska styrmedel och utveckling av verktyg för hållbar affärsutveckling.

För att skaffa en överblick över kunskapsutvecklingen om viktiga ekosystemtjänsters tillstånd och värde för samhället krävs en särskild satsning på sammanställning och tillgängliggörande av sådan kunskap i anslutning till miljömålsuppföljningen. Möjligheter att samordna detta arbete med myndigheternas miljöledningsarbete bör även uppmärksammas.

För att öka den allmänna kunskapen om och förståelsen för ekosystemtjänster och deras betydelse för samhället, bör samverkan sökas med kunskapsförmedlande myndigheter såsom Naturhistoriska riksmuseet.

Redan i dag pågår arbete inom myndigheterna med att identifiera viktiga ekosystemtjänster och uppskatta deras tillstånd som underlag för analyser av samhällsekonomiska konsekvenser av olika beslutsalternativ. Ekosystemtjänstutredningen har föreslagit att myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ska återrapporera till regeringen under 2014–2018 om hur de använder ekosystemtjänstbedömningar i sin verksamhet, inledningsvis med fokus på att identifiera viktiga ekosystemtjänster och med att klargöra hur respektive sektor beror av och påverkar ekosystemtjänster i Sverige och utomlands. Regeringen har i regleringsbrevet för 2014 begärt återrapporering från dessa myndigheter om hur de integrerar arbetet med miljö kvalitetsmål och generationsmålet i sin kärnverksamhet. Uppdraget spelar en central roll för miljömålsuppföljningen och för att ge en grund för åtgärder för att nå etappmålet. Regeringen avser att ta ställning till behovet av upprepad återrapporering om ekosystemtjänstbedömningar mot bakgrund av de begärda återrapporeringarna för 2014.

Vägledning till centrala myndigheter

Att utöka och fördjupa ekosystemtjänstbedömningar i linje med etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster förväntas kräva ett utvecklat dataunderlag, fortsatt metodutveckling och utvecklad samverkan med berörda intressenter och kunskapsbärare. För att komma igång i tid för att nå etappmålet kommer det att krävas att Naturvårdsverket vidareutvecklar den samordnande roll som myndigheten har i uppföljningen av miljö kvalitetsmålen.

Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med närmast berörda myndigheter utarbeta en vägledning för statliga myndigheters arbete med ekosystemtjänstbedömningar. Samråd bör även ske med samtliga myndigheter med ansvar i miljömålssystemet. Samråd med Riksantikvarieämbetet är särskilt betydelsefullt för att utveckla förvaltningen av det biologiska kulturarvet så att viktiga natur- och kulturvärden består.

Vägledningen kan avgränsas genom identifiering av viktiga ekosystemtjänster för berörda sektorer och näringar, vilket bör ske i samråd med berörda myndigheter, särskilt Boverket och de myndigheter som ansvarar för uppföljning och utvärdering av de naturtypsanknutna miljö kvalitetsmålen.

Vägledningen bör ta hänsyn till såväl kvalitativa som kvantitativa och monetära sätt att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och hur dessa kan ge tillfälle till dialog mellan intressenter. En sådan vägledning bör kunna komplettera och fördjupa metoderna för uppföljning av miljö kvalitetsmålen. Den bör samtidigt vara ett generellt stöd för myndigheters arbete med ekosystemtjänstbedömningar.

Arbetet med att utveckla regionala handlingsplaner för en grön infrastruktur behandlas i avsnitt 11.2.2. Dessa planer bör baseras på geografisk information där ingående delar klassificeras och behovsanalyseras avseende behov av brukningsmetod, skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Enligt Naturvårdsverket kan sådana landskapsanalyser

Prop. 2013/14:141 utgöra ett första steg i kartläggningen av ekosystemtjänster. Det är därför angeläget att vägledningen om ekosystemtjänstbedömningar drar nytta av åtgärder som planeras för att bygga kunskapsunderlag för grön infrastruktur. Lärande om ekosystemtjänster bör utvecklas i en successiv, kontinuerlig process, där åtgärder kan utvecklas i takt med förbättrad kunskap.

6.2.3 Vägledning till länsstyrelser

Regeringens bedömning: Vägledning bör ges till länsstyrelserna om hur bättre hänsyn till ekosystemtjänster kan tas i arbetet gentemot kommuner och regionplaneorgan inom ramen för fysisk planering och handlingsplaner för grön infrastruktur. Vägledningen bör även omfatta hur det biologiska kulturarvet kan förvaltas så att viktiga natur- och kulturvärden består.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog även vägledning om hur hänsyn kan tas till ekosystemtjänster i samband med upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker vägledning till länsstyrelserna i enlighet med utredningens förslag. Flera instanser, bl.a. *Boverket*, *Naturvårdsverket*, *Havs- och vattenmyndigheten*, många länsstyrelser och *Sveriges geologiska undersökning* efterfrågar samordning med övriga vägledningar. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser därför att Boverket ska medverka i vägledningen. Några instanser förordar ett annat innehåll i vägledningen. *Kammarkollegiet* föreslår en större översyn av alla de rättsliga verktyg som miljöbalken tillhandahåller.

Stockholms kommun anser att uppdraget att utarbeta vägledningar till länsstyrelserna i stället bör ges till Boverket, eftersom Boverket ansvarar för frågor runt plan- och bygglagen samt har den kompetens som krävs för att ta fram juridiskt hållbara och operativt funktionella riktlinjer. Kommunen anser vidare att en vägledning till länsstyrelserna bör tas fram i samverkan med kommunerna. *Sjöfartsverket* önskar få möjlighet att delta i ett eventuellt samråd med berörda myndigheter. *Länsstyrelsen i Värmlands län* betonar att vägledningarna bör utarbetas tillsammans med de aktörer som vilka vägledningarna riktar sig till.

Naturvårdsverket anser att vägledning kring hur ekosystemtjänster bör ingå i föreskrifter som rör detaljer i markanvändningen och fysisk planering, i utvecklingsplaner och i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar har många gemensamma frågeställningar och att detta bör genomsyra arbetet.

Statens fastighetsverk anser att utredningen har förbisett behovet av en fördjupad kunskapsuppbyggnad och måldiskussion innan man kan ta steget vidare med att ta fram olika typer av vägledningar. *Länsstyrelserna i Jönköpings* och *Norrbottnens län* förordar att ekonomiska medel tillförs för att bygga upp kunskap, metoder och planer.

Skälen för regeringens bedömning: Identifiering av lokalt viktiga ekosystemtjänster med betydelse för allmänna och enskilda intressen in-

går redan i fysisk planering. Det befintliga regelverket för mark- och vattenanvändning ger utrymme för offentliga aktörer att integrera värdet av ekosystemtjänster i planering och beslut om mark- och vattenanvändning utifrån en ekosystemansats.

Länsstyrelsen spelar en nyckelroll i fysisk planering genom sitt ansvar för vägledning och tillsyn i samband med utformning av planer och program. I ett första skede behövs framför allt utbildning av kommuner och länsstyrelser i hur ekosystemtjänsternas värden kan vägas in i samband med kommunernas fysiska planering. För att säkra ekologiska samband i landskapet bör det tas fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur (se avsnitt 11.2.2). För att främja viktiga ekosystemtjänster kan dessa handlingsplaner ge ett underlag för frivillig samverkan och där så är relevant även för fysisk planering.

Sedan 2011 finns ett krav i plan- och bygglagen (2010:900) om att i översiktsplanen ta hänsyn till relevanta nationella och regionala planer m.m. av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. I samband med detta är möjligt för kommuner att genomföra inventeringar av ekosystemtjänster och, när förutsättningar finns, även göra mer fullständiga ekosystemtjänstbedömningar. Ytterligare processer som är lämpliga att initiera i den kommunala förvaltningen är lärandeprocesser om ekosystemtjänster. Kravet i plan- och bygglagen innebär en möjlighet att stärka kommuners tvärsektoriella arbete med att synliggöra och integrera ekosystemtjänster i kommunernas planering. Det innebär dessutom att länsstyrelserna kan integrera dessa frågor utifrån sitt perspektiv i arbetet med översiktsplanerna.

Det är även angeläget med kompetensstöd om hur miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar tydligare kan inkludera konsekvenser för ekologiska samband och ekosystemtjänster ur ett landskapsperspektiv, bl.a. för att bedöma vilka verksamheter som förväntas medföra betydande miljöpåverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Möjliga åtgärder för att åstadkomma detta bör dock övervägas först efter en fördjupad kunskapsuppbyggnad och måldiskussion. Det behöver även säkerställas att sådana åtgärder är förenliga med relevant EU-lagstiftning.

Regeringen avser mot bakgrund av detta att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla vägledning till länsstyrelserna om hur bättre hänsyn till ekosystemtjänster kan tas i arbetet gentemot kommuner och regionplaneorgan inom ramen för fysisk planering och handlingsplaner för grön infrastruktur. Ett sådant uppdrag bör utformas och genomföras så att det understöder och drar nytta av en höjd kunskapsnivå i centrala myndigheter om värdet av ekosystemtjänster (se avsnitt 6.2.2). Berörda sektorsmyndigheter bör medverka i vägledningen så att ekosystemtjänsternas potential inom både brukande, bevarande och regional och lokal utveckling lyfts fram.

Länsstyrelserna spelar en viktig roll även för bevarande av kulturarvet och denna aspekt bör integreras i samband med vägledningarna. Under arbetet bör samråd ske med länsstyrelser och kommuner.

Vägledningen bör ange ett klassificeringssystem till hjälp för att identifiera och kategorisera ekosystemtjänster. Syftet med vägledningen bör vara att visa hur ekosystemtjänster kan bidra till lokal och regional utveckling och bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

6.2.4 Vägledning och stöd till kommuner

Regeringens bedömning: Vägledning och kompetensstöd bör ges till kommunerna om hantering av ekosystemtjänster, t.ex. sociala värden i tätortsnära natur och för den fysiska planeringen vid tillämpning av 2 kap. plan- och bygglagen samt 3 och 4 kap. miljöbalken. Regeringen avser att följa tillämpningen av förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt för att vid behov vidta åtgärder för att underlätta statlig medfinansiering av kommunalt arbete med ekosystemtjänster.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog en översyn av förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker vägledning till kommunerna i enlighet med utredningens förslag. Flera instanser, bl.a. *Boverket*, *Naturvårdsverket*, *Havs- och vattenmyndigheten*, många länsstyrelser och *Sveriges geologiska undersökning* efterfrågar samordning med övriga vägledningar. *Sveriges Arkitekter* poängterar vikten av att vägledningen blir så konkret som möjligt och gärna i form av olika verktyg, som exempelvis ”checklistor”. *Linköpings kommun* påpekar att det på kommunal nivå finns ett behov av riktlinjer och vägledningar för att i den fysiska planeringen kunna ta hänsyn till ekosystemtjänster kopplade till exempelvis grön infrastruktur och sociala värden i tätortsnära natur. *Riksantikvarieämbetet* anser att processer som rör nationell och regional infrastrukturplanering, regional utvecklingsplanering eller nationella strategier behöver belysas också när man diskuterar ekosystemtjänster. *Statens Fastighetsverk* anser att utredningen har förbisett behovet av en fördjupad kunskapsuppbyggnad och måldiskussion innan man kan ta steget vidare med att ta fram olika typer av vägledningar. *Sveriges lantbruksuniversitet* är tveksamt till om *Boverket* är rätt myndighet att ge vägledning till kommuner om ekosystemtjänster, och menar att detta i stället bör ligga hos *Naturvårdsverket* och *Havs- och vattenmyndigheten*. *Länsstyrelserna i Stockholms* och *Värmlands län* menar att det är viktigt att vägledningen tas fram utifrån användarnas behov.

Skellefteå kommun understryker att en kartläggning av ekosystemtjänster kommer att medföra kostnader för kommunerna och att det därför är viktigt att i ett tidigt skede få svar på hur myndigheter kommer att påverkas rent ekonomiskt. *Tillväxtverket* stöder utredningens resonemang om ett särskilt stöd för ekosystemtjänstbedömningar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* förordar att ekonomiska medel tillförs kommuner, länsstyrelser och skogsstyrelser för att de ska kunna bygga upp kunskap, metoder och planer inom sina organisationer. *Naturvårdsverket* samt *länsstyrelserna i Hallands, Västmanlands, Västra Götalands* och *Östergötlands län* anser att ekosystemtjänstperspektivet ryms inom befintlig utformning och tillämpning av förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. *Botkyrka, Göteborgs, Linköpings, Luleå* och *Nacka kommuner* samt *länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Skåne, Stockholms* och *Västerbottens län* betonar vikten av att det finns tillräckliga resurser avsatta

för finansieringen och de flesta menar att bidrag enligt förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt bör användas. *Boverket, regionförbunden i Blekinge, Jönköping, Kalmar och Uppsala samt Eskilstuna, Göteborgs och Stockholms kommuner och Världsnaturfonden* tillstyrker statligt stöd genom bidrag enligt förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Flera länsstyrelser menar att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att komplettera vägledningen för sådana bidrag med en skrivning om ekosystemtjänster. *Länsstyrelserna i Jönköpings och Uppsala län* tillstyrker bidrag enligt den nämnda förordningen men menar att detta kan senareläggas eftersom det är viktigt att länsstyrelserna hinner skaffa sig den kompetens som krävs för att stötta kommunerna i ett sådant arbete. *Naturskyddsföreningen* anser att resurser även ska ges till civilsamhället för ett slags allmänt uppdrag om att arbeta med att informera om och värna ekosystemtjänster. *Statens fastighetsverk* avstyrker statlig medfinansiering.

Skälen för regeringens bedömning: För att skapa delaktighet bland intressenter i ekosystemtjänstbedömningar och för att integrera ekosystemtjänster i den kommunala planeringen kan lämpliga samverkansprocesser användas. Det gäller t.ex. samverkansprocesser som har etablerats i arbetet med regionala landskapsstrategier, regionala samrådsgrupper för naturvård, samverkan enligt samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden samt samverkan inom Kometprogrammet (ett projekt som Skogsstyrelsen driver tillsammans med Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Skåne län och som är tänkt att vara ett nytt arbetssätt för skydd av värdefull natur, där initiativet till skydd av områden i första hand ska ligga på markägaren). I samverkansprocesserna främjas dialog mellan aktörer om värden på landskapsnivå.

Utbildning och resurser är avgörande faktorer för att få till stånd lärandeprocesser i kommunerna. I 2 kap. plan- och bygglagen öppnas för en strategisk, proaktiv ansats i ett tidigt skede av planprocessen. En ökad förståelse för ekosystemtjänsters värden, t.ex. genom att koppla ekosystemtjänster till mål för social välfärd, kan bidra till avvägningar som bättre bidrar till god hushållning. Nyttjandet av ekosystemtjänster kan, beroende på hur det sker, komma i konflikt med möjligheten att nyttja andra ekosystemtjänster och andra samhällsintressen. Den kommunala planeringen bör synliggöra de olika ekosystemtjänsterna och särskilt ta hänsyn till de tjänster som inte bevakas av några intressenter. Detta gäller särskilt de stödjande och reglerande ekosystemtjänsterna. Dessa värden inventeras och kartläggs bäst i samverkan med de aktörer som är beroende av dem.

Naturen närmast tätorterna är ofta nyttjad av många människor för rekreation och friluftsliv eller är viktiga av andra sociala skäl. Många kommuner verkar aktivt för att ta hänsyn till och utveckla sociala värden i tätortsnära natur. Miljömålsberedningen har dock konstaterat att det saknas vägledning för hur arbetet kan bedrivas (SOU 2013:34).

Det behövs insatser för att öka kunskapen hos kommunerna om hur man i fysisk planering kan ta hänsyn till olika ekosystemtjänster så att ekosystemens bidrag till mänskligt välbefinnande ska kunna tas till vara och utvecklas samtidigt som hänsyn tas till behovet av exploatering. Ökad kompetens behövs särskilt för att stimulera ett sektorsövergripande planeringsarbete som främjar mångfunktionella ekosystem. Hänsyn be-

Prop. 2013/14:141 höver också tas till ekosystemtjänsternas potential inom både brukande, bevarande och regional och lokal utveckling. Vägledning och kompetensstöd bör därför ges till kommunerna i fråga om hantering av ekosystemtjänster, t.ex. sociala värden i tätortsnära natur och i den fysiska planeringen vid tillämpning av 2 kap. plan- och bygglagen samt 3 och 4 kap. miljöbalken. Insatserna bör inledningsvis syfta till att underlätta ekosystemtjänstbedömningar som en grund för kommunal planering. Vägledning om tillämpning av bestämmelser om riksintressen i miljöbalken aktualiseras efter att den översyn av riksintressebestämmelserna som nu pågår har avslutats.

Boverket har redan ett uppdrag att ta fram en exempelsamling och vägledning för tillämpningen av de bestämmelser i plan- och bygglagen som har en tydlig koppling till hållbar utveckling, i första hand 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 § 4. Dessa insatser bör tas till vara i det fortsatta arbetet. Arbetet bör utformas och genomföras på sådant sätt att det understöder och drar nytta av den höjda kunskapsnivå hos centrala myndigheter om värdet av ekosystemtjänster enligt det som sagts i tidigare avsnitt. Samstämmighet i förhållande till den aviserade vägledningen till länsstyrelserna är även viktigt.

Sedan 2004 har kommuner möjlighet att söka statlig medfinansiering för lokala naturvårdsprojekt enligt förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt (s.k. LONA-bidrag). Liknande bidrag för lokala vattenvårdsprojekt tillgängliggjordes 2009 med förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (s.k. LOVA-bidrag). LOVA-bidragens fokus ligger på att bidra till minskad övergödning och har en konkret koppling till ekosystemtjänster. LONA-bidrag kan även beviljas för naturvårdande åtgärder i vattenmiljöer. För bägge bidragen gäller att frågor om bidrag prövas av länsstyrelsen. LONA-bidragen motiverades från början med införandet av miljö kvalitetsmålen. Samtidigt poängterades att de statliga medlen skulle ses som en stimulans för lokalt engagemang. Bidragen ges bl.a. för att bygga upp kunskap och ta fram underlag i form av kommunala naturvårdsprogram. Av en bidragsansökan ska det framgå hur projektet bidrar till att nå generationsmålet eller miljö kvalitetsmålen samt hur projektet hänger samman med frågor som folkhälsa, regional utveckling, turism, areella näringar, kulturmiljö samt samarbete med lokala aktörer.

Bland de projektansökningar som lett till att bidrag beviljats har ordet ekosystemtjänster förekommit endast i ett fåtal fall, men ett stort antal projekt har ändå haft den viktiga ekosystemtjänsten friluftsliv som ett huvudsyfte. Det pågår en handfull projekt för kunskapsuppbyggnad eller framtagande av underlag med ett bredare ekosystemtjänstperspektiv. Kommunernas behov och prioriteringar bör fortsatt ha stor betydelse. Regeringen avser att följa tillämpningen av bestämmelserna om LONA-bidrag för att vid behov vidta åtgärder som underlättar statlig medfinansiering av kommunalt arbete med ekosystemtjänster.

Nytan med att inrätta ett separat stödsystem för arbete med ekosystemtjänster i ett sektorsövergripande regionalt utvecklingsperspektiv bör övervägas i ett senare skede, mot bakgrund av de framgångar och hinder som noteras under arbetet mot etappmålet.

6.2.5 Nuvarande lagstiftning

Regeringens bedömning: Integrering av betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser ligger i linje med den lagstiftning som redan gäller. I samband med att översyn görs av lagar och förordningar som styr användningen av mark och vatten bör det fortlöpande klargöras om bestämmelserna underlättar ett helhetsperspektiv på ekosystemens funktioner och ett långsiktigt hållbart nyttjande av viktiga ekosystemtjänster där så är relevant.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog att en särskild utredare tillsätts för att analysera förutsättningar för och konsekvenser av en ökad och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation utanför skyddade områden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Havs- och Vattenmyndigheten* och samtliga länsstyrelser som yttrat sig har tillstyrkt att kunskap om ekosystemtjänster tas om hand vid kommande översyner av bestämmelser om användningen av mark och vatten. *Länsstyrelsen i Gotlands län* m.fl. länsstyrelser framhåller behov av tydliga regler i plan- och bygglagen (2010:900) för att ta om hand ekosystemtjänster. *Länsstyrelserna i Hallands, Västra Götalands och Östergötlands län* anser att ekosystemtjänster även bör lyftas in i 3 kap. miljöbalken och att 6 kap. miljöbalken bör kompletteras med att viktiga ekosystemtjänster ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. *Boverket* är generellt positivt till en fortlöpande översyn av lagar och förordningar men menar att den miljömässiga dimensionen av hållbarhet redan ryms i plan- och bygglagens och miljöbalkens regler. *Världsnaturfonden* och *Naturvårdsverket* betonar att ekosystemtjänster till stor del hanteras i pågående markanvändning och därmed till stor del regleras av sektorslagstiftning. *Naturskyddsföreningen* efterfrågar konkreta förslag till regeländringar.

Det stora flertalet tillstyrker även en utredning av ekologisk kompensation. *Svensk Energi* och *SveMin* är positiva till habitatbanker som ett instrument i arbetet med ekologisk kompensation eftersom det kan öka effektiviteten och minska transaktionskostnaderna. *Trafikanalys* bedömer att metoden skulle bidra till att internalisera miljökostnader vid en exploatering och förhoppningsvis leda till ett minskat exploateringsstryck på områden med höga värden ur ett ekosystemtjänstperspektiv. *Statens jordbruksverk* menar att det i uppdraget även bör ingå att jämföra kravets för- och nackdelar med alternativet med en exploateringsavgift på åtgärder som minskar ekosystemtjänsterna. Enligt *Naturvårdsverket* bör utredningen särskilt titta på möjligheten att utveckla regler för kompensation i samband med kommunal fysisk planering samt ge förslag på hur kommunala planinstrument kan utvecklas för att ge stöd för rumslig planering av kompensationsåtgärder i syfte att bibehålla och stärka grön infrastruktur. *Länsstyrelserna i Dalarnas, Västmanlands och Västra Götalands län* anser att man också låter utreda hur habitatbanker kan utformas och användas i kompensationsarbetet, samt att administrativa kostnader utreds.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att de faktiska effekterna av habitatbanker kan vara svåra att överblicka och dessa bör ges en särskild översyn. *Naturvårdsverket* och *Naturskyddsföreningen* är tveksamma till idén att inrätta marknadslösningar i form av habitatbanker, eftersom det finns en risk att kompensation genomförs långt från det område som skadas och att de naturvärden som skadas negativt ersätts med något annat.

Flera instanser anser att tydliga principer och riktlinjer behövs för hur additionalitet ska säkerställas för olika kompensationsåtgärder. Enligt *Naturvårdsverket* finns det otydligheter om hur additionalitet kan säkerställas för kompensationsåtgärder som genomförs i skyddade områden där det redan finns ett förvaltaransvar hos länsstyrelser eller kommuner. *Skogsindustrierna* och *Sveaskog* anser att områden som redan är skyddade genom frivilliga åtgärder bör kunna erbjudas som kompensationsmark.

Länsstyrelserna i Hallands, Västra Götalands och Östergötlands län samt *Naturskyddsföreningen* menar att det är viktigt att tillståndsfrågan och kompensationsfrågan hålls tydligt åtskilda i en prövning, så att frågan om exploatering kan tillåtas är avgjord innan frågan om kompensation prövas. *Svensk Energi*, med stöd av *Skogsindustrierna*, anser att uppdraget bör vara mer förutsättningslöst i fråga om huruvida prövningen av tillstånd ska ske så att den inte påverkas av möjligheten till kompensation.

Länsstyrelsen i Gotlands län, Umeå universitet, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Världsnaturfonden är tveksamma till en utredning om ekologisk kompensation, bl.a. med hänsyn till att det saknas nödvändig kunskap och kompetens och att kompensation riskerar att underlätta exploatering av värdefulla miljöer.

Skälen för regeringens bedömning: Integrering av betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser sker redan i dag med stöd i bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen och relevant sektorslagstiftning. Integrering av ekosystemtjänster i planering och beslut om mark- och vattenanvändning kan dock förbättras genom utökad vägledning eller andra informativa insatser. Det är särskilt angeläget att motverka att tillämpningen av befintliga regelverk försvårar hänsynstagande till eller utveckling av viktiga ekosystemtjänster. Regeringen avser därför att fortlöpande – i samband med att översyn görs av lagstiftning om användningen av mark och vatten – verka för att det klargörs om rådande bestämmelser underlättar ett helhetsperspektiv på ekosystemens funktioner och ett långsiktigt hållbart nyttjande av viktiga ekosystemtjänster där så är relevant.

Det råder oklarheter kring den samlade nyttan med en utökad och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation. Samarbete och erfarenhetsutbyte med andra länder är viktigt för att lära mer om risker och möjligheter som förknippade med detta. Samarbete inom EU är särskilt relevant, bl.a. med tanke på att vissa kompensationsåtgärder redan regleras i art- och habitatdirektivet.

6.2.6 Ekonomiska styrmedel

Regeringens bedömning: Utformningen av de ekonomiska styrmedel som direkt påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör ses över i ljuset av ökad kunskap om ekosystemtjänsternas värden. Lämpliga förändringar av dessa bör göras i syfte att kostnadseffektivt nå berörda miljökvalitetsmål och bidra till att utveckla principen om att förorenaren betalar.

I samband med översyn eller utvärdering av det svenska genomförandet av stöd- och ersättningssystem till jordbruket, fisket och vattenbruket bör det klargöras hur dessa stöd och ersättningar redan stöder eller i högre grad kan stödja viktiga ekosystemtjänster. Kunskapen om olika stöds och ersättnings kostnadseffektivitet för att bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen behöver fortsatt förbättras. På EU-nivå avser regeringen att inom ramen för en minskad total jordbruksbudget fortsatt verka för en överföring av medel från direktstöden till jordbruket till stöd och ersättningar genom landsbygdsprogrammet.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Läkemedelsverket, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Dalarnas, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Norrbottens, Skåne, Uppsala, Västerbottens, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län, Svenska kyrkan, Världsnaturfonden och Sportfiskarna har tillstyrkt en översyn av ekonomiska styrmedel som påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster. *Naturvårdsverket* anser att översynen bör inbegripa även administrativa och informativa styrmedel och efterfrågar en tydlig avgränsning mot andra genomförda och pågående arbeten. *Jordbruksverket* anser att det i uppdraget bör ingå att utvärdera styrmedlens och åtgärdernas samhälls-ekonomiska effektivitet. *Naturskyddsföreningen* anser att översynen bör göras av en parlamentarisk kommitté. *Kammarkollegiet* och *Sportfiskarna* lyfter fram elcertifikatsystemet som något som bör utvärderas. *Havs- och vattenmyndigheten*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Energimyndigheten* och *Boverket* föreslår att fler berörda myndigheter omfattas av uppdraget. *Konjunkturinstitutet* avråder från att inkludera koldioxid- och energiskatter i uppdraget. *Svensk Energi* menar att om syftet är att eliminera effekten av eventuella miljöskadliga subventioner så borde det mest effektiva sättet vara att ta bort dessa subventioner och inte att hitta på nya styrmedel för att eliminera effekten av subventionerna. *Lantbrukarnas riksförbund* framhåller att principen om att förorenaren betalar inte fungerar i alla lägen, t.ex. när den enskildes rätt att bruka mark med naturvärden som skapats till följd av hur marken använts inskränks samt inte heller på dagens globala marknad där konkurrensen är hård från utlandet.

Många remissinstanser betonar vikten av stöd till jordbruket för att främja hållbar produktion av ekosystemtjänster inklusive livsmedel, men även att stödets effektivitet utvärderas. *Tillväxtverket* pekar i detta sam-

Prop. 2013/14:141 manhang på risken med ett alltför snävt nationalekonomiskt perspektiv på kostnadseffektivitet och framhåller att när styrmedel utformas bör hänsyn även tas till positiva effekter i form av signaler till näringslivet att ställa om sin produktion. De flesta som uttalat sig om fördelningen mellan miljöersättningar och andra stöd delar utredningens bedömning att en större andel av stöden bör gå till miljöersättningar samtidigt som gårdsstödet positiva effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster bibehålls eller ökar. *Jordbruksverket* och *Naturvårdsverket* påpekar dock att ett uppdrag om utvärdering av miljöeffekter av EU:s gemensamma jordbrukspolitik nyligen har lagts på myndigheterna och Jordbruksverket framhåller att man avser att förordna en utvärdering och översyn av hur ekosystemtjänster redan stöds och skulle kunna stödjas i samband med denna. *Länsstyrelserna i Hallands, Västra Götalands och Östergötlands län* anser att det nya landsbygdsprogrammet kommer att ha stor betydelse för hur ekosystemtjänster kan tas till vara i jord- och skogsbruket och att en värdering av ekosystemtjänster därför bör utgöra grund för utformningen av programmet om etappmålet om ekosystemtjänster ska kunna nås. *Lantbrukarnas riksförbund* menar att det är viktigt att Sverige inte ensidigt styr över jordbruksstöden till miljöersättningar, eftersom det skulle missgynna svenskt jordbruks konkurrenskraft och riskera att jordbruksproduktion och miljöproblem förflyttas utomlands. Förbundet anser vidare att stöden bör vara attraktiva för bonden för att överhuvudtaget bli utnyttjade och att det därför är lika viktigt att utvärderingen omfattar ersättningarnas attraktivitet. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att en nära anknytning till forskningen är viktig i översyn av stödsystemen och att Jordbruksverkets miljöersättningar ger direkta effekter i naturen på kort sikt.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska styrmedel kan skapa drivkrafter för frivilliga åtgärder inom pågående markanvändning eller genom ändrad markanvändning och kan bl.a. underlätta genomförandet av planer för mark- och vattenanvändning som syftar till hållbar leverans av ekosystemtjänster. Olämpligt utformade ekonomiska styrmedel kan dock motverka en sådan utveckling och medföra ökade kostnader för bevarande eller återställande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Det är viktigt att spelreglerna för marknadsaktörerna är desamma och att de är långsiktiga och inte förändras på ett oförutsägbart sätt. För att uppnå integrering av värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser är en väl avvägd kombination av miljöavgifter och miljöersättningar ett nödvändigt komplement till reglering och kommunikationsinsatser. Ekonomiska styrmedel kan också användas som drivkraft för teknisk utveckling genom att gynna de privata aktörer som går före och driver miljöfrågor. Dessa kan belönas för att de tar risker och utvecklingskostnader och för att de är föredömen för andra på marknaden.

Översyn av ekonomiska styrmedel

En viktig princip för ekonomiska styrmedel är att en verksamhetsutövare ska betala för åtgärder som minskar verksamhetens negativa miljöeffekter, dvs. principen om att förorenaren betalar. I strikt mening bör verk-

samhetsutövaren även betala för den kvarvarande skada som verksamheten orsakar. Naturvårdsverket har i sin analys av styrmedel för grön infrastruktur identifierat luckor i styrmedlen för bl.a. exploatering och övergödning. Kostnader för att negativt påverka (degradera) biologisk mångfald och ekosystemtjänster läggs inte i tillräcklig omfattning på den som orsakar denna degradering. Därigenom följs inte principen om att förorenaren betalar.

Miljöskadliga subventioner är sådana stöd från den offentliga sektorn som orsakar negativa miljökonsekvenser. Sådana stöd strider därför i princip mot principen om att förorenaren betalar. Naturvårdsverkets förstudie Potentiellt miljöskadliga subventioner – Förstudie från 2005 – uppdaterad 2011 (rapport 6455) tyder på att många subventioner, framför allt skatterabatter på koldioxidskatten, minskar något under perioden 2005–2015 men att subventionerna i huvudsak kvarstår.

Subventioner som orsakar skador på miljö eller hälsa motverkar samhällsekonomisk effektivitet. Detta är ett viktigt motiv till att konventionen om biologisk mångfald i sin strategiska plan antog ett mål om utfasning av skadliga subventioner.

Den samhällsekonomiska effektiviteten av styrmedlen är viktig. Om det är möjligt bör därför samhällsekonomiska konsekvenser beräknas monetärt. Det underlättar avvägningar mot andra monetära överväganden, som t.ex. att stärka konkurrenskraften i en viss sektor.

Regeringen avser att ge berörda myndigheter ett gemensamt uppdrag att göra en översyn av utformningen av de ekonomiska styrmedel som direkt påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Lämpliga förändringar bör göras i syfte att kostnadseffektivt nå miljö kvalitetsmålen och bidra till att utveckla principen om att förorenaren betalar. Analysen bör bygga vidare på redovisningar av de uppdrag som getts i regleringsbrevet till Naturvårdsverket, Boverket, Tillväxtverket och Havs- och vattenmyndigheten om att kartlägga icke-skatterelaterade eventuellt miljöskadliga subventioner. Analysen bör också bygga på den styrmedelsanalys för grön infrastruktur som gjorts av Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen. Analysen bör avgränsas i förhållande till pågående översyner av ekonomiska styrmedel inom miljöområdet, liksom inom EU:s område, t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. Förslagets samhällsekonomiska effektivitet ska utredas och målkonflikter ska lyftas fram särskilt.

Uppdraget behöver bygga på en ökad kunskap om ekosystemtjänsters värde. Det bör vara avslutat i tid för att ge en grund för en förnyad analys av olika alternativ för hållbar produktion av ekosystemtjänster i samband med uppföljning och utvärdering av etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster.

Stöd- och ersättningssystem till jordbruk, fiske och vattenbruk

EU:s jordbruksstöd är en betydande positiv ekonomisk drivkraft för ekosystemtjänster i Sverige. Totalt omfattar stöden cirka 10,5 miljarder kronor per år. Den helt övervägande delen utbetalas till lantbruksföretag och en mindre del till andra verksamheter på landsbygden. Jordbruksstöden består i dag av två huvuddelar – dels det s.k. gårdsstödet, dels ersättningar inom ramen för landsbygdsprogrammet (landsbygdsstöd). Gårds-

Prop. 2013/14:141 stödet är ett inkomststöd till jordbruksnäringen som i huvudsak betalas per hektar jordbruksmark. Stöden inom landsbygdsprogrammet är riktade stöd till bl.a. miljöåtgärder, djurvelfärd, regioner med naturgivna begränsningar för jordbruk samt investeringar i lantbruk och andra landsbygdsföretag. Utöver miljöersättningarna kan även andra stöd till jordbruket och landsbygden ha betydelse för leveransen av ekosystemtjänster. Sverige har i jämförelse med andra EU-länder en stor andel landsbygdsstöd och relativt låga gårdsstöd.

Jordbruksproduktion är möjligt tack vare flera olika stödjande och reglerande ekosystemtjänster. Tack vare dessa kan jordbruket i sin tur leverera försörjande ekosystemtjänster som exempelvis livsmedelsproduktion i form av grödor, kött, frukt och bär. Jordbruket har även stor betydelse för landskapsbilden och kulturmiljöerna och därmed för upplevelsevärden i odlingslandskapet, vilka i sin tur kan ge förutsättningar för rekreation, turism och friluftaktiviteter. Jordbruket bidrar därmed även till s.k. kulturella ekosystemtjänster.

Aktivt brukande av jordbruksmark är en förutsättning för upprätthållande av biologisk mångfald i landskapet. Variationen mellan åker, betesmark och andra markslag utgör basen för en mångfald av livsmiljöer och i många områden i Sverige bidrar jordbruket därför till ökad biologisk mångfald. För Sverige i stort är fortsatt jordbruksdrift och hävd av betes- och ängsmarker avgörande för Sveriges möjligheter att nå nationella miljö kvalitetsmål och etappmål samt internationella åtaganden om att bevara biologisk mångfald. En bibehållen svensk animalieproduktion med betande djur är en viktig del i detta. Även i fråga om vissa andra typer av ekosystemtjänster är leveransen av dessa direkt beroende av att det finns ett aktivt och livskraftigt jordbruk i alla Sveriges landsbygder. Aktiva jordbruksföretag är i många fall även en förutsättning för att det ska finnas intresse och förmåga att ingå åtaganden om att genomföra riktade miljöåtgärder i odlingslandskapet. I detta sammanhang är det oroväckande att arealen jordbruksmark och antalet betande djur i jordbruket kontinuerligt fortsätter att minska. Företagens konkurrenskraft utgör grunden för ett aktivt och livskraftigt jordbruk men så länge stödsystemen finns kvar kommer de att ha stor betydelse för jordbrukets inkomster. Stödets utformning påverkar intresset att hålla djur och för att bedriva jordbruksproduktion i Sverige, i synnerhet i skogs- och mellanbygder.

Stöden inom ramen för landsbygdsprogrammet är tydligt målinriktade, med direkta drivkrafter för t.ex. miljönytta och ekonomisk utveckling på landsbygden. Sverige har med bred politisk enighet valt att använda en mycket stor del av landsbygdsprogrammet, i dag 64 procent, till miljöersättningar. Flera av dessa påverkar olika ekosystemtjänster, t.ex. ersättningarna för hävd av naturbetesmarker och ekologisk produktion. Eftersom jordbruksproduktion även kan inverka negativt på ekosystemtjänster, t.ex. genom förluster av växtnäringssämnen, omfattar landsbygdsprogrammet även åtgärder för förbättrad vattenkvalitet. Till skillnad från gårdsstödet kan landsbygdsprogrammet i viss mån justeras och kompletteras under programperioden för att t.ex. öka drivkrafterna för produktion eller skydd av ekosystemtjänster.

Även om både effekten av landsbygdsprogrammet och dess kostnadseffektivitet ifrågasatts menar även kritiker att miljöersättningar i princip är att föredra för att uppnå specifika miljöeffekter, speciellt genom rikt-

ade insatser, jämfört med att införa miljöåtgärder inom gårdsstödet. Mot denna bakgrund avser regeringen att inom ramen för en minskad total jordbruksbudget på EU-nivå fortsatt verka för en överföring av medel från direktstöden till jordbruket till stöd och ersättningar genom landsbygdsprogrammet. Inom landsbygdsprogrammet kommer regeringen att fortsätta att lägga stor tonvikt på miljöersättningarna.

Gårdsstödet går historiskt tillbaka till EU:s tidigare system av produktionsstöd, där stöd betalades utifrån vad som producerades i form av djur, gröda eller produkt. För att i dag få gårdsstöd krävs dock inte någon jordbruksproduktion utan endast att jordbruksmarken behålls i brukbart skick och att stödmottagaren inte bryter mot relevant nationell lagstiftning (de s.k. tvärvillkoren). Gårdsstödet nuvarande utformning har inneburit att produktionen i hög grad styrs av efterfrågan på marknaden samt att produktionen har blivit mer konkurrensutsatt och i högre grad sker på marknadens villkor.

För den nya programperioden 2014–2020, med praktisk verkan från 2015, sker vissa förändringar i gårdsstödet. Från miljösynpunkt är den viktigaste förändringen att 30 procent av gårdsstödet villkoras med miljökrav utöver de som gäller för tvärvillkoren. Det innebär bl.a. att det på gården ska finnas arealer som antingen undantas från aktiv produktion eller brukas på ett sådant sätt att biologisk mångfald gynnas, s.k. ekologiska fokusarealer. Dessutom ska medlemsländerna göra flera nationella val som bl.a. gäller om stödnivåerna ska jämnas över hela landet, om kopplade djur- och arealstöd ska användas, om överföring av medel ska ske till landsbygdsstöden och hur definitionen av betesmark ska utformas. För vissa val finns en möjlighet att se över det nationella beslutet under periodens gång, däribland beslut om kopplade djur- och arealbidrag samt överföring av medel mellan gårdsstödet och landsbygdsprogrammet. Den övergripande utgångspunkten för regeringen är att gårdsstödet ska bidra till sysselsättning och aktivitet i Sveriges alla landsbygder och stärka konkurrenskraften i jordbrukssektorn samt bidra till miljönytta.

Det nationella genomförandet av gårdsstödet och landsbygdsstöden för perioden 2014–2020 bereds i särskild ordning under 2014.

I samband med översyn eller utvärdering av stöd- och ersättningssystemen bör det klargöras hur viktiga ekosystemtjänster redan stöds och kan stödjas. I en sådan analys bör hänsyn tas till kostnadseffektivitet och företagets konkurrenskraft. Eftersom förvaltning och utvärdering av stöden är kunskapskrävande är det angeläget att ta till vara resultat och erfarenhet från utvärderingar och forskning. En viktig kunskapskälla är det omfattande övervakningsprogram som ska tillämpas för att följa genomförandet och effekterna av åtgärderna i landsbygdsprogrammet. Med anledning de kommande förändringarna av stöd och ersättningar till jordbruket har regeringen även i regleringsbrevet för 2014 gett berörda myndigheter i uppgift att under 2014 ta fram ett program för uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter för perioden 2015–2019. Uppdraget omfattar bl.a. analys av kostnadseffektivitet samt möjligheten att utveckla ekosystemtjänster och bidra till uppfyllandet av nationella miljö kvalitetsmål. Med utökad kunskap hos centrala myndigheter om ekosystemtjänsters värde bör detta program i växande grad kunna ta hänsyn till värdet av ekosystemtjänster. I juni 2014

Prop. 2013/14:141 kommer dessutom Miljömålsberedningen att lägga fram sin slutredovisning av uppdraget att ta fram en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning. Där ingår hållbar användning av jordbruksmark.

Stöd till fisket och vattenbruket ges inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken inom EU. Av EU-kommissionens förslag till förordning om en europeisk havs- och fiskerifond framgår att havs- och fiskerifonden ska bidra till bl.a. genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Den regleras i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

Den gemensamma fiskeripolitiken präglas av ekosystemansatsen. Genomförandet av det nationella havs- och fiskeriprogrammet för perioden 2014–2020 utmärks i högsta grad av ambitionen att finna en balans mellan stöd som främjar såväl utvecklingen av ett långsiktigt hållbart fiske som en ökad konkurrenskraft i de sektorer som omfattas av programmet. Fonden ska även finansiera åtgärder som syftar till att främja genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv. Utformningen av havs- och fiskeriprogrammet sker med hänsyn till regeringens mål om ett resurseffektivt och miljömässigt hållbart fiske (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 23) samt miljö kvalitetsmålen. På detta sätt har ekosystemets betydelse kunnat synliggöras och sättas i relation till berörda näringars möjligheter att öka sin konkurrenskraft. Det är viktigt att även utvärderingar och analyser i framtiden också tar hänsyn till behovet av lämpliga avvägningar mellan att främja en god utveckling av både förvaltning av resursen och de företag som nyttjar resursen. Detta synsätt är grunden för regeringens vision om att bruka utan att förbruka.

6.2.7 Kommunikationsinsatser

Regeringens bedömning: En nationell samordnare för ekosystemtjänster bör inrättas inom kommittéväsendet med ett tidsbegränsat uppdrag att verka för en förbättrad kompetens och ett ökat kunskapsunderlag om biologisk mångfald och ekosystemtjänster hos näringsliv, kommuner och relevanta myndigheter i Sverige. Naturvårdsverket bör vidare ges i uppdrag att genomföra en satsning på kommunikation om ekosystemtjänster, i samverkan med samordnaren för ekosystemtjänster samt med berörda myndigheter.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog att en delegation för ekosystemtjänster inrättas, och att denna även ska inrätta en informationsportal och utreda statens stöd till affärsutveckling baserat på ekosystemtjänstbaserade produkter med positiva miljöeffekter.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Konjunkturinstitutet*, *Tillväxtverket*, *Statens jordbruksverk*, *Kemikalieinspektionen*, *Sveriges geologiska undersökning*, *länsstyrelserna i Hallands, Stockholms, Uppsala, Östergötlands och Örebro län*, *Regionförbundet i Uppsala*, *Sveaskog*, *Kungliga vetenskapsakademin*, *Kungliga skogs- och lantbruksakademin*, *Luleå tekniska universitet*, *Göteborgs kommun*, *Jernkontoret* och *Världsnaturfonden* förordar att en delegation för ekosystemtjänster inrättas. *Naturvårdsverket* och *länsstyrelserna i Dalarnas och*

Skåne län ser både för- och nackdelar med det förslaget. Naturvårdsverket menar att om delegationsformen väljs, bör myndigheternas roll tydliggöras. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att en delegationsuppdrag bör samordnas med den pågående översynen av myndigheterna inom miljöområdet.

Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Kammarkollegiet är tveksamma till förslaget om delegation. *Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk* samt *länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Västernorrlands och Västmanlands län* samt *Sveriges kommuner och landsting* menar att de uppgifter som delegationen föreslås få kan läggas på Miljömålsberedningen eller befintliga myndigheter eller ingå i regeringens utredning om översyn av miljömyndigheterna. Som alternativ till en delegation föreslår *Skogsstyrelsen, Boverket* och *länsstyrelsen i Jönköpings län* ett samverkansorgan mellan myndigheter (och universitet) eller ett flerårigt regeringsuppdrag riktat till flera myndigheter. *Göteborgs universitet* anser att det vore mer lämpligt att tillsätta en delegation om hållbar utveckling, där uppdraget om ekosystemtjänster ingår som en del.

Flera centrala myndigheter, bl.a. *Jordbruksverket*, och länsstyrelser anser att statliga myndigheter bör medverka i en sådan delegation. *Stockholms universitet* understryker vikten av att forskarrepresentationen utses av forskarsamhället.

Sveriges geologiska undersökning anser att delegationen ges mandat att klargöra prioriteringar och samordna myndigheternas undersökningar av ekosystemtjänster. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Naturvårdsverket* anser att delegationens uppdrag bör vara tydligt i förhållande till det förslag till kommunikationsplan om ekosystemtjänster som har utarbetats av Naturvårdsverket, eller integreras med denna plan. *Kungliga skogs- och lantbruksakademien* betonar målgruppsorientering och förordar särskilda insatser riktade till företagare inom de areella näringarna.

Tillväxtverket och *Sveriges geologiska undersökning* anser att delegationen kan ligga under Näringsdepartementet för att knyta arbetet till affärsutveckling och regional utveckling. *Naturvårdsverket* anser att det departement som får det övergripande ansvaret för delegationen bör ha perspektivet att resilienta ekosystem och de tjänster eller värden som de förser samhället med är en förutsättning för välfärd och välbefinnande.

Världsnaturfonden, Boverket, Jernkontoret, länsstyrelserna i Jönköpings, Uppsala och Västmanlands län, Konjunkturinstitutet, Luleå tekniska universitet, Göteborgs, Linköpings, Stockholms och Örebro kommuner stöder förslaget om en informationsportal om regional utveckling och näringslivsutveckling, ekosystemtjänster och biologisk mångfald, liksom en kommunikationssatsning i linje med Naturvårdsverkets förstudie. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Boverket* menar att det dock är viktigt att denna informationsportal kopplar an till liknande informationsportaler, t.ex. miljömålsportalen. *Länsstyrelserna i Blekinge och Stockholms län* är tveksamma och tror att det i stället kan vara lämpligt att vidareutveckla miljömålsportalen. *Tillväxtverket* och *Naturvårdsverket* förordar ytterligare nyttoanalyser innan en portal upprättas, men *Tillväxtverket* framhåller att man är positiv till att ta ansvaret och hitta former för denna typ av informationsverksamhet.

Regionförbunden i Kalmar och Blekinge anser att regioner och regionala samverkansorgan bör medverka i arbetet med informationsportalen. *Lunds universitet* vill gärna inkludera interaktion med forskning och lokala aktörers aktiviteter inom informationsportalen.

Statens energimyndighet, Boverket, länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings och Stockholms län samt Svenska kyrkan tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör låta utreda hur myndigheter kan stötta affärsutvecklingen i verksamheter inom sina ansvarsområden med att utveckla ekosystemtjänstbaserade produkter med positiva miljöeffekter. Boverket menar dock att fler myndigheter bör inkluderas i utredningen. *Naturvårdsverket* menar att det inte behövs en utredning utan snarare att det pågående arbetet i myndigheterna även tar in näringslivsfrågorna. Vidare menar *Naturvårdsverket* att uttrycket ekosystemtjänstbaserade produkter skapar otydlighet.

Länsstyrelsen i Dalarnas län och Världsnaturfonden har avstyrkt och menar att det som behövs är direktiv till myndigheterna att arbeta med detta. *Tillväxtverket* anser inte att någon utredning om myndighetens verksamhet behövs eftersom man redan arbetar med denna typ av affärsutveckling och är berett att intensifiera detta arbete.

Skälen för regeringens bedömning

För att nå de naturtypsanknutna miljökvalitetsmålen behövs en ökad medvetenhet om biologisk mångfald och ekosystemtjänster och deras betydelse för vår välfärd. Regeringen har inlett en strategisk diskussion med företag och relevanta aktörer för att harmoniera arbetet mellan privata och offentliga aktörer. Syftet med arbetet är att säkerställa att en praktisk metod är tillgänglig för företag som vill öka kunskapen om hur deras verksamhet beror av och påverkar ekosystemtjänster och biologisk mångfald.

Ekosystemtjänstutredningen har visat på ett växande engagemang hos företag och kommuner. Utredningens betänkande Synliggöra värdet av ekosystemtjänster (SOU 2013:68) innehåller bl.a. följande exempel:

ESR

Corporate Ecosystem Services Review (ESR) är ett material som hjälper företag att kartlägga sitt beroende av och påverkan på ekosystemtjänster. Materialet är utvecklat av World Resources Institute baserat på resultaten av FN-studien Millennium Ecosystem Assessment. Genom att höja medvetenheten om kopplingarna mellan företagets verksamhet och ekosystemen kan nya risker och möjligheter urskiljas. Enkelt uttryckt kan det beskrivas som ett stöd för en omvärldsanalys med fokus på ekosystemtjänster. Metodiken leder till att företaget kan utveckla proaktiva strategier kopplat till förändringar i flödet av ekosystemtjänster. Ett svenskt exempel på tillämpning av ESR är branschorganisationen Sveriges Byggindustrier, som har gjort en ESR för ett fiktivt byggbolag för att se hur det kunde vara till nytta för deras medlemmar.

Resiliensanalys i Eskilstuna

Eskilstuna kommun gjorde i mars 2013 en s.k. resiliensanalys på kommunen. Under en två dagars workshop arbetade kommunens olika en-

heter och förvaltningar med att analysera fyra fokusområden (livsmedelsförsörjning, transport, sysselsättning och vatten) och vilken kapacitet dessa kan hantera kriser av olika slag (klimat, energi, ekonomi och att stanna inom planetära gränsvärden).

Integrering och visualisering i Nacka

År 2012 påbörjade Nacka kommun arbete med en kommunalt anpassad metod för att integrera de lokala ekosystemtjänsternas värden i beslutsprocessen och visualisera resultaten i Geografiska informationssystem.

Social-ekologisk stadsdesign i Norrköping

I Norrköpings kommun har man arbetat med social-ekologisk stadsdesign inför utvecklingen av den nya stadsdelen Kneippen Syd. I kortet innebär detta en analys av hur sociala och ekologiska behov kan förenas i stadsplaneringen.

Kommunikation som styrmedel är ett viktigt verktyg som både främjar delaktighet och engagemang och bidrar till ett effektivt genomförande av aktiviteter. Det finns i dag en ökad förståelse för att kommunikation spelar en viktig roll i miljöarbetet tillsammans med andra styrmedel. För att åstadkomma de nödvändiga förändringar i samhället som behövs för att nå generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen krävs välplanerade och riktade kommunikationsinsatser. I dag finns det ingen enskild nationell myndighet som effektivt kan kommunicera med alla intressenter. Regeringen bedömer att detta på ett kostnadseffektivt sätt kan åstadkommas genom att inom kommittéväsendet tillsätta en nationell samordnare för ekosystemtjänster med ett tidsbegränsat uppdrag att verka för en förbättrad kompetens och ett ökat kunskapsunderlag om biologisk mångfald och ekosystemtjänster hos näringsliv, kommuner och relevanta myndigheter i Sverige. En indirekt effekt av samordnarens arbete kan bli att affärsutveckling och regional utveckling främjas. En sådan samordnare blir en sammanhållande aktör för statlig samverkan med icke-statliga aktörer och kan nå ut med kunskap om betydelsen av biologisk mångfald och ekosystemtjänsters värde till olika sektorer i samhället. Samordnaren bör ha anknytning till internationella samarbeten mellan näringsliv och miljöorganisationer. Personen bör inom Sverige kommunicera med representanter från olika delar i samhället såsom branschorganisationer, kommunal förvaltning, myndigheter, relevanta kunskapsförmedlande aktörer, representanter för forskarvärlden samt civilsamhällets organisationer, i synnerhet ideella miljöorganisationer.

Samordnaren bör i relevanta frågor samverka med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens Jordbruksverk, Boverket och Tillväxtverket samt vid behov samråda med andra berörda myndigheter, framför allt med övriga myndigheter med ansvar i miljömålssystemet, och med regionala aktörer. Samordnaren bör även samverka med den plattform för hållbar stadsutveckling som regeringen gett fem myndigheter i uppdrag att etablera (dnr S2013/3465/PBB).

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket ett kompletterande uppdrag att genomföra en satsning på strategisk kommunikation om ekosystemtjänster, i samverkan med samordnaren för ekosystemtjänster samt med berörda myndigheter. Utgångspunkten bör vara Naturvårdsverkets rap-

Prop. 2013/14:141 port Hur ökar vi förståelsen av ekosystemtjänsternas värden? (NV 04535-13) med förslag till en projektplan för en satsning på kommunikation om ekosystemtjänster.

Samordnaren och Naturvårdsverket bör arbeta med målgruppsanpassad och kunskapsuppbyggande kommunikation. Denna satsning kan bl.a. innebära genomförande av dialogmöten, seminarier och kurser där olika aktörer deltar. Det övergripande målet är att öka förståelsen för den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden och deras betydelse i samhället, med hänvisning till etappmålet om ekosystemtjänster, samt att detta i möjligaste mån bidrar till att öka måluppfyllelsen för andra miljökvalitetsmål. Utgångspunkter för arbetet finns bl.a. i metoden Ecosystem Services Review, som utarbetats av World Resources Institute, samt de praktiska vägledningarna från det UNEP-ledda projektet The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB).

I kommunikationsinsatserna ingår även att bidra till utvecklingen av den vägledning till centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner som beskrivs i avsnitt 6.2.2–6.2.4. Sådan samverkan bör utvecklas genom dialog med de berörda myndigheterna. Insatserna bör rapporteras till regeringen med bl.a. förslag till hur kunskaper och erfarenheter på området kan föras vidare inom myndigheters och andra aktörers arbete efter att uppdragen upphört. Lärdomar och eventuella hinder för att nå etappmålet om ekosystemtjänster ska även redovisas. Återrapporteringen till regeringen ger underlag om hinder och framgångar i arbetet med att värdera ekosystemtjänster och integrera dessa värden i beslutsprocesser, samt om tillgången till kunskap och kompetens på myndigheter. Detta underlag bidrar till regeringens överväganden om fortsatta insatser för lärande om ekosystemtjänster.

6.2.8 Innovationer för ekosystemtjänstbaserade lösningar och produkter

Regeringens bedömning: Innovationer av nya produkter och tjänster samt affärs- och förvaltningsmodeller kan ge viktiga bidrag till ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemens resurser. Utveckling av ekosystemtjänster är relevant för ett flertal sektorer och kunskap om ekosystemens mångfunktionalitet bör fortsatt integreras i innovationsinsatser där så är relevant.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog att Verket för innovationssystem (Vinnova) ges i uppdrag att utlysa ekonomiskt stöd till innovationer som utvecklar sådana ekosystemtjänstbaserade lösningar och produkter till stöd för miljökvalitetsmålen som tar hänsyn till ekosystemens mångfunktionalitet.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal instanser har yttrat sig i frågan om en innovationssatsning. Av dessa tillstyrker *Naturvårdsverket*, *Sveaskog*, *länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings och Skåne län*, *Regionförbundet i Uppsala*, *Eskilstuna kommun*, *Världsnaturfonden* och *Sveriges Arkitekter* medan *Statens fastighetsverk* anser att en sådan satsning bör vänta tills en kunskapsuppbyggnad har skett. *Vinnova* framhåller att ekosys-

temtjänstbaserade lösningar och produkter till stöd för miljö kvalitetsmålen återfinns i flera av verkets program. Verket avstyrker en särskild satsning på ekosystemtjänster eftersom man anser att en sådan skulle riskera att leda till att ekosystemtjänster inte lyfts in i utvecklingen av flera olika innovationer utan stannar inom ett relativt smalt ”miljöprogram”.

Skälen för regeringens bedömning: Myndigheter med ansvar för innovationsfrågor och näringslivsutveckling, framför allt Verket för innovationssystem (Vinnova) och Tillväxtverket, men även länsstyrelser, arbetar i allt större utsträckning med utveckling av ekosystemtjänster. Aktörer med regionalt utvecklingsansvar samordnar dessutom det regionala tillväxtarbetet i länen och genomför insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Inom industri- och teknikutveckling ökar insikten om att naturresurserna och ekosystemen sätter ramar för mänskliga aktiviteter, vilket präglar den snabba teknikutvecklingen inom förnybarhet, återvinning och resurseffektivitet. Även forsknings- och affärsdriven teknikutveckling för restaurering av skadade ekosystem och utveckling av ekosystemtjänster blir ett allt viktigare område.

Innovationer av nya produkter och tjänster, samt affärs- och förvaltningsmodeller kan ge viktiga bidrag till ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemens resurser. Genom att i högre grad utgå från integrerade analyser av de samhälleliga och ekologiska utmaningarna ökar möjligheten att utveckla framgångsrika helhetslösningar.

Det är troligen inte nödvändigt att göra en särskild satsning genom avgränsade program om ekosystemtjänstinnovationer. Förvaltning och utveckling av ekosystemtjänster är relevant för flera sektorer och kunskap om ekosystemens mångfunktionalitet bör fortsatt integreras där det är relevant. Då kan utveckling av innovationer som bl.a. bidrar till att snabbare nå miljö kvalitetsmålen främjas samtidigt som affärsmässig lönsamhet och miljöteknikexport gynnas. Inom ramen för Vinnovas utlysningar om miljöinnovationer, transport och miljöinnovationer och testbäddar för miljöteknik samt programmet ”Utmaningsdriven innovation” pågår ett flertal projekt som syftar till sådana helhetslösningar som efterfrågas av utredningen, bl.a. ett projekt om hållbar stadsutveckling baserat på ekosystemtjänster genom samverkan mellan universitet och kommuner m.fl. samhällsaktörer och företag.

Inom ramen för regeringens miljöteknikstrategi 2011–2014 (dnr N2011/5141/E), där regeringen tar ett samlat grepp för att stödja utveckling och skapa goda förutsättningar för export av svensk miljöteknik, har uppdrag getts till Vinnova och Statens energimyndighet avseende innovationsupphandling. Kunskap och erfarenheter från tidigare innovationssatsningar som rör ekosystemtjänster bör tas till vara i det fortsatta arbetet med innovationsutveckling.

Det finns även internationella initiativ att hämta inspiration och lärdom från. Inom Unesco:s program för biosfärområden utvecklas på flera håll s.k. Biosphere Innovation Systems för entreprenörskap med fokus på ekosystemtjänster. Innovationssystemet utgår från en helhetssyn och de resurser som finns i biosfärområdet. De inblandade företagens affärsidéer härrör från ett eller flera samhällsproblem (sociala eller miljömässiga) för vilka innovativa och affärsmässiga lösningar utvecklas.

6.2.9 Information till konsumenter och investerare

Regeringens bedömning: Med ökade kunskaper om värdet av ekosystemtjänster kommer certifieringssystem och investeringsbeslut att i större utsträckning redovisa påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog att strategier för att förbättra transparensen gällande fondplaceringars beroende av och påverkan på ekosystemtjänster utvecklas.

Remissinstanserna: Ett fåtal instanser har yttrat sig över förslaget. *Länsstyrelserna i Jönköpings* och *Värmlands län* har tillstyrkt. Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det bör säkerställas att placeringar inom de statliga AP-fonderna sker med hänsyn till hållbarhetsindikatorer, inklusive ekosystemtjänster. *Statens fastighetsverk* anser att åtgärden bör vidtas efter att en kunskapsuppbyggnad har skett. *Länsstyrelsen i Skåne län* har avstyrkt utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Det är viktigt att staten på ett effektivt sätt kan underlätta för företag att förmedla information om positiv och negativ miljöpåverkan av olika produkter och tjänster till konsumenter. Konsumenter påverkar framför allt genom att gynna sådana företag och produkter som har minst negativ miljöpåverkan vilket ger en kraftfull styrsignal för företag. Investerares preferenser och tilltro till hållbara affärsmodeller och produkter spelar en stor roll för utveckling av miljövänliga produkter. Företag som är transparenta i vad man mäter, värderar och rapporterar får en större trovärdighet på marknaden och stärker sin konkurrenskraft. Samtidigt är det viktigt att harmonisera befintliga metoder och verktyg för att underlätta jämförelser mellan olika verksamheter, i form av risker och möjligheter. Dialog kring metodutveckling mellan statliga och privata aktörer är viktigt för att främja ömsesidig överensstämmelse. Regeringen arbetar för att de metoder som används för att integrera ekosystemtjänster i verksamheter är harmoniserade med de som staten tillämpar i sina räkenskaper. Svårigheter med att på ett rättvisande och relevant sätt beskriva miljöpåverkan uppstår bl.a. på grund av ekosystemens komplexitet och komplicerade leverantörskedjor som omfattar olika länder med olika miljöregler och miljöstandarder. Ett viktigt redskap för att beskriva och minska företags miljöpåverkan är miljöcertifiering. Certifiering och miljömärkning grundas ofta på internationellt utarbetade standarder. Bristen på standarder för framför allt reglerande och stödjande ekosystemtjänster riskerar att försvåra sektorers miljöansvar. Det finns en växande efterfrågan på förenklade, standardiserade metoder för att beskriva påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Standardisering är en privaträttslig verksamhet och i huvudsak en fråga för näringslivet. Staten har dock sedan lång tid tillsammans med näringslivet haft en inverkan på inriktning och omfattning av verksamheten och gemensamt bidragit till dess finansiering. I sitt årliga riktlinjebrev till Statens standardiseringsförbund anger regeringen bl.a. att det statliga an-

slaget ska användas för att främja och använda standarder och ta till vara svenska intressen i europeiskt och internationellt standardiseringsarbete. En viktig faktor är samverkan mellan berörda aktörer. En förbättrad kunskapsuppbyggnad om värdet av ekosystemtjänster kan ge en viktig grund för fortsatt förbättring av standarder och certifieringssystem. Regeringen avser att följa utvecklingen och vid behov överväga relevanta och skäligen insatser som bidrar till att etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster nås.

En effektiv metod för att relativt snabbt få genomslag för hållbarhetskrav är att påverka stora finansiella aktörer, som fondförvaltare, att väga in värdet av ekosystemtjänster i sina bedömningar. Det är dock i dagsläget svårt för investerare att bedöma hur företag och fondförvaltare arbetar med hållbarhetsfrågor i allmänhet och ekosystemtjänster i synnerhet. Arbete har inletts inom det nordiska miljömärket Svanen att se över möjligheten till miljömärkning av fonder. I detta arbete skulle både klimatfrågor som ekosystemtjänster kunna ingå.

En förbättrad kunskapsuppbyggnad om värdet av ekosystemtjänster skulle underlätta för investerare att bedöma såväl risker förknippade med miljöskador som affärsmöjligheter som följer av utveckling av ekosystemtjänstbaserade lösningar som grund för hållbar affärsutveckling. Detta bedöms leda till att investeringsbeslut i högre grad tar hänsyn till dessa värden.

6.2.10 Offentlig upphandling med ekosystemtjänstperspektiv

Regeringens bedömning: Regeringen förväntar sig att en kunskapsökning om ekosystemtjänsters värde kommer att bidra till att öka möjligheten att ta hänsyn till effekter på ekosystemtjänster vid offentlig upphandling, när upphandlingens art motiverar det. Kunskapen om upphandlingens kostnader och effekter när ekosystemtjänster berörs kan då förbättras så att utveckling av verktyg och beräkningsmetoder till stöd för sådan hänsyn kan övervägas.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslog att Konkurrensverket ges i uppdrag att bedöma om värdering av ekosystemtjänster skulle kunna användas i livscykelkostnadskalkyler som en del av ett effektivt och enkelt verktyg för att underlätta för upphandlare att ställa krav på hållbarhet ur ett ekosystemtjänstperspektiv.

Remissinstanserna: *Sjöfartsverket, länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings, Stockholms och Västmanlands län samt Världsnaturfonden* har tillstyrkt utredningens förslag. *Transportstyrelsen* och *Lantbrukarnas riksförbund* menar att förslaget i grunden är bra men reser frågetecken kring dess genomförbarhet. *Statens fastighetsverk* anser att åtgärden bör vidtas efter att en kunskapsuppbyggnad har skett. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att om det ska tas hänsyn till ekosystemtjänster vid offentlig upphandling så krävs en ordentlig, och sedan kontinuerlig, utbildning av upphandlarna innan ett sådant beslut fattas.

Konjunkturinstitutet ifrågasätter lämpligheten i att använda offentlig upphandling som ett styrmedel för detta med tanke på hur komplex uppgiften att värdera ekosystemtjänster är. Enligt *Kemikalieinspektionen* har livscykelanalyser inte visat sig vara ett lämpligt verktyg för att välja bra kemikaliealternativ och dessa svårigheter förefaller inte lösas genom att integrera ekosystemtjänster.

Skälen för regeringens bedömning: Offentlig upphandling kan bidra till att nå gemensamma samhällsliga mål såsom skydd för miljön och främjande av innovation. Av upphandlingslagstiftningen framgår att upphandlande myndigheter bör ta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Regeringen har även i budgetpropositionen för 2014 framfört att regeringen mot bakgrund av förändringarna på upphandlingsområdet, utvecklingen av EU-rätten och Upphandlingsutredningens förslag avser att återkomma med ett utvecklat mål gällande offentlig upphandling under 2014.

Kunskaperna om vilka aggregerade effekter som uppnås av att ställa krav på miljöanpassning och sociala hänsyn i offentlig upphandling är bristfälliga. Det gäller också kunskapen om upphandlingens kostnadseffektivitet som miljöpåverkande styrmedel. Kunskapsbristen är en konsekvens av att det finns få studier som uppskattat effekterna. Bristerna i statistiken försvårar uppföljning och utvärdering av upphandlingspolitiken. Detta gäller inte minst för effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Regeringen förväntar sig att en kunskapsökning om ekosystemtjänsters värde kommer att bidra till att öka möjligheten att ta hänsyn till negativa effekter på ekosystemtjänster vid offentlig upphandling när upphandlingens art motiverar det. I ljuset av kunskapsutvecklingen på området bör på sikt verktyg och beräkningsmetoder för detta utvecklas.

Upphandlingslagstiftningen reglerar inte vilka produkter eller tjänster som ska upphandlas. En ökad kunskap om värdet av ekosystemtjänster bör på sikt kunna vägleda strategiska inköpsbeslut. Möjligheten att upphandla på ett sätt som öppnar för alternativa lösningar i stället för specifika produkter bör även prövas. Stöd till upphandlande offentliga organisationer bör då bl.a. vägledas av hur väl olika produkter och lösningar på marknaden bidrar till att upprätthålla ekosystemtjänster, av vilka styrmedel som finns på det område som berörs samt av de eventuella merkostnader som hänsyn till ekosystemtjänster medför.

Ett sätt att ta hänsyn till ekosystemtjänster i en offentlig upphandling skulle kunna vara att vid beräkning av kostnader för externa miljöeffekter även ta hänsyn till negativa effekter på ekosystemtjänster.

7 Förstärkta insatser för arter

7.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om hotade arter och naturtyper. Insatserna bidrar även till att nå Aichimålen om att stoppa förlusten av livsmiljöer och artutrotning (Aichimål 5 och

7.2 Insatser

7.2.1 Åtgärdsprogram för hotade arter

Regeringens bedömning: Att nå etappmålet om hotade arter och naturtyper är viktigt för att säkra biologisk mångfald. Regeringen avser därför att noga följa myndigheternas arbete med åtgärdsprogram och vid behov vidta åtgärder för att etappmålet ska nås.

Skälen för regeringens bedömning: Etappmålet om hotade arter och naturtyper innebär att åtgärdsprogram för att nå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd ska vara genomförda eller under genomförande senast 2015.

Hotade arter och naturtyper bevaras i första hand genom en hållbar mark- och vattenanvändning, vilket inkluderar skydd av särskilt värdefulla områden. För vissa arter med särskilda behov krävs dock mer specifika bevarandeåtgärder. Åtgärdsprogrammen är i första hand underlag för myndigheters och organisationers arbete men kan även användas av privata aktörer på frivillig grund. Åtgärdsprogrammen hjälper till att identifiera vilka åtgärder som bör vidtas och var i landskapet dessa gör störst naturvårdsnytta. Restaureringar och skötsel av livsmiljöer sker i stor utsträckning i samverkan med markägare och förvaltare där pågående åtgärder ofta anpassas för att gynna hotade arter.

Samordningsansvaret för åtgärdsprogrammen är fördelat över berörda centrala myndigheter och länsstyrelser. Länsstyrelserna samordnar åtgärdsprogrammen med andra verksamheter i länet. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fastställer åtgärdsprogram och fördelar medel till arbetet. Flertalet åtgärdsprogram faller dock inom Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Arbetet med åtgärdsprogram har bidragit till kunskapsspridning bland aktörer som påverkar biologisk mångfald. Programmens frivilliga grund har medfört att de mottagits positivt av markägare. Tydliga exempel på detta är att flera skogsbolag står som markvärdar och finansiärer av åtgärder för att gynna och studera spridning av hotade arter. Ett stort antal åtgärdsprogram för hotade arter genomförs på detta sätt med samarbete mellan markägare, länsstyrelser och i förekommande fall med Sveriges lantbruksuniversitet.

En stor del av medlen för åtgärdsprogrammen används av länsstyrelserna även för att upphandla lokala naturvårdskonsulter och entreprenörer som utför exempelvis inventeringar och skötselåtgärder. Detta har inneburit att sysselsättning i lokala företag har skapats.

I samband med beslutet om etappmålet (Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Ds 2012:23) bedömde regeringen att målet kan nås genom att pågående arbete med framtagande och genomförande av åtgärdsprogram för hotade

Prop. 2013/14:141 arter och naturtyper fortsätter. Samtidigt konstaterades att behovet av medel kan komma att öka för att etappmålet ska kunna nås. Totalt omfattar satsningen cirka 200 program och 400 arter. Vid utgången av 2013 återstod fastställande av cirka 30 åtgärdsprogram. Takten i arbetet med att fastställa nya program och uppdatera befintliga program har saktat in under de senaste åren. Samtidigt ökar kostnaderna för genomförande med antalet fastställda åtgärdsprogram.

De ekonomiska resurserna för arbetet med åtgärdsprogrammen bestäms huvudsakligen av Naturvårdsverkets prioriteringar inom anslagsposten för kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m. inom anslaget 1:3 (Åtgärder för värdefull natur). Anslaget har ökat med 17 miljoner kronor 2014 och en ytterligare ökning med 13 miljoner kronor är aviserad till 2015. Regeringen avser att noga följa myndigheternas arbete med åtgärdsprogram och vid behov vidta åtgärder för att etappmålet ska nås.

7.2.2 Artskydd

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör få i uppdrag att se över artskyddsförordningen och angränsande regelverk på artskyddsområdet. Syftet med uppdraget bör vara att efter en allmän översyn av bestämmelserna på området föreslå dels en lättöverskådlig och samlad artskyddslagstiftning, dels enskilda bestämmelser som på ett bättre sätt än i dag tillvaratar nationella och internationella skyddsintressen samtidigt som de är väl anpassade för deras praktiska tillämpning.

Arbetet mot artskyddsbrott behöver förstärkas. Berörda myndigheter bör få i uppdrag att redovisa åtgärder som syftar till att förebygga brott samt att stärka, samordna och samverka kring samt koordinera arbetet mot artskyddsbrott. Myndigheterna bör dessutom ta fram en handlingsplan för att förbättra regelefterlevnad och tillsyn i fråga om arter som finns upptagna på bilagorna till konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter.

Skälen för regeringens bedömning

En översyn av artskyddslagstiftningen

Sedan en tid tillbaka har ett antal fall uppmärksamrats där svenska samlingar av ägg och hotade arter påträffats. I samband med detta har brister och otydligheter i det svenska artskyddsregelverket påtalats. Naturvårdsverket har också vid olika tillfällen lämnat förslag till ändringar av artskyddsförordningen (2007:845). Frågan om behovet av ändringar och uppdateringar av artskyddsreglerna har också i olika sammanhang påtalats som angelägen av såväl andra myndigheter som av olika miljöorganisationer och näringsliv.

Behovet att se över den svenska artskyddslagstiftningen, dvs. den lagstiftning som rör skyddet av och handeln med hotade arter av djur och växter, följer dels av gällande regelverks struktur, dels av brister i de enskilda bestämmelserna i detsamma.

Artskyddslagstiftningens strukturella brister beror på att reglerna på området är utspridda på flera olika regelverk, ofta med oklara gränser.

Artskyddsförordningen, som tillkom 1999, kompletterar till viss del bestämmelser i t.ex. jakt- och fiskelagstiftningen. EU-lagstiftningen påverkar också i högsta grad de svenska bestämmelserna. Inför och under åren som följde efter Sveriges inträde i EU (dåvarande EG) skedde ett stort antal ändringar i såväl artskyddslagstiftningen som på angränsande rättsområden. Ett exempel är de ändringar som föranletts av genomförandet av EU:s art- och habitatdirektiv (rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). Ett annat exempel är Citeskonventionen, dvs. konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES), där arter finns upptagna i konventionens olika bilagor. För dessa arter finns speciella regler för handel som regleras i internationell rätt och EU-rätt. Även rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem berörs av bestämmelserna i artskyddsförordningen. I artskyddsförordningen finns också regler om bl.a. fridlysning och fredning, vilka delvis går tillbaka till äldre svensk rätt från tiden före miljöbalken.

Hela detta upplägg gör reglerna svåröverskådliga och ibland också svårtillämpliga. Genom att regelverken ibland överlappar varandra uppstår också rättsosäkerhet i fråga om vilket regelverk om bör tillämpas. Även de regler som i dag finns samlade i artskyddsförordningen saknar i viss utsträckning enhetlighet och systematik. Det finns således ett behov av att se över de regelverk som innehåller artskyddsregler och kartlägga var dessa regler finns samt vilka olika syften de har samt att analysera i vilken utsträckning reglerna kan föras samman på ett mera enhetligt sätt och ges en bättre och mera lättillgänglig utformning.

Erfarenheterna från tillämpningen av de enskilda reglerna på artskyddsområdet visar att dessa inte alltid är ändamålsenliga för att uppnå de skyddsintressen de syftar till att tillvarata. En del av den kritik som avser de enskilda reglerna på artskyddsområdet går delvis att härleda tillbaka till det förhållandet att artskyddsfrågorna vid införandet av miljöbalken inte förefaller ha ägnats samma uppmärksamhet som t.ex. de närliggande områdesskyddsfrågorna (jfr prop. 1997/98:45, bl.a. s. 307 f.). Den nu gällande artskyddsförordningen har under åren varit föremål för ett stort antal ändringar och tillägg. Redan detta motiverar att det sker en allmän översyn och uppdatering av de enskilda reglerna på området.

Därutöver finns det ett antal specifika områden inom vilka det finns ett särskilt utredningsbehov. Ett sådant område rör det svenska genomförandet av EU-rätten och andra internationella förpliktelser och frågan om detta i dag sker på bästa och mest effektiva sätt. En annan fråga gäller de s.k. fridlysningsbestämmelsernas utformning och räckvidd samt om dessa i dag uppdateras på det mest effektiva och transparenta sättet. Även frågan om hur hänsyn ska tas till artskyddsförordningens bestämmelser inom ramen för en miljöprövning eller planprocesser behöver ses över. Av effektivitetsskäl och i syfte att undvika sinsemellan motsägande beslut bör de frågor som rör en verksamhet eller plan, så långt möjligt och lämpligt hanteras och bedömas så tidigt som möjligt och vid ett och samma tillfälle. Så är inte alltid fallet i dag.

En särskild utredare bör därför få i uppdrag att se över artskyddsförordningen och lagstiftning på artskyddsområdet. Syftet med uppdraget bör vara att efter en allmän översyn av bestämmelserna på området föreslå dels en lättöverskådlig och samlad artskyddslagstiftning, dels enskilda bestämmelser som på ett bättre sätt än i dag tillvaratar nationella och internationella skyddsintressen samtidigt som de är väl avpassade för deras praktiska tillämpning. I anslutning till översynen bör också frågan om vad som är en optimal ansvarsfördelning myndigheter och andra aktörer emellan ses över. Länsstyrelsernas tillsyn av artskydd enligt artskyddsförordningen ska vara väl organiserad för att vara effektiv. Att koncentrera tillsynen i de län som i dag har ett högt antal av specifika ärenden (t.ex. björnrelaterade ärenden, stora djurparker, många fågeluppfödare) kan vara en väg. Här finns även behov av utveckling av sakkompetens och det är lämpligt att samverkan fortsatt söks med den naturhistoriska expertis som t.ex. finns vid Naturhistoriska riksmuseet. Även den vägledning för tillsyn som Naturvårdsverket ansvarar för bör göras tydligare. När det gäller djur kan en tydligare samordning med arbetet med djurskydd inom länsstyrelserna också vara en väg. Regeringen avser att låta länsstyrelsens tillsyn enligt artskyddsförordningen ingå som en del av den aviserade översynen av bestämmelserna på artskyddsområdet.

För arter som listats i bilaga A i rådets förordning 338/97 finns begränsningar i bl.a. vilka aktiviteter som får ske med dem. Länsstyrelserna ska också utöva tillsyn i fråga om arterna. För att underlätta tillsynsarbetet skulle det kunna krävas ett registreringskrav hos ansvarig länsstyrelse för alla levande exemplar som är listade i EU-förordningens bilaga A. Detta skulle innebära att länsstyrelserna kan göra mer riktade kontroller och Jordbruksverket skulle få ett tydligare underlag för sitt arbete med att utfärda intyg inom ramen för Citeskonventionen för avkommor från dessa djur. I Norge arbetar man i dag för en sådan registrering. Regeringen avser att låta se över möjligheterna för en registrering i samband med en samlad översyn av bestämmelserna på artskyddsområdet.

En förstärkning av arbetet mot artskyddsbrott

Illegal jakt på hotade, fridlysta eller fredade arter och en omfattande handel med dessa eller produkter av dem pågår vilket ingår i hoten mot dessa arters överlevnad. Arbeta med bekämpning av artskyddsbrott samt nödvändig specialkunskap är fördelat på Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Tullverket, Polismyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Statens veterinärmedicinska anstalt, Naturhistoriska riksmuseet och länsstyrelserna. Med anledning av att frågan delas av många myndigheter är samverkan mellan myndigheterna viktig. Hanteringen av frågorna kräver detaljerad kunskap hos berörd personal och det är viktigt att sådan kunskap görs tillgänglig för de myndigheter som har behov av den och vid de tillfällen frågorna aktualiseras.

Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att redovisa åtgärder som syftar till att förebygga brott samt att stärka, samordna, samverka kring och koordinera arbetet mot artskyddsbrott. I uppdraget bör även ingå att se över den tillsyn som länsstyrelserna utför och som är kopplad till artskyddsförordningen, särskilt avseende tillsyn av djurpar-

ker, tropikanläggningar och andra stora verksamheter med arter som är upptagna på bilaga till Citeskonventionen. I uppdraget bör även behandlas frågan när en vara anses införd till Sverige. Frågan kopplar till Tullverkets arbete vid Sveriges inre och yttre gräns och gällande EU-lagstiftning där Citeskonventionens krav införlivats. Regeringen överväger i ett andra steg, beroende på resultatet från myndighetsuppdraget, att uppdraga åt Statskontoret att utreda hur tillsynen på området bör vara organiserad för att vara effektiv.

Arbetet inom Citeskonventionen är för varje land som ratificerat den uppdelat på en administrativ och en vetenskaplig myndighet. För Sverige är Statens jordbruksverk administrativ myndighet och Naturvårdsverket vetenskaplig myndighet. Havs- och vattenmyndigheten bistår Naturvårdsverket i frågor som gäller artskydd i havs- eller vattenmiljön. Som administrativ myndighet har Jordbruksverket en central roll i arbetet med att uppfylla Citeskonventionens krav. Under 2009 initierade EU-kommissionen ett arbete inom EU:s medlemsländer för att ta fram nationella handlingsplaner för arbetet med efterlevnad och tillsyn i medlemsländerna när det gäller Citeskonventionens krav. Jordbruksverket genomför i dag regelbundna möten med berörda myndigheter avseende artskyddsbrott. Mötena startade i samband med EU-kommissionens initiering av nationella handlingsplaner. Mötena är en viktig del i sammanhanget och bör utvecklas på regional nivå där liknande initiativ bör skapas avseende sådana miljöbrott som regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13). Regeringen anser att arbetet med en nationell handlingsplan bör prioriteras och hanteras inom ramen för ovan nämnda myndighetsuppdrag.

Många länsstyrelser utför i dag ett arbete med att kontrollera vilka arter eller artdelar som bjuds ut till försäljning på internet. Det skulle kunna ske mer kostnadseffektivt om uppgiften koncentrerades till vissa länsstyrelser. Det behöver klargöras hur uppgiften ska organiseras och utföras för att vara kostnadseffektiv. Regeringen kommer i dialog med länsstyrelserna att verka för att arbetet sker på ett effektivare sätt.

Enligt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen ska länsstyrelserna, för att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott, verka för samarbete mellan polismyndigheter, åklagarmyndigheter och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken inom länet. Flera av landets länsstyrelser saknar i dag ett sådant arbete. Regeringen avser att i dialog med länsstyrelserna verka för att samtliga länsstyrelser har ett sådant samarbete.

Polismyndighetens organisation är för närvarande föremål för en omorganisation. Det är därför för tidigt att ta ställning till hur polisens arbete med artskydd kan stärkas.

8 Invasiva främmande arter

8.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om invasiva främmande arter. Insatserna bidrar till att nå Aichimålet om in-

8.2 Insatser

Regeringens bedömning: Arbetet med invasiva främmande arter bör intensifieras mot bakgrund av dels de stora skador sådana arter kan orsaka, dels EU-lagstiftningen på området. Det behövs en effektiv organisation för att utföra insatser för att hindra introduktion, spridning och negativa effekter av invasiva främmande arter.

Skälen för regeringens bedömning: En främmande art är en art eller underart som har introducerats utanför sitt naturliga utbredningsområde och därför inte är naturligt hemmahörande i landet i fråga.

En invasiv främmande art är en främmande art vars introduktion eller spridning hotar den biologiska mångfalden och olika ekosystemtjänster. Invasiva främmande arter kan dessutom få allvarliga negativa konsekvenser för människors hälsa, socioekonomiska värden eller ekonomiska konsekvenser i jord- och skogsbruk. Arten kan ha förts in i landet avsiktligt, t.ex. för odling eller jakt, eller oavsiktligt, t.ex. i transporter av gods med lastbil, järnväg eller med ett fartygs barlastvatten.

I Sverige har hittills 2012 främmande arter identifierats, varav 303 har klassificerats som invasiva, exempelvis mårddhund, sjögull och jätteloka (Naturvårdsverkets återslagrapportering avseende etappmålet om invasiva främmande arter, NV-07720-13).

Invasiva främmande arter kan orsaka förlust av biologisk mångfald och utrotning av arter. Vissa arter kan dessutom orsaka sjukdomar och hälsoproblem såsom astma och allergier, skada infrastruktur och rekreationsanläggningar och försvåra för jord- och skogsbruk. När en invasiv främmande art väl har etablerat sig är det oftast mycket svårt och kostsamt att bli av med den. Det är därför viktigt med förebyggande arbete och att i ett så tidigt skede som möjligt identifiera och vidta effektiva åtgärder mot sådana främmande arter som kan uppträda invasivt och orsaka skada. Centralt i detta arbete är undersökningar av förekomsten av främmande arter, omvärldsbevakning avseende nya hot samt tillgång till ändamålsenlig riskvärdering.

Ett exempel på en viktig nationell insats är arbetet för att förhindra att mårddunden etablerar sig i Sverige. Detta arbete har sedan 2006 utförts inom ramen för mårddundsprojektet som bl.a. omfattar samarbete mellan Sverige, Finland, Norge och Danmark. I projektet ingår för närvarande Svenska Jägareförbundet, Sveriges lantbruksuniversitet och länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. Spridningen av mårddunden i Sverige har begränsats och den har inte etablerat sig i landet.

Hösten 2013 gjorde de berörda statssekreterarna i Finland, Norge och Sverige en gemensam avsiktsförklaring om att utveckla ländernas samarbete för att förhindra att mårddunden sprider sig inom och mellan länderna. En del i detta samarbete är att skapa en kontaktgrupp på myndighetsnivå för att diskutera och om möjligt samordna resurser, forskning och övervakning samt åtgärder för att förhindra artens spridning.

Risken för spridning av invasiva främmande arter är särskilt stor i havs- och vattenmiljö. Där kan arter eller varianter spridas avsiktligt genom utsättning eller oavsiktligt genom vattenbruk eller genom okontrollerad transport i t.ex. barlastvatten. Exempel på invasiva främmande arter i vattenmiljö är vandrarmussla, kammanet, svartmunnad smörbult och amerikansk hummer. Sverige har ratificerat den internationella barlastkonventionen som innebär krav på att barlastvatten måste renas innan det släpps ut. Detta för att främmande arter inte ska etablera sig i nya vatten. Det antal stater som har ratificerat konventionen är tillräckligt men de staterna representerar inte en så stor mängd tonnage som krävs för att konventionen ska träda i kraft. Den har därför inte trätt i kraft ännu.

Under 2012 beslutade regeringen om ett etappmål om invasiva främmande arter. Etappmålet innebär bl.a. att det senast 2015 ska ha inletts prioriterade insatser för bekämpning av invasiva främmande arter. Regeringen bedömde att arbetet kan inledas inom ramen för den samverkansgrupp för berörda myndigheter som föreslogs i rapporten Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper (Naturvårdsverkets rapport 5910). Av Naturvårdsverkets återrapporering om etappmålet framgår att myndighetens arbete hittills har omfattat bl.a. informationsspridning, bedömning av invasiva främmande arters effekter på biologisk mångfald och prioritering av bekämpningsinsatser samt arbete kopplat till kommande EU-bestämmelser. Någon samverkansgrupp har dock ännu inte etablerats. Det är viktigt att myndigheterna påbörjar arbetet med den samverkansgrupp som de själva har föreslagit.

Det saknas en samlad svensk lagstiftning om invasiva främmande arter. Svenska regler om biologisk mångfald och artskydd finns framför allt i miljöbalken med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter. I 8 kap. miljöbalken finns bestämmelser om artskydd i form av bemyndiganden att meddela föreskrifter som bl.a. kan avse utsättning av arter och handel med arter. Straffrättsliga regler som rör artskydd finns i 29 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen i fråga om artskydd enligt miljötillsynsförordningen (2011:13). Enligt förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. har Statens jordbruksverk möjlighet att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor för införsel av djur. Invasiva främmande arter som är växter, djur eller patogener som är skadliga för växter, växtodling eller växtprodukter regleras i växtskyddslagen (1972:318). Enligt växtskyddslagen kan regeringen eller Jordbruksverket bl.a. förbjuda eller föreskriva villkor för införsel, innehav eller annan hantering av sådana växtskadegörare.

Europeiska ministerrådet efterfrågade redan 2006 ett förslag om EU-gemensamma åtgärder mot invasiva främmande arter. Detta skedde mot bakgrund av att antalet invasiva främmande arter inom EU snabbt ökat och att den ökade förekomsten bedömdes utgöra ett allvarligt och växande hot mot bl.a. den biologiska mångfalden. Att bekämpa invasiva främmande arter är ett av de sex huvudmålen i den nya EU 2020-strategi för biologisk mångfald som antogs i maj 2011. I denna strategi påpekas att det bör införas en särskild EU-rättsakt avseende bl.a. invasiva främmande arters spridningsvägar, tidig upptäckt och bekämpning samt begränsning och hantering av invasiva främmande arter.

EU-kommissionen presenterade i september 2013 ett förslag till en förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (KOM [2013] 620). Syftet är att fastställa bestämmelser för att förebygga, minimera och lindra de negativa effekterna på biologisk mångfald och ekosystemtjänster av såväl avsiktlig som oavsiktlig introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Förslaget förväntas antas av ministerrådet och Europaparlamentet 2014. Beroende på den slutliga utformningen av EU-förordningen kan förändringar av svenska lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter bli aktuella. Regeringen är positiv till införande av en förordning med krav som effektivt hindrar de negativa effekterna av invasiva främmande arter och anser att det är viktigt att förordningen skyndsamt kommer på plats.

I maj 2013 presenterade EU-kommissionen ett förslag till ny lagstiftning om skyddsåtgärder mot växtskadegörare som ska ersätta nuvarande direktiv inom området (KOM [2013] 267). Förslaget sätter fokus på förebyggande och snabba åtgärder för skydd av territoriet mot växtskadegörare. En sådan introduktion kan få omfattande ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser genom skador på växter och växtmiljöer. Den nya lagstiftningen kommer att innebära förändringar i berörda lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Regeringen stöder i huvudsak förslagets inriktning, dvs. att fokusera mer på förebyggande och tidiga åtgärder samt ökad riskstyrning i syfte att undvika kostsamma utbrott av växtskadegörare och skador på miljön och landskapet.

Även övrigt internationellt samarbete, inte minst inom FN-systemet, är viktigt för att stävja den skada som invasiva främmande arter kan orsaka när de introduceras i nya miljöer. Här är samarbetet t.ex. inom konventionen om biologisk mångfald (CBD) och internationella växtskyddskonventionen (IPPC) viktigt.

Mot bakgrund av de stora skador som invasiva främmande arter kan orsaka och den kommande EU-lagstiftningen på området bör arbetet i fråga om sådana arter intensifieras. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket samt efter samråd med övriga myndigheter och organisationer, revidera den nationella strategin och handlingsplanen för främmande arter och genotyper (Naturvårdsverkets rapport 5910). Vid revideringen ska Naturvårdsverket ta hänsyn till EU-kommissionens förslag till förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Uppdraget ska redovisas till Miljödepartementet senast den 31 december 2014. Regeringen har dessutom gett Jordbruksverket och Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att lämna förslag till olika lösningar för att säkerställa att Jordbruksverket som riskhanterare avseende växtskadegörare kan få tillgång till ändamålsenlig riskvärdering som underlag för beslut. Uppdraget ska redovisas till Landsbygdsdepartementet senast den 30 april 2014.

Invasiva främmande arter är ofta ett gränsöverskridande problem. Arbetet mot sådana arter måste därför omfatta både nationella och mellanstatliga åtgärder samt globalt samarbete. Det behövs en effektiv organisation för att utföra de insatser som är nödvändiga för att förhindra de negativa effekterna av invasiva främmande arter. Redovisningen från myndigheterna från regeringsuppdragen kommer att ge underlag för regeringens kommande ställningstaganden i frågan.

9 Genetisk mångfald

9.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om kunskap om genetisk mångfald. Insatserna bidrar till att nå Aichimålen om att bevara genetisk variation i den nyttjade mångfalden och om bättre kunskap (Aichimål 13 och 19) och även till de EU-gemensamma målen om att öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden samt att bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt (EU-mål 3 och 6).

9.2 Insatser

Regeringens bedömning: Ett uppdrag om myndighetssamverkan kring kartläggning och övervakning av genetisk mångfald hos vilda och domesticerade växter och djur bör ges till Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

Skälen för regeringens bedömning: Etappmålet om kunskap om genetisk mångfald innebär att en kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ska ha inletts senast 2015. Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* innebär bl.a. att bevarandestatusen för naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer. Motsvarande formuleringar återfinns under övriga naturtypsanknutna miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* innebär också att de utrotningshotade svenska husdjursraserna och de traditionella kulturväxternas genetiska resurser är hållbart bevarade. Den genetiska mångfalden hos domesticerade arter är också en del av det biologiska kulturarvet och de vilt förekommande släktingarna till dessa arter utgör en resurs för deras långsiktiga utveckling och förädling.

Den genetiska mångfalden är betydelsefull för att upprätthålla livskraftiga populationer av arter och att säkra ekosystemens motståndskraft (resiliens) mot t.ex. ett förändrat klimat. Den är även viktig för jord- och skogsbrukets anpassning till ett förändrat klimat. Det är därför viktigt att öka kunskapen om den genetiska mångfalden i jord- och skogsbruket samt hos vilda djur och växter för att bibehålla en bred genetisk bas. Denna genetiska bas, som är anpassad efter det svenska klimatet och dess ljusförhållanden, blir en mycket viktig resurs för att ta fram nya (kommersiella) jordbruksgrödor och husdjur som är anpassade för ett framtida förändrat klimat. Det finns ett nordiskt samarbete som tillsammans med näringen arbetar för att få fram nya växtsorter anpassade för våra breddgrader. Skogsträdens genetiska variation bör också uppmärksammas. I kommersiellt fiskade bestånd kan den genetiska mångfalden ha påverkats genom ett långvarigt selektivt fiske på stora individer. Den genetiska

Prop. 2013/14:141 mångfalden hos fisk är därför också viktig för att upprätthålla en naturlig ålders- och storleksstruktur.

Naturvårdsverket redovisade 2008 efter samråd med Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet ett regeringsuppdrag med förslag till nationellt handlingsprogram för bevarande av genetisk variation hos vilda växter, djur och svampar (Regeringskansliets dnr M2008/1356/Na). I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) angavs att programmets åtgärder för förstärkt kunskap och övervakning bör bedömas gemensamt med övriga sådana behov som föranleds av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Regeringen har bedömt att en kartläggning och övervakning av genetisk variation kan inledas på ett kostnadseffektivt sätt senast 2015 (Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Ds 2012:23).

Naturvårdsverket angav i 2013 års uppföljning av miljökvalitetsmålen att övervakning av genetisk mångfald är ett utvecklingsområde för miljöövervakningen. Övervakningen av de stora rovdjuren ses för närvarande över och genetiska metoder förväntas komma till bredare användning där. Den genetiska variationen (mångfalden) har dock inte studerats hos det stora flertalet vilda djur, växter och svampar.

Sedan 2000 drivs Programmet för odlad mångfald (POM) inom Statens jordbruksverk. POM:s uppdrag är att inventera, samla in och bevara växter, öka användningen av våra kulturväxter, forska om växterna, informera och utbilda samt samarbeta internationellt. Samarbete om bevarande av genetiska resurser för mat och lantbruk i Norden sker inom Nordiskt Genresurscenter (NordGen). NordGen är en institution för bevarande och hållbart nyttjande av växter, husdjur och skog vars grundläggande uppgift är att bidra till att säkra en bred genetisk mångfald av de resurser som kan kopplas till mat och lantbruk. Sveriges genbank för lantbruksgrödor finns hos NordGen. NordGens arbete görs genom dokumentations- och informationsarbete samt genom internationella avtal.

Status i Sverige för den genetiska mångfalden gällande kulturväxter, husdjur och skogsträd har tidigare kartlagts, rapporterats till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och utgjort underlag för globala sammanställningar av världsstatusen för genetisk mångfald hos växter, husdjur respektive skog. Jordbruksverket har, tillsammans med flera intresseorganisationer, tagit fram en nationell handlingsplan för en långsiktigt hållbar förvaltning av svenska husdjursgenetiska resurser, som har sin bakgrund i en global överenskommelse om en sådan plan. Under 2014 ska ett nationellt arbete genomföras, lett av Landsbygdsdepartementet, för med att med utgångspunkt i tidigare arbete kartlägga den biologiska mångfalden inom mat och lantbruk. Arbetet ska rapporteras till FAO inom ramen för redovisningen av status för världens genetiska resurser för livsmedel och jordbruk (State of the World Biodiversity Report). Sverige har i internationella sammanhang också lämnat betydande bistånd till samarbetet om genetiska resurser, bl.a. till det internationella frölagret på Svalbard och till bevarandet av jordbruksgrödor inom Global Crop Diversity Trust.

Det är angeläget med ett fördjupat utbyte mellan ansvariga myndigheter för att främja ett effektivt nyttjande av resurser. Regeringen avser därför att ge Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårds-

verket och Skogsstyrelsen ett uppdrag om myndighetssamverkan kring kartläggning och övervakning av genetisk mångfald hos vilda och domesticerade växter och djur. Samverkan bör även sökas med exempelvis Naturhistoriska riksmuseet. Prop. 2013/14:141

Övervakningen bör integreras i annan befintlig och kommande miljöövervakning och i möjligaste mån samordnas med den övervakning som kan följa av den förväntade EU-lagstiftningen om invasiva främmande arter samt med pågående arbete med övervakning av den odlade genetiska mångfalden. Naturvårdsverket anger i förslaget till handlingsplan att det behövs genetiska undersökningar av populationer som minskar oroväckande i Sverige för att ge faktaunderlag till åtgärder. Vidare anges att genetisk övervakning bör påbörjas eller förstärkas för ett urval svenska arter som nyttjas av människan samt hos ett urval andra, representativa arter som bedöms ha livskraftiga populationer i Sverige, detta bl.a. för att ge referensinformation. En sådan utvidgning av arbetet bör göras i mån av tillgängliga resurser.

10 Samordning för ökad helhetssyn på mark- och vattenanvändningen

10.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om helhetssyn på markanvändningen. Insatserna bidrar till att nå Aichimålen om uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk samt om säkrande av ekosystemtjänster (Aichimål 7 och 14) och även till de EU-gemensamma målen om att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster samt att öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden (EU-mål 2 och 3).

10.2 Insatser

Regeringens bedömning: En särskild utredare tillsätts med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att öka helhetssynen på mark- och vattenanvändning.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Ekosystemtjänstutredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning men enligt utredningens förslag bör utredarens uppgift breddas till att inkludera näringslivets behov av enhetliga styrsignaler för att främja utveckling av ekosystemtjänstbaserade produkter med positiva miljöeffekter.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna instämmer i behovet av en ökad helhetssyn på markanvändning och behov av förstärkt sam-

ordning i den statliga förvaltningen. Några stöder Miljömålsberedningens förslag att tillsätta en utredare för att se över samordningen av den statliga förvaltningen. *Statens fastighetsverk, länsstyrelserna i Jämtlands, Västernorrlands och Örebro län* samt *Skogsindustrierna, Lantbrukarnas riksförbund* och *Naturskyddsföreningen* har tillstyrkt Ekosystemtjänstutredningens förslag. *Statens fastighetsverk* har anfört att samordningen förutsätter en tydligare styrning där regeringen anger konkreta miljömål för berörda myndigheter och bolag. *Havs- och vattenmyndigheten* har anfört att den kommande statliga havsplaneringen är ett exempel på helhetssyn och samordning av statlig förvaltning på nationell och regional nivå, inklusive näringslivsfrågor och ”blå tillväxt”. *Boverket* delar Ekosystemtjänstutredningens strävan att nå ökad helhetssyn på markanvändningen men har invänt mot förslagets utgångspunkter och avstyrkt förslaget. Några remissinstanser, däribland *Boverket* och *Naturvårdsverket*, ifrågasätter eller har avstyrkt Miljömålsberedningens förslag att utreda ett nytt samverkansorgan mellan myndigheterna eller en ny sammanhållen myndighet för markanvändning. Några instanser poängterar att markanvändningen inom de areella näringarna får konsekvenser för den akvatiska miljön inklusive havsmiljön. De efterlyser vattenfrågor och kopplingen till andra direkt berörda miljö kvalitetsmål som *Myllrande våtmarker* och *Storslagen fjällmiljö*.

Skälen för regeringens bedömning: Helhetssynen på mark- och vattenanvändning bör öka inom den statliga förvaltningen genom en förstärkt samordning. Ekosystemtjänstutredningen har föreslagit att den kommande utredarens uppgift breddas till att inkludera näringslivets behov av enhetliga styrsignaler för att främja utveckling av ekosystemtjänstbaserade produkter med positiva miljöeffekter. I samband med användningen av mark och vatten behöver många olika värden och intressen vägas samman. Detta blir än tydligare med hänsyn till att ett och samma område kan generera en mängd olika ekosystemtjänster som svarar mot olika behov i samhället, av vilka många men sällan alla går att förena. För att kunna åstadkomma god hushållning enligt de inledande bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900) behövs ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag, markägare och andra enskilda.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålsarbetet (Naturvårdsverkets rapport 6500) anges att en förvaltning baserad på helhetssyn i stället för sektorsspecifika insatser är avgörande för att åstadkomma ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Det innebär ofta svårigheter att åstadkomma ett helhetsperspektiv i den statliga förvaltningen. Det beror på att frågor av betydelse för markanvändningen är uppdelade på flera statliga myndigheter. När myndigheterna hanterar frågorna en i taget finns det risk för att beslutsfattandet inte tar tillräcklig hänsyn till andra sektorer och andra samhällsmål. Regeringen avser därför att tillsätta en särskild utredare med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att förbättra helhetssynen på mark- och vattenanvändningen. Utredaren bör utifrån detta analysera hur samordningen inom den statliga förvaltningen kan förbättras för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen i samklang med andra samhällsmål. Utredaren bör analysera verksamheter som har stor betydelse för markanvändningen, särskilt naturvård, jord- och skogsbruk, kommunikationer

och energiförsörjning. Även andra verksamheter kan ingå i analysen om det bedöms angeläget för att genomföra uppdraget. Utredaren bör även ta hänsyn till det kommunala perspektivet, näringslivsperspektivet, markägarperspektivet och att politiken inom flera sektorer utformas gemensamt inom EU. Utredaren bör överväga lösningar både inom ramen för den nuvarande statliga organisationen och inom andra alternativ. Prop. 2013/14:141

11 Skydd och bevarande av naturområden

11.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden. Insatserna bidrar till att nå Aichimålen om att stoppa förlusten av livsmiljöer, uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk, skydd av natur samt om att stärka ekosystemens resiliens (Aichimål 5, 7, 11 och 15) och även till de EU-gemensamma målen om att genomföra fågel- och habitatdirektiven fullt ut samt att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster (EU-mål 1 och 2). Utöver dessa insatser behandlas samspelet mellan biotopskydd och ett aktivt jordbruk. Bättre förutsättningar för ett livskraftigt jordbruk främjar bevarandet av odlingslandskapets biologiska mångfald. Den insats som beskrivs bidrar till att nå Aichimålet om uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk (Aichimål 7) och även till det EU-gemensamma målet om att öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden (EU-mål 3).

11.2 Insatser

11.2.1 Ett ekologiskt representativt skydd

Regeringens bedömning: Sverige bör leva upp till etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden senast år 2020 bidrar till att uppfylla nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och vara förvaltade på ett effektivt och inkluderande sätt.

Regeringen bör ge i uppdrag till berörda myndigheter att utveckla insamling, sammanställning, redovisning och rapportering av statistik över skydd av land- och vattenområden i Sverige. Ett uppdrag bör också ges för att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut i det svenska skyddet av land- och sötvattensområden och hur den kan stärkas genom de insatser som beskrivs i denna proposition.

I propositionen Hållbart skydd av naturområden beskrev regeringen inriktningen på arbetet med skydd av naturområden (prop. 2008/09:214). Denna inriktning utgör även i fortsättningen en viktig utgångspunkt för arbetet. I det följande beskrivs den vidareutveckling som är nödvändig för att nå målen om att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2020.

Skogar

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* innebär att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Regeringen bedömer att arbetet med formellt skydd och frivilliga avsättningar av skyddsvärd skog samt miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder även fortsättningsvis är de främsta insatserna för att uppnå målen.

Under 2010 initierades gemensamt av Miljödepartementet och Landsbyggsdepartementet en dialog med företrädare från skogsnäringen, myndigheter, naturvårdsorganisationer och forskarsamhället. Syftet med dialogen är att uppnå en ökad samsyn kring problem och brister i naturvårdshänsyn vid skogsbruksåtgärder. Syftet är också att nå en samsyn kring hur dessa brister kan rättas till. Skogar med höga naturvärden upptar en begränsad andel av den sammanlagda skogsmarksarealen i Sverige. Skogslandskapets naturvärden är i stor utsträckning knutna till dessa skogar som främst återfinns i fjällnära områden och som små områden nedan fjällnära gränsen. Nedanför fjällnära gränsen utgör skogen med höga naturvärden endast några få procent av den produktiva skogsmarken. Den miljöhänsyn som tas vid skogsbruksåtgärder är inte alltid tillräcklig för att skogarnas natur- och kulturmiljövärden ska bevaras utan vissa av dessa skogar behöver undantas från skogsbruk eller brukas med anpassade metoder. Regeringen kommer därför att fortsätta arbetet för att ge de skogar med höga naturvärden ett långsiktigt skydd. Metoder för att utöka skyddet för skogar med höga naturvärden och andra naturtyper ses över.

Med anledning av etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden avser regeringen att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog.

De frivilliga avsättningarna av skogsmark är mycket viktiga för att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Det är dock viktigt att avsättningarna är transparenta så att deras geografiska läge, varaktighet och biologiska innehåll är möjliga att redovisa.

Våtmarker

Miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* innebär att våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. Våtmarkerna har en mängd värden och funktioner. Många växter och djur är beroende av våtmarker, exempelvis fågelarter, orkidéer, mossor och insekter.

Med s.k. rödlistor redovisas arters risk att dö ut från ett område och baseras på kriterier från Internationella Naturvårdsunionen (IUCN). Art-databanken vid Sveriges lantbruksuniversitet har på uppdrag av Natur-

vårdsverket ansvar för att ta fram den svenska rödlistan. Vid bedömning av om en art ska föras upp på rödlistan utvärderas tillgängliga data från forskning, miljöövervakning, museer, amatörbiologers rapporter, litteratur m.m. Kriterierna syftar till att så objektivt som möjligt kvantifiera den relativa utdöenderisken. Av de våtmarksanknutna arterna är 427 upptagna i den svenska rödlistan.

I våtmarkernas torv finns historiska arkiv med bevarat organiskt material. Många våtmarker har traditionellt nyttjats av människan för slätter, bete, jakt och fiske. Kulturhistoriska spår kan ofta återfinnas i dem. Våtmarker tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster, exempelvis kollagring, minskning av övergödande ämnen och buffring av vattenflöden. Våtmarkerna är en viktig del av vattnets kretslopp i landskapet och är integrerade komponenter i avrinningsområdena. Närmare en fjärdedel av de ursprungliga våtmarkerna har försvunnit genom dikning och uppodling. I framför allt norra Sverige finns det dock kvar stora orörda våtmarker, främst myrar. Dessa har höga bevarandevärden även i ett internationellt perspektiv, eftersom stora arealer våtmarker globalt har torrlagts eller exploaterats så att deras funktion har påverkats negativt.

Av Sveriges öppna våtmarker, dvs. ej beskogade, har 840 000 hektar ett formellt skydd vilket motsvarar cirka 20 procent av den totala arealen öppna våtmarker i Sverige. En övervägande del av denna areal finns i fjällen och i fjällnära områden. Skyddet av öppen våtmark omfattar därmed en relativt stor andel av naturtypen. Skyddet är inte representativt då en stor del av områdena enligt den nationella Myrskyddsplanen (den plan som redovisar de av landets mest värdefulla myrar som ännu inte har något långsiktigt skydd) är oskyddade (Naturvårdsverket rapport 5667, 2007). Enligt Naturvårdsverkets årliga uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013 återstår det att skydda cirka 210 000 hektar våtmarker. Vid revideringen av Myrskyddsplanen 2007 bedömde Naturvårdsverket att när Myrskyddsplanen är genomförd kommer det totala myrskyddet i landet att innehålla ett representativt urval av de allra mest skyddsvärda myrarna. I linje med tidigare beslut bör Myrskyddsplanen fortsätta att genomföras så att etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden omfattar skydd av minst ytterligare 210 000 hektar våtmarker. När Myrskyddsplanen är genomförd bedöms det viktigaste behovet av skydd av landets myrar, dvs. torvbildande våtmarker, vara genomfört. Ytterligare skydd kan behövas för andra våtmarkstyper, och framförallt är det viktigt att delar av den stora arealen redan dikade våtmarker restaureras.

Sjöar, vattendrag och grundvatten

Miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

Miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* innebär att grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Etappmålet innebär att det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar till 2020. Behovet av skyddad areal kommer att utvärderas i samband med kontrollstationerna 2016 och 2018.

Sjöar, vattendrag och grundvatten tillhandahåller många ekosystemtjänster som exempelvis dricksvattenförsörjning och produktion av fisk. Reservat som inkluderar vatten är oftast inte inrättade med syfte att bevara värdefulla vattenmiljöer eller värden knutna till dem. Många sötvattenarter är hotade. För vissa arter som flodkräfta, stor röding och ål är situationen mycket allvarlig. Databasen "Värdefulla vatten", som togs fram av Naturvårdsverket men som nu har tagits över av Havs- och vattenmyndigheten, innehåller cirka 2 000 vattenområden. Beskrivningar av deras värden samt geografi är ett viktigt verktyg för att göra prioriteringar inom skyddet av sötvattensmiljöer. En betydande andel av de mest värdefulla vattenmiljöerna har fått ett långsiktigt skydd men omfattningen är inte tillräcklig. Det är därför viktigt att arbetet med de mest värdefulla vattenmiljöerna fortgår.

För att uppnå ett starkt och långsiktigt skydd av sjöar och vattendrag och deras biologiska mångfald krävs att påverkan från omgivande uppströms belägna landmiljöer minimeras. Det är dock svårt att bedöma hur mycket mark som kan komma att beröras eftersom det varierar kraftigt från fall till fall. Det är framför allt i närområdet till sjöar och vattendrag som ett formellt skydd eller anpassat brukande av närliggande marker behövs på grund av de värden som där finns.

Den mest utbredda påverkan på sjöar och vattendrag är att man har förändrat den fysiska vattenmiljön, det vill säga hydromorfologisk påverkan såsom dammar, kraftverk och utdikning. Även enstaka hinder i ett system förändrar hela systemets struktur och funktion med risk för att vissa arters populationer helt slås ut. Antalet restaurerade vattendrag har ökat de senaste åren, men regeringen anser att arbetet behöver intensifieras.

Flera vattenlevande arter såsom lax och ål behöver kunna röra sig uppströms och nedströms i vattendrag ("vandra"). Vid vattenkraftverk t.ex. kan möjligheten till sådan vandring begränsas. Åtgärder behöver därför vidtas vid vattenkraftverken för att stärka den biologiska mångfalden. Vissa åtgärder för att minska den negativa påverkan har under åren vidtagits, bl.a. genom anläggandet av fiskvandringssvågar. I dag har sådana åtgärder vidtagits vid ett mindre antal av Sveriges vattenkraftverk och dammar.

Regeringen har tillsatt en utredning för att se över reglerna om vattenverksamheter (dir. 2012:29, 2012:60 och 2013:37). Av utredningsdirektiven framgår att föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter, dit vattenkraftverk och dammar räknas, har tillstånd i överensstämmelse med dels de miljökrav som ställs i miljöbalken, dels EU-rättens krav i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2014.

Grundvattnets mängd och kvalitet kan påverkas av markanvändningen och vattenuttag i tillrinningsområdet. Utströmmande grundvatten har en stor betydelse för en god livsmiljö för växter och djur i källor, sjöar, våtmarker, vattendrag och hav. Ett långsiktigt skydd av våra grundvattenresurser är viktigt för den kommunala och den enskilda vattenförsörjningen. Det är framförallt tillrinningsområden och de huvudsakliga infiltra-

tionsområdena till en grundvattenresurs som behöver skyddas. Arbetet med att inrätta nya vattenskyddsområden liksom arbetet med översyn och revidering av redan befintliga vattenskyddsområden är viktigt för att säkerställa kvaliteten på dricksvattentäkter. Detta arbete har ökat hos både kommuner och länsstyrelser. Arbetet med att inrätta specifikt skydd för kommunala yt- och grundvattentäkter behöver fortsätta. Utredningen En trygg dricksvattenförsörjning pågår och rapporterar sitt uppdrag senast den 30 juni 2015 (dir. 2013:75).

Miljömålsberedningen har i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95). Strategin omfattar frågan om bevarande av vattenområden och ska redovisas i juni 2014. Regeringen avser att återkomma med kompletterande insatser när denna strategi har presenterats.

Marina områden

Miljökvalitetsmålet för *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Väl fungerande marina ekosystem är en förutsättning för viktiga ekosystemtjänster som livsmedelsproduktion, förnyelsebar energiproduktion, bioteknologi, klimatreglering, rekreationsmöjligheter och turism. Tillståndet såväl som framtidsutsikterna för flera marina naturtyper och arter är dock dåliga. Artdatabankens rödlista från 2010 visar att andelen rödlistade arter i kust- och havsområden nu är närmare 300 och ökar allt eftersom kunskapen om dessa arter förbättras. Enligt Sveriges rapportering 2013 om status för arter och naturtyper som omfattas av artikel 17 i art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) har inga marina livsmiljöer gynnsam bevarandestatus och trenderna är negativa. Enligt Naturvårdsverkets senaste miljömåluppföljning är miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* inte möjligt att nå till 2020 med de åtgärder som redan är beslutade eller planerade. Havsmiljön påverkas av övergödning, utsläpp av farliga ämnen och svaga fiskbestånd, men även av spridningen av främmande arter, marint avfall, havsförsurning och fysisk påverkan på känsliga livsmiljöer.

Etappmålet innebär att det formella skyddet av marina områden bör ha ökat med minst 570 000 hektar till 2020. Havs- och vattenmyndigheten har på regeringens uppdrag i rapporten *Marint områdesskydd* (Regeringskansliets dnr M2013/1511/Nm) redovisat omfattningen av befintligt skyddade marina områden samt lämnat en prognos för ytterligare tillkommande skydd. Av redovisningen framgår att 987 500 hektar (dvs. 6,3 procent) omfattas av juridiskt skydd med föreskrifter till skydd för den marina miljön. Slutsatsen i redovisningen är att om 10 procent av Sveriges havsområde ska vara skyddat så behöver ytterligare 569 200 hektar marina områden skyddas. Enligt myndighetens redovisning är prognosen för befintligt planerat skydd av länsstyrelserna de närmaste

Prop. 2013/14:141 fem åren 129 500 hektar. Av myndighetens redovisning framgår vidare att de skyddade marina områdena varken är geografiskt eller ekologiskt representativt fördelade. Andelen skyddade marina områden är lägre i Östersjön än i Västerhavet. Även områden djupare än 60 meter är underrepresenterade i skyddet. Arealen skyddade marina områden behöver öka generellt. Samtidigt behöver särskilda insatser göras för att säkerställa representativitet i nätverket av skyddade områden. Enligt myndighetens rapport framgår även att ett förbättrat underlag kring utbredning av naturtyper i havet behöver tas fram för att underlätta analysmöjligheterna både kring det befintliga nätverket av skyddade områden samt vid urval av nya lämpliga marina skyddade områden för att säkerställa representativitet.

Sverige har även förbundit sig att skydda marina områden som har pekats ut inom ramen för Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helcom), s.k. BSPA-områden (Baltic Sea Protected Areas enligt Helcom Recommendation 15/5) och områden enligt Osparkonventionen (Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, s.k. MPA-områden (Marine Protected Areas enligt Ospar Recommendation 2003/3). Områdena i sig har inte något rättsligt skydd. Sverige har vid inrättandet av sådana områden valt områden som samtidigt, helt eller delvis, har ett befintligt nationellt skydd, för att områdena ska ges ett adekvat skydd. Inom båda konventionerna utförs analyser av om nätverken är ekologiskt sammanhängande och representativa. Inom Osparkonventionen pågår ett arbete med att ta fram rekommendationer för skydd av arter och habitat. Inom Helcom pågår en process att se över rekommendationerna för utpekade av skyddade områden. Det fortsatta arbetet med områdesskydd i havet behöver utgå från konventionernas analyser och rekommendationer.

Att långsiktigt skydda väl fungerande och representativa nätverk av marina områden är en viktig åtgärd inom havsförvaltningen och inom åtgärdsprogram enligt EU:s havsmiljödirektiv för att på lång sikt säkerställa havens ekosystemtjänster. Grunda kustnära miljöer har en stor betydelse som lek- och uppväxtområden för fiskar och är viktiga områden för primärproduktion. Dessa områden har påverkats starkt av exploatering, muddring, fiske och övergödning.

Insatser som bidrar till att öka arealen och säkerställa representativitet i nätverket av skyddade marina områden behöver göras. Miljömålsberedningen har i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95), där beredningen hanterar bevarande av vattenområden och som ska redovisas i juni 2014. I denna del avvaktar därför regeringen med att överväga eventuella kompletterande insatser till denna strategi har presenterats.

Aichimål 11 anger att nätverket av marina skyddade områden ska vara välförvaltad. Enligt Havs- och vattenmyndighetens rapport har länsstyrelserna sett begränsningar för möjligheterna att sköta och förvalta skyddade marina områden på samma sätt som man gör i skyddade områden på land. Orsaken kan bero på att det i havet finns ett stort antal verksamheter och påverkansfaktorer som inte är lika platsspecifika som på land, t.ex. sjöfart och fiske. Regeringen har tidigare tagit fasta på detta förhållande i skrivelsen Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) och angav där att det för att effektivt skydda biologisk mångfald i marin

miljö kan behövas skydd utanför den egentliga värdekärnan. Vidare kan zonering behöva tillämpas för att skydda större områden med differentierat skydd. Regeringen anger vidare i skrivelsen att arbetet med bildande och skötsel av skyddade områden i havsmiljö, särskilt där större områden behöver skyddas, bör kunna ske med större inslag av lokal förankring, delaktighet och samverkan.

Enligt samma skrivelse kan skyddet av marina miljöer avse olika bevarandebestånd, alltifrån skydd som innebär att opåverkade områden avsätts av rena bevarandeskäl till områden där olika former av nyttjande kan förekomma. I de områden där nyttjande kan förekomma bör möjligheterna undersökas att hitta synergieffekter ur både bevarande- och nyttjandesynpunkt. Det system för havsplanering som kommer införas i Sverige under 2014 kommer bli ett verktyg för att avgöra hur nyttigheterna och utrymmet i havet ska fördelas bl.a. med hänsyn på sjöfart, fiske och energiproduktion samt skydd av havet som en långsiktig resurs, så att intressekonflikter begränsas.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens rapport har länsstyrelserna i arbetet med skydd av biologisk mångfald i marin miljö i stor utsträckning använt sig av arbetssätt som präglas av stor delaktighet och ett målstyrt och metodiskt tillvägagångssätt för att utvärdera de åtgärder som genomförts, s.k. adaptiv förvaltning. Exempel där sådana förvaltningsmetoder har använts är dels i skötselplanen för Kosterhavets nationalpark och dels Naturvårdsverkets projekt Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden (Naturvårdsverkets rapport 6471) som bl.a. genomfördes i Biosfärområdet Blekinge Arkipelag och BSPA-områdena Höga Kusten i Västernorrlands län, Stockholms ytterskärgård i Stockholms län samt i St. Anna-Missjö i Östergötlands län.

Representativitet

Regeringen avser att ge Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut i det svenska skyddet av land- och sötvattensområden och hur den kan stärkas genom de insatser som föreslås i denna proposition.

Det finns ett utvecklingsbehov av statistikinsamling och rapportering utifrån Sveriges internationella åtaganden bl.a. genom överenskommelsen vid partsmötet till konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010.

Regeringen avser att ge i uppdrag till berörda myndigheter att utveckla insamling, sammanställning, redovisning och nationell och internationell rapportering av statistik över åtgärder för skydd och bevarande av biologisk mångfald i land- och vattenområden i Sverige.

11.2.2 Grön infrastruktur

Regeringens bedömning: Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur bör tas fram i samarbete mellan berörda landskapsaktörer som t.ex. markägare, brukare, myndigheter, ideella organisationer och andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå. Syftet med planerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Befintliga instrument, information och frivilliga insatser är viktiga grunder för bevarandet. Handlingsplanerna ska baseras på geografisk information där ingående delar klassificeras och behovsanalyseras avseende lämplig brukningsmetod, skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Arbetet bör initieras under 2014 och vara genomfört i större delen av landet 2017.

Naturvårdsverkets bedömning överensstämmer till stor del med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut SMHI, Trafikanalys, Region Skåne, Regionförbundet i södra Småland, länsstyrelserna i Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Skåne, Västmanlands, Västra Götalands och Örebro län, Örebro kommun, Sveriges geologiska undersökning, Kungliga vetenskapsakademien, Boverket, Världsnaturfonden, Naturskyddsföreningen, Stockholms kommun, Svensk energi, Fortifikationsverket och Tillväxtverket* är positiva till en handlingsplan för grön infrastruktur på regional nivå. Utvecklad samverkan och samordning stöds av flera remissinstanser liksom behovet av att på olika sätt koppla arbetet med de regionala landskapsstrategierna.

Varierande kritik riktas mot begreppet grön infrastruktur och dess målbild från bl.a. *Boverket, Sveriges kommuner och landsting, Stockholms universitet* och *Statens fastighetsverk*. *Länsstyrelserna i Hallands och Östergötlands län* anser att definitionen av grön infrastruktur kompletteras med ”ett sammanhängande nätverk av naturmiljöer och strukturer i landskapet och brukandet av desamma som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs och på så sätt vidmakthålls ekosystemens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster”.

Åsikterna om landskapsklassificering går isär mellan flera remissinstanser. Flera länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Jönköpings, Södermanlands, Uppsala, Värmlands och Västerbottens län* har kritiska åsikter om nyttan eller bedömning av nyttan med en landskapsklassificering, medan bl.a. *Bergvik, Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning* och *Skogsindustrierna* är positivt inställda till en nationell landskapsklassificering. Flera instanser stöder framtagandet av en kunskapssammanställning över befintligt dataunderlag av betydelse för grön infrastruktur och att utse en nationell datavärd för alla data gällande naturmiljö och vattenförvaltning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att arbetet med regional grön infrastruktur bör ha en nationell bas utifrån vilken länsstyrelserna gör regionala anpassningar, att metodutveckling bör ingå i den

nationella basen samt att Skogsstyrelsen bör ges ett tydligt ansvar på regional nivå vad gäller skog. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* samt *Karlskrona* och *Malmö kommuner* anser att de dataunderlag som tas fram bör tillgängliggöras för både regionala och lokala intressenter.

Regionförbundet i Uppsala och *Sveriges geologiska undersökning* anser att framtagandet av sammanlänkade regionala handlingsplaner för grön infrastruktur kommer att vara en komplex process som omfattar flera sakområden samt att det därför är avgörande att utarbeta en tydlig gemensam grund som omfattar ett basmaterial och klassificering, beskrivning av analysmetoder samt arbetssätt. *Regionförbundet i södra Småland* m.fl. pekar på behovet av att tydligt peka ut olika myndigheters ansvar. Flera påpekar att planerna bör vara adaptiva dokument som kan revideras efterhand som uppföljning av den gröna infrastrukturen kommer igång.

Flera instanser, bl.a. *länsstyrelserna i Skåne, Södermanlands, Värmlands och Västerbottens län* efterfrågar att det nationella ansvaret blir tydligt och att länsstyrelserna bör ha huvudansvaret regionalt. Vissa anser att Havs- och vattenmyndigheten bör få en likställd roll som Naturvårdsverket och att Artdatabanken bör få en roll i det centrala arbetet. *Formas, Sjöfartsverket, Lantmäteriet* och *Regionförbundet i södra Småland* ser positivt på att samarbetet mellan myndigheter utvecklas. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Trafikverket* anser att det i handlingsplanen tydligt bör framgå att samverkan med andra aktörer i länet bör ske tidigt i processen. *Statens jordbruksverk* anser att det är angeläget att de regionala handlingsplanerna tas fram i samråd med markägare och arrendatorer för att få in grön infrastruktur i odlingslandskapet. *Skogsindustrierna* anser att det är viktigt att skogsbrukets frivilliga avsättningar, generella hänsyn samt övriga åtaganden tas i beaktande på ett seriöst sätt i framtida bedömningar och analyser. *Världsnaturfonden* påpekar att det finns en underskattning av svårigheterna i den samverkan som förutsätts.

Varierande synpunkter har framförts avseende vilka naturtyper, inklusive uppdelningsnivå samt naturvärden som ska tjäna som utgångspunkt. Flera instanser nämner behovet av att identifiera olika typer av nyckelfaktorer, som exempelvis kan utvecklas utifrån behov av ett urval arter. *Stockholms universitet* och *Länsstyrelsen i Örebro län* påtalar att det inte enbart är värdekärnor som bör beaktas. *Länsstyrelserna i Södermanlands och Värmlands län* anser att indelningen i naturtyper är alldeles för grov i sammanhanget, att en uppdelning endast utifrån dessa riskerar att göra analysen meningslös samt att i stället bör göras en nulägesbeskrivning och att värdegrader bör identifieras separat för mer specifika vegetations typer och grupper av arter som är knutna till dessa. Flera remissinstanser, bl.a. *länsstyrelserna i Hallands, Södermanlands och Värmlands län*, understryker behovet av att förtydliga att även vattenmiljöer omfattas. *Trafikverket* och *Malmö kommun* är positiva till att marin miljö inkluderas. *Länsstyrelserna i Gotlands, Kronobergs och Uppsala län, Riksantikvarieämbetet* och *Svensk Energi* m.fl. påpekar att även andra värden bör inkluderas, som exempelvis sociala aspekter, rekreation och kulturmiljövärden.

Behovet av att förtydliga kopplingen till kommunerna och deras planering påpekas av bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Göteborgs*

Flera instanser menar att tidsramarna för uppdraget har varit snäva, vilket har medfört att redovisningen av uppdraget i många delar är ytligt behandlad. Vidare anser flera att även tiden och kostnaderna för genomförandet har underskattats.

Enligt bl.a. flera länsstyrelser och regionförbund, *Statskontoret* samt *Stockholms universitet* finns det oklarheter eller brister kopplade till ekonomiska resurser. Kostnadsuppskattningen bedöms vara alltför låg med hänvisning till de mycket omfattande inventeringar som behövs för att göra handlingsplanerna användbara på lokal nivå.

Skogsstyrelsen anser att man bör utnyttja de kontaktvägar som redan är upparbetade hos myndigheterna, vilket i *Skogsstyrelsens* fall gäller exempelvis arbetet med sektors- och distriktsråd. Enligt *Skogsstyrelsen* bör man i landskapskonventionens anda kartlägga och stötta relevanta nationella, regionala och lokala landskapsinitiativ som exempelvis initiativen "Modellskog, Leaderprojekt" med ambitioner på landskapsnivå och EU-projekt som bygger på landskapskonventionen, men också landskapsinitiativ från skogsnäringen såsom "Ekolandskap", "Ekologiska landskapsplaner" och "Mångbruksplaner".

Skälen för regeringens bedömning

Regeringsuppdrag

Den gröna infrastrukturens betydelse i förhållande till miljökvalitetsmålen beskrivs i preciseringarna till flera naturtypsanknutna miljökvalitetsmål (Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål, Ds 2012:23). Med miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* avses bl.a. att det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras. Omfattningen och utbredningen av arter och naturtyper avgör förekomsten av viktiga funktioner och ekosystemtjänster och en grön infrastruktur möjliggör på så sätt en hållbar förvaltning av ekosystemtjänster.

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik (prop. 2008/09:162) sade regeringen att för att säkerställa den biologiska mångfalden och förmågan hos ekosystemen att kunna leverera ekosystemtjänster i ett förändrat klimat är det nödvändigt att utveckla grön infrastruktur. En sådan grön infrastruktur ökar ekosystemens möjligheter till anpassning till ett förändrat klimat med bibehållen möjlighet till kollagring. I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214) sade regeringen att en analys bör ske av hur det svenska naturvårdsarbetet och åtgärder som vidtas inom sektorernas ansvar för biologisk mångfald uppfyller kraven på en grön infrastruktur och ekologiska nätverk. År 2010 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta en förstudie om grön infrastruktur i samråd med *Skogsstyrelsen*, *Statens jordbruksverk*, *Fiskeriverket*, *Trafikverket*, *Boverket* och *Försvarsmakten*. Förstudien redovisades i maj 2011 och innehöll en plan för hur kommande regeringsuppdrag i dessa frågor kan genomföras inom en treårsperiod. Med

utgångspunkt från förstudien uppdrog regeringen i mars 2012 till Naturvårdsverket att utarbeta en landskapsanalys och analysera relevanta styrmedel för att utveckla den gröna infrastrukturen (dnr M2012/722/Nm).

I Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget i december 2012 beskrivs en landskapsanalys som även inkluderar arters möjligheter att sprida sig i vardagslandskapet. När det gäller styrmedelsanalysen visar den på en stor bredd av möjliga styrmedel men även ett visst behov av utveckling av nya. I redovisningen framgår vidare att det nationella arbetet med grön infrastruktur kan ske övergripande och skapa vissa förutsättningar. Framtagande av regionala målbilder, landskapsanalyser, indelning och anpassning till fysiska och andra förutsättningar kan däremot hanteras på regional och lokal nivå. I april 2013 fick Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten ta fram förslag till handlingsplan för grön infrastruktur på regional nivå. Den redovisades i september samma år.

En handlingsplan för arbetet med grön infrastruktur på regional nivå kan utgöra ett ramverk för att tydligare samla naturvårdsåtgärder i ett geografiskt sammanhang (landskapsperspektiv) för att bevara biologisk mångfald och mångfunktionalitet i landskapet. Naturvårdsåtgärderna bör bygga på befintliga instrument, information och frivilliga insatser. I arbetet måste hänsyn tas till äganderätten. En utveckling av arbete med grön infrastruktur på lokal och regional nivå kan bidra till förbättrade planeringsunderlag om ekosystemtjänster, ekosystemresiliens och ekosystemtjänstbedömningar.

Tankesmedja

Grön infrastruktur behandlades även i en av tankesmedjorna under Miljödepartementets Folk- och naturkonferens i augusti 2013. Här bekräftades att utvecklingen av den gröna infrastrukturen är en förutsättning för både ekosystemtjänster och biologisk mångfald och berör hela landskapet, inklusive havet, och bör enligt deltagarna vid tankesmedjan omfatta mer än enbart gröna korridorer. Vidare betonades ett behov av att utveckla tydliga planeringsunderlag för grön infrastruktur och att grön infrastruktur bör fungera både i ett artperspektiv samt för att stödja mångfunktionalitet i landskapet och vidmakthålla ekosystemtjänster. Former för samverkan lyftes som viktiga processer att utveckla och att processer som främjar lärandet bör prioriteras. Vidare ansåg deltagarna att hänsyn behöver tas till befintliga samverkansprocesser mellan grupper som exempelvis jägare, inom rennäringen, mellan lantbrukare och skogsbrukare m.fl., och om så lämpligt integreras med samverkan för utveckling av grön infrastruktur.

EU-perspektivet

I EU:s strategi för biologisk mångfald från 2011 föreslog EU-kommissionen att en strategi för grön infrastruktur skulle utarbetas. I färdplanen för ett resurseffektivt Europa sägs att kommissionen ska utarbeta ett meddelande om grön infrastruktur. I EU-kommissionens meddelande Grön infrastruktur – Att stärka Europas naturkapital, COM (2013)249, uttrycks att grön infrastruktur är ett framgångsrikt verktyg för att uppnå positiva ekologiska, ekonomiska och sociala effekter samt att lösningar

Prop. 2013/14:141 för grön infrastruktur är särskilt viktiga i stadsmiljöer och kan där ge hälsofrämjande effekter som ren luft och bättre vattenkvalitet. Den gröna infrastrukturens betydelse för minskning av och anpassning till klimatförändringarna lyfts fram liksom lösningar för grön infrastruktur som förbättrar motståndskraften mot katastrofer som översvämningar, jordskred, laviner och flodvågor. När det gäller havsmiljön kan grön infrastruktur göra det lättare att praktiskt omsätta de nuvarande strategierna för fysisk planering i havsområden och integrerad kustförvaltning. I meddelandet trycks på behovet att grön infrastruktur blir en vedertagen del av fysisk planering och lokal och regional utveckling och integreras i viktiga politikområden. För att den gröna infrastrukturens hela potential ska kunna infrias under EU:s nästa budgetperiod (2014–2020) måste villkor för hur den ska användas fastställas så snart som möjligt så att den kan integreras i projekt som får stöd genom finansieringsmekanismer som den gemensamma jordbrukspolitiken, Sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Horisont 2020, Fonden för ett sammanlänkat Europa, Europeiska havs- och fiskerifonden och det finansiella instrumentet för miljön (Life). Kommissionen och Europeiska investeringsbanken undersöker dessutom olika alternativ för att inrätta en finansieringsfond till stöd för investeringar som rör biologisk mångfald, däribland projekt för grön infrastruktur. Vidare lyfts exempel fram på möjligheten att utveckla gränsöverskridande projekt för grön infrastruktur på EU-nivå. I meddelandet uppmuntras medlemsstaterna att utveckla grön infrastruktur och dra nytta av dess positiva effekter för en hållbar utveckling.

Biosfärområden och liknande

Under de senaste decennierna har naturvårdsarbetet präglats alltmer av lokal förankring och samverkan mellan olika intressenter i förvaltningen av biologisk mångfald. Initiativen bakom denna utveckling har tagits på såväl lokal som nationell och internationell nivå. En viktig källa till vägledning och inspiration på internationell nivå har varit ekosystemansatsen som är en arbetsmetod, eller förvaltningsstrategi, för bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser som även inkluderar rättvisaspekter. Den har sitt ursprung i konventionen om biologisk mångfald (CBD) och preciseras i tolv olika principer som utgör byggstenarna i denna arbetsmetod (Naturvårdsverkets rapport Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser, rapport 5782, 2007). Konventionen har i sin tur tagit inspiration från Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco), som med Världsarvskonventionen och biosfärprogrammet (Man and Biosphere, MAB) erbjuder ett ramverk för att jämkä samman naturvården med andra samhällsintressen såsom hållbart nyttjande och kulturvärden.

Som resultat av biosfärprogrammet MAB har framgångsrika samförvaltningsprojekt växt fram och som i Sverige går under beteckningen biosfärområden. I biosfärområdena bedrivs innovationsarbete om social-ekologiska system, s.k. Biosphere innovation systems, som syftar till att koppla samman socialt entreprenörskap med de värden som finns i Unesco:s biosfärområden för att utveckla ett entreprenörskap som bidrar till att stärka resiliensen i både sociala och ekologiska system (se avsnitt 6).

Regeringen ser positivt på dessa typer av samarbeten och arbetssätt. Det finns även projekt med liknande inriktning inom kust- och havsområden som inte ingår i dessa program, främst Kosterhavets nationalpark och Naturvårdsverkets projekt Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden. Detta arbetssätt har särskilt använts där större kustområden behöver en sammanhållen förvaltning för att få ett samlat grepp om områdets värden och nyttjande. Arbetet har präglats av stor lokal delaktighet och ett målstyrt och metodiskt tillvägagångssätt för att utvärdera de åtgärder som genomförts.

Europeiska landskapskonventionen

Europeiska landskapskonventionen (European Landscape Convention, ELC) har utarbetats under Europarådet och används än så länge som information och vägledning för bättre planering, skydd och förvaltning med särskilt fokus på kulturmiljön. Konventionen anses mest tillämpbar på kulturella ekosystemtjänster och betonar liksom ekosystemansatsen en helhetssyn på landskapet.

Utvecklingen mot en helhetssyn på landskapet har på många håll drivits framåt av lokala intressenter, medan statens roll har inskränkts till att förmedla kontakter med de internationella organen eller inlemma initiativen i befintligt naturvårdsarbete. Det som behövs för att utveckla dessa processer är inte alltid ökad nationell samordning genom lagstiftning, utan det kan lika gärna handla om att på olika sätt underlätta lokalt engagemang genom vägledning eller genom tillhandahållande av finansiella resurser. Länsstyrelserna har i detta en viktig roll bl.a. genom sitt arbete med regionala utvecklingsprogram och strategier.

Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur

Inom ramen för arbetet med inrättande av områdesskydd har Naturvårdsverket under flera år arbetat för att förbättra länsstyrelsernas arbete med förankring och dialog. Motsvarande insatser har gjorts inom Skogsstyrelsen. Med det s.k. Kometprogrammet för skydd av värdefull natur bedriver Naturvårdsverket, berörda länsstyrelser och Skogsstyrelsen en försöksverksamhet som inletts för att tillvarata markägares kunskap och engagemang för att identifiera skyddsvärda skogsområden. Dessa insatser syftar i första hand till att främja naturvårdsåtgärder i samarbete med markägare.

Samrådsgrupper för naturvård

Länsstyrelserna fick i regleringsbrevet för 2010 i uppdrag att inrätta samrådsgrupper för naturvård inom varje län i syfte att öka samverkan mellan olika aktörer och att förbättra det regionala naturvårdsarbetet. Enligt regeringens proposition Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214) ska samrådsgrupperna behandla arbetet inom länen med skydd av områden, regionala landskapsstrategier, skötsel av skyddade områden, åtgärdsprogram för hotade arter och planering av naturinventeringar. Det har inte gjorts några sammanställningar av verksamheten inom de regionala samrådsgrupperna. Deras betydelse för synliggörande av ekosystemtjänster är därför svår att bedöma. Med ledning av deras syfte bör dock de regionala samrådsgrupperna kunna vara värdefulla

Prop. 2013/14:141 forum för dialog mellan olika aktörer och intressen i samband med såväl åtgärder för biologisk mångfald som för sådana ekosystemtjänster som är nära förknippade med skydd av områden med höga naturvärden. De kan därigenom spela en roll för att synliggöra bl.a. kulturella ekosystemtjänster och försäkringsvärden, t.ex. i samband med uppföljning av miljökvalitetsmålen på regional nivå.

Regionala landskapsstrategier

Arbetet med regionala landskapsstrategier inleddes 2006 och pågår nu i nästan samtliga län. Landskapsstrategierna innebär nya möjligheter att anlägga ett helhetsperspektiv på nyttjandet av ekosystemtjänster.

Strategierna omfattar olika typer av landskap som ofta är avgränsade i form av ett avrinningsområde, en halvö, kring en sjö eller hela län. Gemensamt för strategierna är att de syftar till att tydliggöra var värdena finns i landskapet samt var åtgärder behövs för att bevara och gynna dessa värden. Arbetet genomförs med hjälp av ökad samverkan och dialog med berörda aktörer, där berörda kommuner intar en nyckelposition. Ekosystemtjänsterna är ofta outtalade i arbetet, även där uppnående av ett hållbart brukande av naturresurser ingår i strategiernas syften. Naturvårdsverket fick 2012 i uppdrag av regeringen att utarbeta en landskapsanalys och analysera relevanta styrmedel för att utveckla den gröna infrastrukturen (dnr M2012/722/Nm). I redovisningen av uppdraget har Naturvårdsverket pekat ut de regionala landskapsstrategiernas potential att ge stöd för identifiering av svaga länkar i den gröna infrastrukturen och att ge stöd i kommunernas fysiska planering.

Utveckling av regionala handlingsplaner

Ett stärkande av de ekologiska sambanden i landskapet har stor betydelse för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna. Därför vill regeringen att detta utvecklas i hela landskapet och benämner detta grön infrastruktur.

För att kunna utveckla den gröna infrastrukturen behöver insatser samordnas och stärkas, såväl inom som mellan nationella, regionala och lokala nivåer. En gemensam grund för den gröna infrastrukturen bör vara underlagsdata om befintliga insatser i form av skötsel, skydd, restaurering och annat bevarande. Underlagsdata kan utgöras av nationella, regionala eller lokala data samt beskrivande processer för arbetet med att ta fram regionala handlingsplaner för utveckling av en funktionell grön infrastruktur. I processerna bör stor vikt läggas vid olika aktörers medverkan, roller och ansvarsfördelning. Handlingsplanerna bör tas fram och vidareutvecklats med adaptiva metoder genom frivillig medverkan av intressenter och aktörer som markägare, brukare, statliga och kommunala myndigheter, ideella organisationer forskarsamhället och andra berörda aktörer på lokal nivå.

Arbetet med att ta fram regionala handlingsplaner för utveckling av den gröna infrastrukturen bör så långt som möjligt integreras med andra närstående processer, t.ex. de som nu har nämnts. Tillämpliga delar av dessa processer, exempelvis regionala landskapsstrategier, Kometprogrammet och samrådsgrupper för naturvård, kan därför lyftas in i arbetet med grön infrastruktur och arbetsformer, samrådsprocesser och underlag

De regionala handlingsplanerna ska baseras på geografisk information där ingående delar typklassificeras och analyseras avseende behov av och möjligheter till skötsel, skydd, bevarande eller restaurering. Det är väsentligt att hela landskap inkluderas där såväl skogsmark, jordbruksmark, hav, sjöar och vattendrag, våtmarker, urban mark m.m. ingår. De databaser som byggs upp ska löpande göras tillgängliga för allmänheten via webbaserade applikationer.

Syftet med handlingsplanerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som tillsammans skapar ett ekologiskt sammanhang som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja dess ekosystemtjänster. Bevarandet bör bygga på befintliga instrument, information och frivilliga insatser. I arbetet med handlingsplanerna bör också hänsyn tas till annan förekommande viktig samhällsverksamhet. En utgångspunkt är ekosystemtjänster som bedöms väsentliga på lokal och regional nivå. Insatser för identifiering, kartläggning eller värdering av ekosystemtjänster, som beskrivs i avsnitt 6, bör därför kunna vara en del i arbetet med den regionala handlingsplanen. Handlingsplanen bör på motsvarande sätt fungera som ett centralt underlag i en långsiktigt hållbar förvaltning av ekosystemtjänster. Sociala aspekter i landskapet såsom möjlighet till friluftsliv och rekreation är ekosystemtjänster. Kulturmiljöer är i många delar ett resultat av nyttjandet av ekosystemtjänster och är i många avseenden naturmiljöer som producerar ekosystemtjänster, de är dessutom av historiskt värde och viktiga komponenter i de socialt relaterade ekosystemtjänsterna.

Skogsbruk som bedrivs med miljöanpassade metoder och den miljöhänsyn som tas i samband med skogsbruksåtgärder är insatser som bör vara en integrerad del av den gröna infrastrukturen. Den sammanlagda ytan av sådana platser där träd och trädgrupper sparas inom ramen för miljöhänsynen motsvarade i medeltal per år under avverkningsperioden 2001/2002–2003/2004 cirka 2,8 procent av den avverkade produktiva skogsmarken i landet under samma period (Skogsstatistisk årsbok 2013). Skogliga impediment är områden med låg produktionsförmåga där skogsbruk enligt skogsvårdslagen (1979:429) är begränsat till uttag av enstaka träd under förutsättning att naturmiljöns karaktär inte förändras. Det finns totalt 4,9 miljoner hektar skogliga impediment i Sverige. En del men inte hela ytan impediment kan av kvalitetsskäl inte räknas in som värdefulla naturområden eller ytor inom en grön infrastruktur. I den gröna infrastrukturen ska hänsyn tas även till områden där biologisk mångfald skyddas inom ramen för det generella strandskyddet.

Utvecklingen av tätortsnära regionala grönområden som är nära integrerade med bebyggelse och infrastruktur, s.k. gröna kilar, är ett bra exempel på funktionell grön infrastruktur. De inre delarna av kilarna gränssar mot stadsbebyggelsen och ansluter till den lokala grönstrukturen. Kilarnas yttre gränser har kontakt med värdefulla naturområden utanför stadsmiljön. Gröna kilar kan förstärka biologisk mångfald i stadsmiljöerna och göra dessa ekosystem mer resilienta. Fungerande ekosystem i statsmiljön bidrar till människors hälsa och välbefinnande.

Det är viktigt att utveckla arbetet med bevarandet av landskapets biologiska mångfald och ekosystemtjänster inklusive spridningsmöjligheter

Prop. 2013/14:141 för arter. För att uppnå detta är det viktigt att värdefulla naturområden, biotoper, strukturer och element bevaras genom hänsynsfullt, anpassat brukande, skötsel, skydd eller restaurering inom nätverk och system som så långt möjligt säkrar ekologisk resiliens och samband i landskapet inom den gröna infrastrukturen. Utformningen av dessa system bör beskrivas i de ovan beskrivna regionala handlingsplanerna.

Den regionala samordningen för den gröna infrastrukturen bör ske på länsstyrelserna i samarbete med andra regionala aktörer. Naturvårdsverket bör i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Boverket, Riksantikvarieämbetet och Trafikverket ansvara för den centrala samordningen där Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet bör ges ett ansvar för artrelaterad nationell koordinering. I förekommande fall bör Naturvårdsverket samråda även med Försvarsmakten.

Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla regionala handlingsplaner för grön infrastruktur i enlighet med redovisade utgångspunkter. Arbetet bör initieras under 2014 och var etablerat i större delen av landet 2017.

Regeringen avser att noga följa utvecklingen av grön infrastruktur för att vid behov initiera nationella analyser av behov av restaurering fördelat på olika typer av ekosystem och geografisk fördelning. I syfte att nå internationella mål och nationella behov av restaurering av ekosystem överväger regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket m.fl. myndigheter att analysera behov av restaurering fördelat på olika typer av ekosystem och geografisk fördelning.

11.2.3 Natura 2000

Regeringens bedömning: Den svenska delen av det europeiska ekologiska nätverket Natura 2000 bör vara komplett. Återstående överföringar till särskilda bevarandeområden bör vara genomförda senast 2016 och samtliga berörda områden bör ha uppdaterade bevarandeplaner.

Skälen för regeringens bedömning: Det europeiska nätverket Natura 2000 är namnet på det nätverk av värdefulla naturområden som sedan 1992 byggs upp inom EU. Stora och små skyddsvärda geografiska områden avgränsas av alla medlemsstater i syfte att bidra till att bevara biologisk mångfald inom EU. Områdena ingår i nio olika landregioner. Arbetet med att utveckla den svenska delen av nätverket har skett sedan Sveriges inträde i EU 1995. I dag ingår över 6 500 000 hektar spridda i över 4 000 områden över hela Sverige. Den övervägande delen av det svenska bidraget till nätverket består av områden i den s.k. boreala regionen, där majoriteten av Sveriges yta ingår med undantag av den alpina regionen i norr och den kontinentala regionen längst i söder. Den boreala regionen delas med Finland, Estland, Lettland och Litauen och innehåller naturtyper som t.ex. västlig taiga och arter som t.ex. varg. För vattenområdena ingår Sverige i de marina atlantiska och marina baltiska regionerna.

För de olika regionerna finns en utvärderingsprocess fastlagd i art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter), vilket innebär att EU-kommissionen utvärderar region för region med avseende på om länderna bidragit med tillräcklig och kvalitativ mängd hektar i sina regioner. För vissa naturtyper och arter återstår i dag för Sveriges del att fylla endast mindre luckor i nätverket. För vattenregionerna har utvärderingsprocessen inte kommit lika långt, men även här har Sverige endast mindre kompletteringar kvar att göra. Regeringen avser att under de närmaste fem åren verka för att göra nätverket komplett.

Från att i början enbart handlat om att föreslå områden har arbetet nu, inom hela EU, riktats mot hur områdena ska skötas för att bevara de värden som områdena avsatts för. Regeringen beslutade 2014 om att utse 81 Natura 2000-områden till särskilda bevarandehav (Special Area of Conservation, SAC-områden) vilket innebär att det i bevarandeplaner eller liknande för varje område ska finnas mål för bevarandet av de arter och naturtyper som området skyddats för. Regeringen har utsett totalt 3948 SAC-områden och avser verka för att alla Natura 2000-områden senast 2016 utses som särskilda bevarandehav.

Under sommaren 2013 fick Sverige frågor från EU-kommissionen om Sveriges arbete med att uppdatera bevarandeplanerna. Regeringen klargjorde att länsstyrelserna skulle få i uppdrag att uppdatera alla bevarandeplaner samt att ta fram bevarandeplaner för de områden som inte har en plan. Uppdraget gavs i januari 2014 (M2014/65/Nm). Samtidigt uppdrog regeringen åt länsstyrelserna att föreslå kompletteringar i nätverket för att åtgärda de brister i Natura 2000-nätverket som framgår av resultat från kommissionens utvärderingar samt eventuella andra nationellt identifierade brister i nätverket. Regeringen avser verka för att samtliga berörda områden har en uppdaterad bevarandeplan senast 2016.

Ett arbete i expertgrupper pågår inom EU för att klargöra de olika naturtypernas skötselbehov. I Sverige uppdateras för närvarande informationen i de ingående områdenas bevarandeplaner.

Inom EU pågår även ett arbete för att utveckla metoder för effektiv förvaltning, skötsel och restaurering av Natura 2000-områden genom det system Prioritised Action Framework for Natura 2000 som EU-kommissionen har lanserat. I systemet får medlemsstaterna bl.a. specificera de finansiella behov som finns för att kunna leva upp till åtagandena i art och habitatdirektivet om adekvat skötsel av områdena.

11.2.4 Samspelet mellan biotopskydd och jordbruk

Regeringens förslag: När en fråga om dispens från biotopskyddet avser att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket ska det anses finnas särskilda skäl för dispens, om

- åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, och
- biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområdet som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Jordbruksverkets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Jordbruksverkets förslag innebär en uttömmande uppräkningslista av vad som ska få anses som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden, dvs. även andra skäl än att underlätta ett aktivt jordbruk. Jordbruksverket förslag innehåller inte ett krav om att biotopskyddets syften fortfarande ska kunna tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområdet och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Länsstyrelsen i Värmlands län*, *Borgholms, Kalmar och Tranås kommuner*, *Sveriges kommuner och landsting*, *Hushållningssällskapens förbund* och *Lantbrukarnas riksförbund*, har tillstyrkt Jordbruksverkets förslag om dispens för att underlätta för jordbruket. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att det är viktigt att lagtextens lydelse överensstämmer med de avsikter som finns beträffande vilka lättnader som ska införas samt att lagtexten är mer restriktiv än vad avsikten med förslaget förefaller vara, nämligen att dispens bör ges för åtgärder som kan förväntas främja utvecklingen eller bibehållandet av ett aktivt brukande. Vidare efterlyser länsstyrelsen en mer utförlig redogörelse för den avvägning som måste göras enligt 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken. *Kalmar kommun* menar att rapporten inte betonar tillräckligt tydligt att intresseavvägningsregeln i 7 kap. 26 § miljöbalken fortfarande gäller, dvs. att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets syfte. *Borgholms kommun* önskar ett förtydligande av vad ett aktivt brukande av jordbruksmark innebär. *Tranås kommun* anser att förslaget i vissa fall kan bidra till jordbrukets utveckling. Kommunen anser att de negativa konsekvenserna av ändringarna bör bli mycket begränsade samt att det är genom ett livskraftigt jordbruk som odlingslandskapet kan bevaras. *Hushållningssällskapens förbund* menar att ökade möjligheter till dispens från det generella biotopskyddet ger ökade förutsättningar för att värdefulla biotoper bevaras.

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* länsstyrelserna i *Gotlands,*

Kalmar och Stockholms län, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Svenska naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden samt Sveriges Ornitologiska Förening, är negativt inställda till Jordbruksverkets förslag om dispens för att underlätta för jordbruket. *Östersunds tingsrätt* anser att utformningen av dispensvillkoret rörande jordbruksmark är alldeles för allmänt hållet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att regeln kan komma att motverka syftet med biotopskyddet och att bestämmelsen kommer att innebära oklarheter i förhållande till reglerna i 7 kap. 26 § miljöbalken om att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. *Naturvårdsverket* anser att förslaget riskerar att leda till att ett stort antal biotoper kommer att tas bort i strid med det ursprungliga syftet med lagstiftningen samt att konsekvenserna behöver utredas bättre.

Några av de remissinstanser som har avstyrkt förslaget uttalar ändå ett stöd för dispenser för vissa åtgärder som syftar till att bidra till att utveckla jordbruksföretagen, däribland *Länsstyrelsen i Gotlands län, Riksantikvarieämbetet, Svenska naturskyddsföreningen* och *Sveriges Ornitologiska Förening*. *Riksantikvarieämbetet* stödjer att dispens ska kunna lämnas för åtgärder som underlättar att komma ut på åkern med moderna maskiner och för att kunna köra mellan intilliggande åkrar. *Riksantikvarieämbetet* anser att det är fråga om dispenser huvudsakligen av punktkaraktär som bör kunna ges lättare och snabbare än i dag och på så sätt bidra till ökad acceptans för biotopskyddet. Enligt *Riksantikvarieämbetet* kan det också övervägas om det under vissa premisser ska vara möjligt att få dispens för att lägga samman små skiften. *Riksantikvarieämbetet* anser dock inte att hela stenmurar, alléer och diken ska få tas bort i generellt rationaliseringssyfte samt att dispenser kan komma i konflikt med kulturmiljölagens bestämmelser om fornlämningar.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Länsstyrelsen i Blekinge län m.fl. är tveksamma till att dispensen ska vara "nödvändig" för utveckling av eller bibehållande av ett aktivt brukande av jordbruksmark samt att det är oklart hur strikt bestämmelsen är tänkt att vara.

Länsstyrelserna i Gävleborgs och Jönköpings län, Uppsala universitet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet m.fl. har ifrågasatt förslaget att den sökande inte ska behöva påvisa den ekonomiska nyttan.

Flertalet av de remissinstanser som i detalj har kommenterat Jordbruksverkets förslag till förtydligande om särskilda skäl i fråga om verksamheter eller åtgärder som inte berör jordbruk har generellt avstyrkt förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Historiskt sett har artskyddet i Sverige varit baserat på fridlysning och skydd av särskilt utpekade arter och områden. Mot slutet av 1980-talet väcktes frågan om ett generellt skydd av vissa typer av livsmiljöer för utsatta djur- och växtarter. År 1991 infördes i naturvårdslagen (1964:822) en ny skyddsform för värdefulla småbiotoper (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Överväganden i fråga om skyddsformen, vanligen kallad biotopskydd, gjordes även i propositionen Strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30). Vilka typer av biotoper som

Prop. 2013/14:141 skulle vara skyddade specificerades 1993 i naturvårdsförordningen (1976:484). Bestämmelserna fördes sedan in i 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken är det möjligt att skydda små mark- eller vattenområden som på grund av sina egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda som biotopskyddsområden antingen genom generella föreskrifter eller efter beslut i det enskilda fallet. Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

De områden som skyddas med generella föreskrifter ska vara lätt igenkännbara områden av visst slag i landet eller i en del av landet. Regeringen har med stöd av 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken meddelat sådana föreskrifter i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. De generellt skyddade biotopskyddsområdena är enligt 5 § samma förordning och bilaga 1 till förordningen alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark samt åkerholmar. De är skyddade var de än förekommer i landskapet. Områden i omedelbar anslutning till bebyggelse ingår inte i biotopskyddsområden.

Andra biotopskyddsområden, främst i skogsmark men även i odlingslandskapet och i sjöar och vattendrag, får skydd först efter ett beslut i det enskilda fallet. Enligt 6 och 7 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. beslutar Skogsstyrelsen om biotopskydd i skogsmark medan länsstyrelsen beslutar när det gäller andra naturtyper. En kommun får fatta beslut om biotopskydd både i och utanför skogsmark enligt 7 a § samma förordning.

Om det finns särskilda skäl, får dispens ges i det enskilda fallet från förbudet att inom ett biotopskyddsområde bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön (7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken). Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken ska hänsyn tas även till enskilda intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får en inskränkning av enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i 7 kap. inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Enligt 7 kap. 26 § miljöbalken får dispens enligt 7 kap. 11 § endast ges om det är förenligt med förbudets syfte.

Enligt 5 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. prövar länsstyrelsen frågor om dispens från biotopskyddet, om dispensen gäller ett generellt skyddat biotopskyddsområde. Om dispensen gäller ett område som har skyddats som biotopskyddsområde genom beslut i det enskilda fallet, prövas frågor om dispens av den myndighet som har bildat biotopskyddsområdet enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken.

Försvarsmakten får bedriva verksamhet inom ett mark- eller vattenområde som övnings- eller skjutfält även om området är ett biotopskyddsområde enligt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Odlingslandskapet är ett resultat av den historiska markanvändningen och den verksamhet som bedrivs i dag. Det är den mänskliga påverkan i form av brukandet av marken och hållande av djur som har skapat en variation av bl.a. småbiotoper, landskapselement, åker och naturbetesmarker. De människor som har brukat jorden genom tiderna har grävt diken och flyttat och samlat ihop stenar till odlingsrösen och stenmurar från jordbruksmarken för att på detta sätt öka markens brukbarhet. Dessa spår i landskapet fyller i dag en viktig funktion i ekosystemen genom att skapa variation i odlingslandskapet och har samtidigt ett kulturhistoriskt värde. De utgör livsmiljöer, tillflyktsorter och spridningsvägar för flera av odlingslandskapets växt- och djurarter som t.ex. lavar, mossor, grod- och kräldjur, insekter, spindlar, fåglar och små däggdjur. Skulle brukandet upphöra får det bl.a. till följd att naturbetesmarker men även diken och våtmarker växer igen vilket i sin tur kan innebära svårigheter för de växt- och djurarter som är beroende av dessa miljöer för sin överlevnad. Denna tydliga koppling mellan brukande och biologisk mångfald är grunden i miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. I preciseringen av målet betonas vikten av ett öppet landskap och regeringen har vid antagandet av preciseringen också lyft fram att det öppna landskapet är beroende av ett aktivt jordbruk.

De grundläggande förutsättningarna för jordbrukets utveckling och konkurrenskraft ges av möjligheterna till avsättning för jordbruksprodukter på marknaden och den europeiska jordbrukspolitiken. Det betyder att förutsättningarna för det svenska jordbruket till stor del beror av konkurrensen på den internationella marknaden och EU:s jordbrukspolitik. För att möta den ökade importen av livsmedel behöver jordbruksföretagens konkurrenskraft utvecklas. Det finns dock förutsättningar för jordbrukets utveckling och konkurrenskraft som vi har nationell rådighet över. Till dessa hör utformning av nationell lagstiftning och av åtgärder i landsbygdsprogrammet, där Sverige inom ramen för de målsättningar som finns för programmet har möjlighet att nationellt utforma åtgärder. Landsbygdsprogrammet med dess miljöersättningar och andra åtgärder har varit viktiga för att bidra till ett fortsatt brukande och upprätthållande av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet, men har inte helt kunnat vända utvecklingen i en positiv riktning. När det gäller lagstiftning anger miljöbalken den miljöhänsyn som måste tas. Det är en kombination av dessa förutsättningar som blir avgörande för de val som varje enskild jordbruksföretagare gör när det gäller brukandet av odlingsmarken. För den enskilde jordbruksföretagaren är det viktigt att styrmedlen sammantaget inte medför så stora begränsningar att ett aktivt brukande av odlingsmarken hindras.

Jordbruksverket konstaterade i sin rapport Översyn av det generella biotopskyddet (rapport 2013:10) att vikande lönsamhet för jordbruket är ett övergripande hot mot odlingslandskapet i stora delar av landet utanför slättbygderna. Vidare konstaterade verket att tillgång till åkermark som kan brukas rationellt och har en god arrondering, dvs. fältens form, storlek och läge i förhållande till andra fält och till byggnaderna i jordbruksföretaget samt om eventuella hinder finns i fältet, är nyckelfrågor för

Prop. 2013/14:141 jordbruksföretag som överväger att utveckla sin verksamhet. Att åkermarken har en god arrondering innebär att den går att bruka så att foderproduktionen till djuren blir rationell, vilket inte minst är av stor vikt för att långsiktigt kunna behålla det nätverk av naturbetesmarker som utgör ryggrad för odlingslandskapets biologiska mångfald. Av Jordbruksverkets rapport framgår att hävdn av naturbetesmarker är beroende av fortsatt djurhållning, eftersom djuren, främst nötkreatur men även får och hästar, genom sitt bete är de som upprätthåller hävdn. Flertalet jordbruksföretag med naturbetesmarker är för sin djurhållning helt beroende av åkermark för sin foderförsörjning, främst av spannmål och odlad vall för produktion till ensilage och hö.

I rapporten drar Jordbruksverket slutsatsen att biotopskyddet i vissa fall kan innebära ett hinder för god arrondering och rationellt brukande genom att utgöra hinder för att flytta dagens större och bredare maskiner och jordbruksredskap mellan skiftena och för att skapa större sammanhängande skiften. Alternativet att använda små och smala maskiner för att kunna komma in genom smala öppningar i stenmurar eller bruka små fält innebär fler körningar och vändtegar, större bränsleförbrukning, ökad risk för jordpackning samt överlappning vid spridning av t.ex. gödselmedel och växtskyddsmedel. Användning av små och smala maskiner innebär därför lägre arbetsproduktivitet och lönsamhet och ger därmed inte förutsättningar för långsiktig hållbarhet och konkurrenskraft hos jordbruksföretagen.

Utifrån ett brukningsperspektiv är hindren i stort sett begränsade till diken, stenmurar och odlingsrösen. Det innebär att de konkreta åtgärder som främst kan komma i fråga för att underlätta för jordbruket är igenläggning av diken, flytt eller borttagning av stenmurar samt odlingsrösen.

Regeringen delar uppfattningen som framförs av ett stort antal remissinstanser att ett aktivt brukande av jordbruksmark är en förutsättning för att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Detta är även grunden i miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

En tydligare dispensregel för aktivt brukande av jordbruksmark

Ett aktivt brukande av jordbruksmark är en förutsättning för upprätthållande av biologisk mångfald i odlingslandskapet vilket innebär att rationaliseringsåtgärder i vissa fall behöver vidtas. Sådana åtgärder, som t.ex. kan avse igenläggning av diken eller flytt av stenmurar eller stenrösen, berör generellt skyddade biotopskyddsområden. Att en viss typ av områden har skyddats generellt innebär att områdena är skyddade utan att en bedömning har gjorts av vilka naturvärden som den individuella biotopen har. Följaktligen har en del av de generellt skyddade biotoperna höga naturvärden medan andra har lägre naturvärden. Hur vanligt förekommande en biotop är skiljer sig åt mellan olika delar av landet. En biotop som är vanligt förekommande i vissa delar av landet kan vara sällsynt i andra delar. Regeringen bedömer mot bakgrund av detta att det finns ett utrymme att utvidga möjligheten att ge dispens för åtgärder som underlättar för jordbruket.

Jordbruksverkets rapport visar att många rådgivare bedömer att svårigheten att få dispens från reglerna i det generella biotopskyddet hämmar jordbrukets utveckling och en fortsatt långsiktig jordbruksdrift.

Som nämnts får man inte inom ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § miljöbalken bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Exempel på åtgärder som inte får vidtas är borttagande av hela eller delar av stenmur, igensättning eller rörläggning av hela eller delar av diken samt flytt av odlingsrösen. Om det finns särskilda skäl, är det möjligt att få dispens för verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön. Mark- och miljööverdomstolen har dock i ett avgörande om dispens om borttagande av stenmurar i jordbruksmark ansett att möjligheten till mer rationell jordbruksdrift inte kan anses ha varit oförutsedd vid biotopskyddets införande varför det bedömts inte kunna vara ett särskilt skäl (mål MOD 2006:16).

Å andra sidan ska, enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning av en enskilds rätt att använda mark eller vatten får, om inskränkningen grundas på en skyddsbestämmelse i 7 kap., inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Även om rationaliseringsåtgärder enligt Mark- och miljööverdomstolens avgörande inte ensamt kan vara ett särskilt skäl för dispens, kan de vid en avvägning i det enskilda fallet tillsammans med hänsyn till andra faktorer motivera dispens från biotopskyddet.

Dispens bör kunna ges för vissa åtgärder som syftar till att bidra till att utveckla jordbruksföretagen, t.ex. åtgärder för att åstadkomma större infarter till åkrar som omgärdas av diken eller stenmurar för att därigenom möjliggöra att stora maskiner kan köra in. Andra exempel kan vara att slå ihop mycket små åkrar till större enheter genom att ta bort småbiotoper, samt att ta bort delar av mindre diken och små stenmurar för att förbättra arronderingen. Detta bidrar till en ökad acceptans för biotopskyddet.

Samspelet mellan ett aktivt jordbruk och bevarandet av biotoper gör att möjligheterna till dispens från biotopskyddet för åtgärder som underlättar jordbruk behöver få en tydligare reglering.

Dispensregelns utformning

Jordbruksverket föreslog en uttömmande uppräkningslista av vad som får anses vara särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generell skyddade biotopskyddsområden. Uppräkningen var dock utformad på ett sätt som innebär att för många typer av åtgärder skulle kunna uppfylla kravet på särskilda skäl. Dessutom omfattade förslaget andra slags åtgärder än sådana som avser att underlätta för jordbruket. Dispensregeln bör därför endast avse åtgärder som underlättar för jordbruket.

För dispens bör krävas att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, dvs. en användning av marken för bete eller odling av gröda avsedd för skörd. Det bör räcka med att visa att dispensen kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed kan bidra till ett långsiktigt aktivt brukande. Sökanden bör visa att åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammanlagt är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden. En åtgärd kan t.ex. anses ha en positiv sammantagen effekt om åtgärden kan bidra till utvecklingen av ett djurhållande jordbruksföretag genom att tillgodose en tillräcklig tillgång till mark lämplig för produktion av vinterfoder. För dispens bör det inte krävas att den sökande visar att jordbruksverksam-

Prop. 2013/14:141 heten kommer att läggas ner eller bli olönsam om inte dispens ges, eftersom en nedläggning även kan bero på andra faktorer.

Ett flertal remissinstanser befarar att en utvidgning av möjligheten att ge dispens för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmarken kan motverka syftet med biotopskyddet. Det finns framför allt skäl att utvidga möjligheten till dispens från biotopskyddet i fråga om biotopskyddsområden som är vanligt förekommande eller som har naturvärden som är ringa. Naturvärdena kan avse biotopskyddsområdet eller de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet. För dispens bör därför krävas att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområden eller med hänsyn till naturvärdena hos det aktuella området och de naturvärden som området bidrar till i landskapet. Exempelvis bör dispens inte ges om det innebär att åtgärden riskerar att medföra att arter som är beroende av den specifika typen av biotop hotas.

Den nya dispensbestämmelsen tar hänsyn till såväl jordbrukarens enskilda intresse som det allmänna naturvårdsintresset. En ytterligare avvägning av intressen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken bör därför inte behövas. Bestämmelsen bör utformas på så sätt att den anger när det ska anses finnas särskilda skäl för dispens. Om dispens inte kan ges med stöd av den nya bestämmelsen, t.ex. för att åtgärden inte bedöms uppfylla kravet att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark, kan åtgärden och de skäl som sökanden åberopar tas in i en avvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Även om kriterierna för dispens enligt den nya bestämmelsen inte uppfylls, kan alltså en prövning göras enligt 7 kap. 11 § med den intresseavvägning som regleras i 7 kap. 25 §.

I 7 kap. 26 § miljöbalken finns en bestämmelse om att dispens endast kan ges om det är förenligt med förbudets syfte. Den nu föreslagna nya dispensregeln innehåller krav som motsvarar detta.

Fornlämningar

I kulturmiljölagen (1988:950) ges lämningar som uppfyller vissa kriterier och som är från tiden före 1850 ett generellt skydd som fornlämningar. Det innebär att det inte är tillåtet att utan tillstånd enligt kulturmiljölagen skada fornlämningen genom t.ex. att flytta eller ta bort den.

En dispens från biotopskydd innebär inte dispens från kulturmiljölagens tillståndskrav.

12 Miljöhänsyn i skogsbruket

12.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar bl.a. till att nå etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket (se avsnitt 4.1.2). Insatserna bidrar dessutom till att nå Aichimålen om att stoppa förlusten av livsmiljöer och om uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk (Aichimål 5 och 7) och även till det EU-gemensamma målet om att genomföra fågel- och habitatdirektiven fullt ut samt att öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden (EU-mål 1 och 3).

12.2 Insatser

12.2.1 Dialog om miljöhänsyn i skogsbruket

Regeringens bedömning: Skogsstyrelsen har i uppdrag att årligen redovisa hur resultaten inom projektet ”Dialog om miljöhänsyn” genomförts inom myndighetens uppföljningsarbete och inom skogsbrukets miljöhänsyn.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer inte med regeringens bedömning. Beredningen föreslog att samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket anges tydligt i skogsvårdslagstiftningen senast 2014. Miljömålsberedningen har lämnat förslag till ändringar i skogsvårdslagstiftningen i syfte att tydliggöra den lägsta nivån som krävs enligt lagstiftningen för miljöhänsyn.

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Vattenmyndigheten i Södra Östersjön*, *Umeå universitet*, *Statens energimyndighet*, *Naturskyddsföreningen*, *Skogsindustrierna*, *Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet* och *Bergvik Skog* anser att ett förtydligande av lägstanivån för miljöhänsyn i skogsbruket är bra, men när det gäller de åtgärder som beredningen föreslår för att åstadkomma den tydligheten varierar åsikterna mellan remissinstanserna.

Förslaget till ny skogsvårdsförordning får kritik från de flesta pga. ottydligheter, oklarheter och andra juridiska brister, avsaknad av helhetsperspektiv samt att förändringen inte kommer att leda till att målet nås. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* har avstyrkt förslaget eftersom det genomgående uppvisar sådana brister och oklarheter att det i allt väsentligt måste omarbetas. *Sveaskog* menar att en detaljerad förordning är fel väg att gå och har därför avstyrkt förslaget. *Kungliga skogs- och lantbruksakademien* är tveksam till att ökad reglering leder till förbättrad miljöhänsyn. *Lantbrukarnas riksförbund LRF* har avstyrkt förslaget och menar att det innebär en förskjutning av skogspolitiken och att etappmålet inte kommer att nås med föreslagna åtgärder eftersom ottydligheter i lagstiftningen kvarstår. *Bergvik Skog* anser att förslagen till

Prop. 2013/14:141 ny förordning bör lämnas utan åtgärd. *Skogssällskapet* ifrågasätter nyttan av den ökade detaljeringsgraden eftersom det kommer vara resurskrävande att ta fram praktiska preciseringar. Enligt *Skogssällskapet* gör dessa resurser gör större nytta om de satsas på dialog och samverkan. Andra instanser menar att förordningsförslaget snarare är otillräckligt och behöver kompletteras och skärpas ytterligare.

Skogsindustrierna vänder sig mot bristerna i problemanalysen och menar att miljöarbetet i skogen stadigt har förbättrats sedan 1993. *Skogsindustrierna* stöder tanken att tydliggöra lägstanivån i skogsvårdslagstiftningen, men anser att förslaget kommer att ha motsatt effekt. *Skogsstyrelsens* dialog om miljöhänsyn kommer ha mycket större betydelse för miljöhänsyn än detaljerade schabloner.

Havs- och vattenmyndigheten anser att skogsvårdsförordningen bör kompletteras med vattenkvalitet. *Naturvårdsverket* anser att miljöhänsynen bör öka och har tillstyrkt att en ny förordning tas fram som anger sanktionsmöjligheter samt att fler överträdelser än körskador bör kunna beivras. *Naturskyddsföreningen* bedömer att förslagen pekar i rätt riktning, men är genomgående otillräckliga. *Artdatabanken* anser att förslaget till ny förordning har rätt riktning, men att en ändring från myndighetsföreskrifter till förordning inte innebär någon förändring i praktiken. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att förslaget till ny förordning är otillräckligt och behöver utredas ytterligare.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att utredningen borde problematiserat den grundlagsstadgade nivån för miljöhänsyn och delar utredningens förslag att tydliggöra lägsta nivån. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* instämmer i beredningens förslag på etappmål om tydliggörande av lägsta nivån för miljöhänsyn i skogen, men etappmålet bör ändras så att det framgår att ambitionen är att förbättra miljöhänsynen.

Skälen för regeringens bedömning

Vid alla skogsbruksåtgärder ska, enligt 30 § skogsvårdslagen, hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen genom bl.a. kvarlämnande av träd och trädsmålingar. Denna hänsyn kallas miljöhänsyn.

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och det formella skyddet av land- och söt-vattensområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljö kvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Begränsad klimatpåverkan*. Dessutom har miljöhänsynen, i kombination med andra skydds- och bevarandeinsatser, betydelse för att förbättra bevarandestatusen för vissa rödlistade arter. Miljöhänsynen har också betydelse för att Sverige ska bidra till att nå de Aichimål som handlar om hållbart brukande och bevarande av ekosystemtjänster.

Utveckling av miljöarbetet i skogsbruket har varit positiv sedan 1993, då den nya skogspolitiken med jämställda miljö- och produktionsmål kom till stånd. *Skogsstyrelsens* uppföljningar av hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen visar att miljöhänsynen vid förnygringsavverkning förbättrades avsevärt under 1990-talet. Tidigare delmål till miljö kvalitetsmålet *Levande Skogar*, om ökad mängd död ved, ökad areal äldre lövrik skog och areal gammal skog samt ökad areal mark förnygrad

med lövskog är alla uppnådda genom den miljöhänsyn som tas vid avverkningar. Samtidigt råder en situation där olika skogsbiotopers utbredning har begränsats genom skogsbruk och genom att hydrologin har påverkats negativt i våtmarker som myrar och sumpskogar genom tidigare dikningsverksamhet. En del av detta beror på bristande miljöhänsyn i det storskaliga skogsbruket under 1960–1980-talen vars effekter fortfarande syns eftersom de skogliga ekosystemen är långsamma och inte svarar omedelbart på de förbättrade förutsättningarna, men en del beror även på dagens skogsbruk. Cirka 2 000 skogslevande växt- och djurarter är av olika skäl rödlistade. Av dessa arter bedömer dock Artdatabanken att för cirka 800 arter kan skogsbruket i något avseende påverka betingelserna. Övriga arter är antingen sådana som inte har sin huvudsakliga förekomst i skog, som ingår i kategorin utdöda, som det råder kunskapsbrist om eller som har en kraftigt begränsad förekomst i Sverige. Inom projektet om adaptivt skogsbruk pågår ett arbete vid Skogsstyrelsen för att tillsammans med Artdatabanken göra rödlistan mer operativ för skogsbruket. Tanken är att de skogslevande arterna ska kategoriseras utifrån hotfaktorer och åtgärdsbehov från skogsbrukets sida för att det i det enskilda fallet ska vara möjligt att vidta rätt bevarandeåtgärd på rätt ställe.

Skogsstyrelsens utvärderingar under 2000-talet visar på vissa brister i miljöhänsynen. Uppföljningarna visar dock att det många gånger inte är omfattningen av hänsyn som är för liten utan att den hänsyn som lämnas inte alltid är optimal för bevarande av biologisk mångfald. Regeringen konstaterar att skogsbrukets ambitionsnivå samlat sett ligger i nivå med eller över eftersträvningsnivå, men att sammansättningen av vidtagna miljöötgärder kan optimeras. De vanligaste bristerna enligt Skogsstyrelsens uppföljningar gäller begränsning av markskador, hänsyn till vatten, forn- och kulturlämningar samt hänsynskrävande biotoper. Skogsbrukets egna inventeringar pekar också på vissa brister i hänsynen, om än i något mindre omfattning än Skogsstyrelsen.

Uppföljning och utvärdering av miljöhänsyn i skogsbruket är metodmässigt komplicerat. Vid kontrollinventeringar har Skogsstyrelsens uppföljningar visat sig ha brister bl.a. genom att i stor utsträckning snarare bygga på bedömningar än på mätbara parametrar, vilket medför svårigheter att dra tydliga slutsatser av resultaten.

Miljömålsberedningen har gjort ett ambitiöst arbete för att analysera bristerna i miljöhänsynen och föreslå åtgärder för att komma till rätta med dessa. Remissinstansernas synpunkter på förslaget visar att författningsförslaget inte är genomförbart i sin nuvarande utformning.

Dialog om miljöhänsyn

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har i en redovisning av ett regeringsuppdrag identifierat några viktiga orsaker till de brister i hänsynen som förekommer (rapporten Kunskapsplattform om hållbart brukande av skog. Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder lämnades till regeringen 2011). Den sannolikt viktigaste orsaken är att myndigheterna och skogsbruket har olika målbilder av vad god miljöhänsyn är. Skogsbruket har heller inte fullt ut haft insikt om vad och hur Skogsstyrelsen mäter vid uppföljningen av miljöhänsynen. Det har medfört svårigheter att uppnå precis det som efterfrågas. Skogsstyrelsen

Prop. 2013/14:141 initierade därför 2011 en utvecklad dialog om mål, lagkrav och metoder för uppföljning av miljöhänsyn – projektet Dialog om miljöhänsyn, där representanter från berörda myndigheter, skogsbruket och ideella organisationer har medverkat i ett flertal arbetsgrupper. I oktober 2013 redovisades beskrivande målbilder för hur god miljöhänsyn bör se ut. Dessa målbilder ska användas som ett gemensamt verktyg för god miljöhänsyn för hela sektorn. Inom projektet tas det även fram en ny modell för hänsynsuppföljning med anledning av brister i tidigare modell. Inom ramen för projektet har regler för prioritering av miljöhänsyn och skydd av arter vid skötsel av skog tagits fram genom ändringar av föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen. I de fall där man måste prioritera vilken hänsyn som lämnas är det viktigt att man utgår från de värden som är viktigast att skydda, vilket enligt de nya bestämmelserna innebär livsmiljöer, vilda djur och växter samt vattenkvalitet.

I den nämnda rapporten redovisade myndigheterna även andra orsaker till brister i miljöhänsynen och lämnade vissa rekommendationer riktade till skogsbrukets företrädare. Rekommendationerna handlar dels om att skogsbruket bör ta initiativ till en intern dialog för att öka medvetenheten om sektorsansvarets innebörd avseende miljön och för att stärka positiva värderingar till miljövärden och dels om att intensifiera arbetet med att kvalitetssäkra fältplanering, trakt direktiv och kommunikationen inom avverkningskedjan. Enligt de uppföljningar som gjorts av dessa delar har näringen huvudsakligen tagit till sig dessa rekommendationer.

Miljöhänsynen i skogsbruket är en viktig del av miljöpolitiken samtidigt som att en god miljöhänsyn är en förutsättning för möjligheterna att utveckla skogsproduktionen. En målkonflikt mellan målen för biologisk mångfald och begränsad klimatpåverkan kan uppstå genom ökat uttag av biomassa från skogen för exempelvis användning för energiotvinning. En ökad efterfrågan på råvara från skogen kan förstärka behovet av att väga olika samhällsintressen (t.ex. produktions- och miljöintressen) mot varandra på ett balanserat sätt.

Regeringen anser att projektet Dialog om miljöhänsyn, som Skogsstyrelsen bedriver tillsammans med övriga skogssektorn, är en bra och viktig del i arbetet med att tydliggöra vad som är god miljöhänsyn samt för att säkerställa att skogsbrukets miljöhänsyn tydligt bidrar till att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* samt övriga berörda miljö kvalitetsmål och etappmål. Det arbetet bör fortsätta att utvecklas för en ökad tydlighet i fråga om skogsvårdslagstiftningens krav och bör därför omsättas i praktiken av hela sektorn och de berörda myndigheterna.

Skogsstyrelsen har i regleringsbrevet för 2014 fått i uppdrag att redovisa hur myndigheten verkar för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och hur resultaten från dialogen om miljöhänsyn, i form av mätmetoder och parametrar, har omsatts inom myndighetens hänsynsuppföljning och kommunicerats till skogsbruket, samt redovisa resultaten av uppmätt miljöhänsyn i skogsbruket.

Regeringen avser att följa arbetet med målbilder, uppföljningssystem och genomförande i praktiken. Om resultatet visar att miljöhänsyn inte har nåtts avser regeringen att initiera en översyn i syfte att skapa bättre förutsättningar för hållbart skogsbruk.

12.2.2 Tillsynsplan för en effektivare tillsyn

Regeringens bedömning: Skogsstyrelsen bör upprätta en tillsynsplan för tillsynen enligt skogsvårdslagstiftningen.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Frågan om att införa tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen har berörts av ett fåtal remissinstanser, men alla är positiva till det. *Havs- och vattenmyndigheten* ser det som positivt att Skogsstyrelsen ska upprätta en behovsutredning om tillsyn och föra register över tillsynsobjekt som behöver regelbunden tillsyn. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det för att förtydliga statens avsikter med regelverket är viktigt att förtydliga Skogsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet. *Norrskog* ser det som angeläget med en sammanhållen skogspolitik där Skogsstyrelsens rådgivning är en lika viktig del som dess tillsynsutövning. *Statskontoret* instämmer i bedömningen att Skogsstyrelsen ska upprätta en tillsynsplan eftersom det sannolikt stärker Skogsstyrelsen i sin tillsyn, vilket bör leda till att regelefterlevnaden ökar. *Sveaskog* har inget att erinra gällande förtydligad tillsyn. *Världsnaturfonden* anser att det är bra att upprätta en tillsynsplan.

Skälen för regeringens bedömning

Tillsynsplaner

Tillsynsplaner är ett sätt att strukturera myndigheters tillsynsarbete och att säkerställa att det genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. Tillsynsplanerna ska ses som ett stöd för det operativa tillsynsarbetet och kan tjäna som en utgångspunkt för att strukturera och systematisera tillsynsverksamheten. Planerna ska utarbetas av respektive tillsynsmyndighet utifrån dess egna förutsättningar och inom de ramar som kan ha formulerats i lagar, förordningar eller andra styrdokument.

Utformningen av tillsynsplaner görs generellt utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt.

En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bl.a. målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan. Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen regelbundet följas upp och utvärderas.

Skogsstyrelsen bör upprätta tillsynsplaner. Regeringen avser därför att på förordningsnivå införa krav på att Skogsstyrelsen upprättar tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Planen förväntas tydliggöra Skogsstyrelsens tillsynsarbete, vilket är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Skogsstyrelsen omfattas redan av miljötillsynsförordningens (2011:13) krav på att upprätta tillsynsplan för tillsyn enligt miljöbalken. Den nu

12.2.3 Större flexibilitet vid val av tillsynsåtgärder

Regeringens förslag: Vid tillsyn enligt skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Alla utom en av de remissinstanser som kommenterat förslaget ställer sig bakom det. *LRF Skogsägarna* har avstyrkt förslaget och anför dels att det inte kommer att leda till något förändrat arbetssätt när det gäller natur- och kulturmiljövården, dels att det finns en risk för att Skogsstyrelsen kommer att minska användningen av s.k. lagråd (myndighetens råd om vilka åtgärder som ska vidtas).

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Enligt gällande rätt får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att skogsvårdslagen (1979:429) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas (35 § första stycket skogsvårdslagen). Bestämmelsen riktar sig till tillsynsmyndigheten. Av andra stycket i samma paragraf framgår att ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det visat sig att myndighetens råd inte har följts. Föreläggande eller förbud får dock meddelas omedelbart i brådskande fall eller när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövården eller när det annars finns särskilda skäl. Vidare kan förelägganden och förbud förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på den försumliges bekostnad.

Råd enligt skogsvårdslagen utfärdas främst avseende skyldigheter att anlägga ny skog (5 §), att vidta föryngringsåtgärder (6 §), hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (30 §), hänsyn till rennäringen (31 §), tillåten avverkningsform (10 § första stycket), lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning (10 § andra stycket), högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning (11 §) och skyldighet att vidta åtgärder mot skadliga insekter (29 §). Ett råd klargör Skogsstyrelsens tolkning av skogsvårdslagstiftningens bestämmelser i ett enskilt fall. Rådet utgår från en avvikelse i förhållande till lagens krav – inträffad eller befarad – och beskriver de åtgärder som myndigheten anser vara nödvändiga för att kravet ska uppfyllas. Ett råd riktas till skogsmarkens ägare eller den som i övrigt förfogar över skog eller virke, t.ex. en avverkningsrättsinnehavare.

När ett råd inte har följts och skyldigheten kvarstår, exempelvis vid uteblivna eller otillräckliga föryngringsåtgärder, ska normalt ett föreläggande beslutas och detta kan då förenas med ett vite. I storleksordningen vart tionde råd om föryngringsåtgärder leder till ett föreläggande. Under de senaste åren har föreläggande även använts i några fall för att reparera

skador på natur- och kulturmiljön efter en skogsbruksåtgärd. Förbud används närmast uteslutande för att förhindra eller begränsa skada på natur- och kulturmiljön vid skogliga åtgärder.

Eftersom ett föreläggande eller förbud normalt ska ha föregåtts av ett råd kan beslutet inte annat än undantagsvis (särskilda skäl enligt 35 § skogsvårdslagen) vara mer betungande för skogsägaren än vad rådet varit. Ett sådant exempel är när rådet omfattar enbart markberedning under en fröträdställning men föreläggandet behöver avse både markberedning och plantering eftersom fröträden har blåst ner eller avverkats. I ett sådant fall ska det av den förfrågan som skickas till skogsägaren inför beslut om föreläggande framgå att myndigheten avser att kräva åtgärder utöver det som tidigare angetts i rådet.

Större flexibilitet vid valet av tillsynsåtgärder

Tanken med den befintliga konstruktionen är att Skogsstyrelsen så långt det är möjligt och i första hand ska använda sig av råd enligt skogsvårdslagen för att lagstiftningen ska följas. Skogsstyrelsen bör dock ges en större flexibilitet vid valet av tillsynsåtgärder.

Skogsstyrelsens uppföljningar visar att mellan 15 och 25 procent av utförda föryngringar inte uppfyller kraven på sådana föryngringsåtgärder som behövs för att trygga återväxten enligt 6 § skogsvårdslagen. Detta visar att det finns ett behov av ökad tydlighet från myndigheten när det handlar om olika krav som klart framgår av lagstiftningen. Kravet att ett föreläggande eller förbud måste föregås av ett råd som inte följts bör därför avskaffas.

Skogsstyrelsens bedömning är också att med hänsyn till myndighetens nuvarande arbetssätt skulle den föreslagna ändringen öppna en möjlighet till ett annat arbetssätt vid föreläggande om föryngringsåtgärder enligt 5 och 6 §§ skogsvårdslagen. En möjlighet för Skogsstyrelsen att meddela föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte har följts kan leda till en effektivare tillsyn, både när det gäller hanteringen av underrättelser om avverkningar och när det gäller tillsynsverksamheten.

Syftet med förslaget är inte att åstadkomma någon genomgripande ändring av Skogsstyrelsens handläggning av tillsynsärenden. Förslaget avser i första hand att ge Skogsstyrelsen en ökad flexibilitet och möjlighet att välja mellan befintliga tillsynsinstrument redan från början i situationer då rådgivning bedöms vara överflödig eller verkningslös. Det kan t.ex. gälla situationer där Skogsstyrelsen sedan tidigare känner till att en markägare inte har velat följa myndighetens råd. Det kan också finnas skäl för Skogsstyrelsen att i situationer där de åtgärder tillsynen gäller är tvingande (t.ex. återväxt) direkt meddela ett föreläggande.

12.2.4 Frivilliga insatser för miljöhänsyn

Regeringens bedömning: För att de miljöpolitiska och skogspolitiska målen för skogsbruket ska kunna nås är det avgörande med frivilliga insatser. Statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera och uppmuntra frivilliga insatser, genom t.ex. rådgivning.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har kommenterat frågan är positiva till beredningens analys av betydelsen av de frivilliga insatserna för miljöhänsyn samt insatsernas betydelse för att nå miljömålen. *Havs- och vattenmyndigheten* menar att det behövs ett tydliggörande av innebörden av sektorsansvaret och hur det tillsammans med samhällets insatser säkerställer ett hållbart brukande. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* pekar på vikten av att arbeta aktivt med kunskapsspridning och utbildning. *Skogsstyrelsen* framhåller arbetet inom projektet ”Dialog om miljöhänsyn” där de framtagna målbilderna inrymmer ambitioner över lagstiftningens lägsta nivå. *Norra Skogsägarna*, *Norrskog* och *LRF Skogsägarna* pekar på frivilligheten som en viktig drivkraft för att ta ansvar över lagnivån. *Sveaskog* välkomnar beredningens erkännande av de frivilliga insatsernas betydelse.

Världsnaturfonden och *Naturvårdsverket* instämmer i att frivillig miljöhänsyn är viktig, men menar att den inte fungerar i dag och att nivån på den hänsyn som tas inte är tillräcklig. *Skogsindustrierna* delar inte bilden av att de frivilliga insatserna är avgörande för att nå miljömålen. Det är fullt möjligt att bygga måluppfyllelse på statliga insatser.

Skälen för regeringens bedömning

Skogspolitiken utgår från att skogsbruket arbetar för att nå de skogspolitiska målen samt miljökvalitetsmål och berörda etappmål via sektorsansvaret, genom frihet under ansvar. Lagstiftningen uttrycker en lägstಾನivå för miljöhänsynen inom skogsbruket. Lägstಾನivån måste kompletteras med frivilliga insatser för att de skogspolitiska och miljöpolitiska målen ska kunna nås. Skogsbrukets frivilliga insatser är därmed en central del av politiken och har avgörande betydelse för att bevara den biologiska mångfalden i skogen och för att nå flera av miljökvalitetsmålen.

Regeringen ser mycket positivt på de stora insatser för frivillig miljöhänsyn som har genomförts i skogsbruket sedan den nuvarande skogspolitiken beslutades i början av 1990-talet. Insatserna är en del av modellen för delat ansvar mellan staten och skogsbruket för genomförandet av politiken. Särskilt stor betydelse har de avsättningar av skogsmark som görs, bl.a. inom ramen för de marknadsdrivna internationella certifieringssystemen, men även genom att upprätta s.k. gröna skogsbruksplaner, utanför certifieringssystemen. Mer än hälften av den skyddade arealen skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog är i dag frivilliga avsättningar. I avsnitt 11.2.1 beskriver regeringen sin syn på fortsatt utveckling av det arbetet.

Även i fråga om den miljöhänsyn som tas i samband med skogsbruksåtgärder har arbetet utvecklats positivt under de två senaste decennierna, vilket presenteras i avsnitt 12.2.1. Det kvarstår dock fortfarande arbete för att miljökvalitetsmålen och berörda etappmål ska kunna nås. Miljöhänsynen i skogsbruket behöver därför fortsätta att vidareutvecklas och i viss utsträckning även effektiviseras. Det kan ske på flera sätt, t.ex. via certifieringssystemen, genom kunskapsspridning och forskning samt genom att statliga verksamheter uppmuntrar skogsbrukets frivilliga insatser.

Marknadsbaserade certifieringssystem

Skogsbrukets frivilliga åtgärder på miljöområdet sker bl.a. inom certifieringssystemen Forest Stewardship Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Cirka 15 miljoner av landets 23 miljoner hektar produktiv skogsmark är certifierat i något av systemen. Certifieringssystemen är frivilliga och marknadsdrivna. Det innebär att staten vare sig kan eller ska styra systemens utformning eller inriktning. Att från statens sida försöka styra certifieringen vore inte heller förenligt med principen om frihet under ansvar. I FSC- och PEFC-certifieringarna finns bl.a. regler om begränsningar av avverkningar av nyckelbiotoper, kvarlämnande av s.k. naturvärdesträd, frivilliga avsättningar, mål om andel lövträd i bestånden m.m. FSC-standarderna innebär bl.a. att nyckelbiotoper och naturvärdesträd inte får avverkas inom den certifierade marken. FSC-skogsägare är även skyldiga att sätta av minst 5 procent av den produktiva marken för naturvårdsändamål. Även inom PEFC-certifieringen ska nyckelbiotoper alltid sparas inom ramen för kravet på 5 procents avsättning av produktiv skogsmark.

Kunskapsspridning och forskning

Skogsbruket, allmänheten, ideella organisationer, myndigheter och universitet genomför i olika former åtgärder för att förbättra miljöhänsynen i skogsbruket. Bland annat samverkas kring åtgärdsprogram för hotade arter. Det förekommer även gemensamma forskningsprojekt där exempelvis skötselåtgärders effekter på den biologiska mångfalden analyseras. För att underlätta skogsbruket och förbättra miljöhänsynen lämnar även intresse- och företagareorganisationer rådgivning och stöd till privata markägare. Även ideella organisationer tar fram och sprider kunskap om hur miljöhänsynen kan förbättras.

Statliga verksamheter som uppmuntrar skogsbrukets frivilliga insatser

Statligt finansierade aktiviteter som genomförs i fråga om miljöhänsyn i skogen bör i första hand inriktas på att stimulera frivilliga insatser, t.ex. genom rådgivning. Skogsstyrelsens rådgivning till skogsbruket är en viktig komponent. Rådgivningsverksamheten ska ge stöd till markägare så att de kan välja ändamålsenliga insatser för sina frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogen.

12.2.5 Andra åtgärder för miljöhänsyn

Regeringens bedömning: Kvalitetssäkrade underlag är betydelsefulla för att den skogliga planeringen ska kunna bidra till god miljöhänsyn. Det finns behov av en utvärdering av ekonomiska stöd för utveckling av natur- och kulturmiljövärden i skogen.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har berört frågan delar beredningens bedömning. *Skogsstyrelsen* anser att det finns behov både av att kvalitetssäkra befintliga databaser och att genomföra nya inventeringar samt att en utvärdering av befintliga stöd också är relevant. *Havs- och vattenmyndigheten* och *Naturvårdsverket* pekar på behovet av resurser för rådgivning och tillsyn. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att nyckelbiotopsinventeringen bör kompletteras med vattenkvaliteter. *Norra skogsägarna*, *Mellanskog*, *LRF Skogsägarna*, *Norrskog* och *Södra Skogsägarna* pekar på det stora behovet av naturvårdande skötsel och att det därmed bör finnas möjlighet till stöd för detta. *Skogsindustrierna* menar att innebörden av ”nyckelbiotop” bör kvalitetssäkras innan ytterligare inventeringar genomförs.

Skälen för regeringens bedömning

En central utgångspunkt i skogspolitiken är att skogsbruket arbetar för de skogspolitiska och miljöpolitiska målen genom frihet under ansvar. Statens stöd till skogsbrukets arbete med miljöhänsyn är därmed begränsat men sker dels genom att bidra med underlag till markägarens skogliga planering, dels genom ekonomiska bidrag för bevarande av natur- och kulturmiljövärden.

Genom att underlätta den skogliga planeringen och utveckla bidragen till åtgärder för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden förbättras förutsättningarna för att skogsbrukets insatser når miljökvalitetsmålen, särskilt målet *Levande skogar*.

Skoglig planering

För att den skogliga planeringen ska kunna fungera som underlag för skötsel- och bruksåtgärder, måste den bygga på korrekt information om de natur- och kulturmiljövärden som finns i landskapet. I dag är en del av informationen av skiftande kvalitet och i vissa fall splittrad. Det finns ett behov av att säkerställa och kvalitetssäkra informationen i existerande databaser bl.a. när det gäller kulturminnen och nyckelbiotoper.

Kunskapen om värden knutna till skogslandskapets vattenmiljöer och hur hänsyn till dessa värden tas på effektivaste sätt behöver också förbättras. Skogsstyrelsen driver sedan 2011 projektet ”Vattenförvaltning 2015” i syfte att hålla samman och effektivisera verksamheter relaterade till vattenförvaltningsarbetet inom skogen i Sverige. I det tidigare nämnda projektet ”Dialog om miljöhänsyn” finns också frågan om skogslandskapets vatten med på så sätt att det i projektet har tagits fram målbilder

för miljöhänsyn till sjöar och vattendrag samt målbilder för transporter över vattendrag. Inom skogsägarrörelsen pågår sedan några år en bred kampanj med studiecirklar för ”skogens vatten”. Arbetet med gröna skogsbruksplaner har även utvecklats med s.k. blå målklassning för att säkerställa att tillräcklig hänsyn till vatten tas vid planering av skogliga åtgärder.

Sedan 2008 genomför Lantmäteriet laserskanning och har skapat en nationell höjdmodell som ger en mycket noggrann bild av hur marken ser ut. Modellen ger även data om skog. Skogsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att använda modellen för att ta fram förbättrade skogliga skattningar för landet. Målet är att markägare ska kunna vara mer aktiva i sitt skogsbruk, möjliggöra bättre natur- och kulturhänsyn samt effektivisera myndigheternas arbete generellt.

Ett antal myndigheter arbetar för närvarande med ett projekt som regeringen initierat, projektet En dörr in. Projektet syftar till att förenkla skogsägarnas myndighetskontakter och tillgång till relevant information. Det är viktigt att detta arbete bedrivs målmedvetet. Det är också viktigt att arbetet bedrivs och utformas utifrån ett markägar- eller medborgarperspektiv. Regeringen har därför i regleringsbrevet för 2014 gett Skogsstyrelsen i uppdrag att i sitt förenklingsarbete sätta fokus på att underlätta skogsägarnas myndighetskontakter, särskilt projektet En dörr in. Skogsstyrelsen ska i samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna i Blekinge, Jämtlands och Stockholms län, samt efter samråd med kommunerna, fortsätta sitt arbete med en fördjupad myndighetssamverkan för anmälningar och ansökningar som rör skogsbruksåtgärder på skogsmark. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har i sina regleringsbrev för 2014 även fått i uppdrag att ta fram en gemensam ansvarsfördelning för funktionen där dess utveckling, förvaltning och finansiering redovisas.

Skogsstyrelsen och skogsbruket arbetar därmed redan i dag med flera projekt och uppdrag för att öka kunskapen och säkerställa skogsbrukets tillgång till information om natur- och kulturmiljövärden. Vid utvärdering av dessa pågående arbeten är det viktigt att analysera behov av ytterligare insatser.

Tillgången till korrekt information är av stor vikt. Informationens tillförlitlighet behöver säkerställas. Regeringen avser därför att ge ett uppdrag till Skogsstyrelsen om att kvalitetssäkra informationen och bedöma omfattningen av informationen i existerande databaser. I uppdraget bör ingå att föra dialog med skogsbruket om förutsättningar och förväntningar avseende näringens medverkan vid kvalitetssäkring och informationsinsamling inom ramen för sektorsansvaret.

Åtgärder för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden i skogslandskapet

Det finns i dag i huvudsak två olika ekonomiska stöd för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden i skogslandskapet, dels bidrag till ädellövskogsbruk, dels bidrag till natur- och kulturmiljövård i skogen. Stöden syftar främst till att säkerställa att andelen ädellövskog bibehålls eller ökar samt till att bevara och utveckla kulturmiljöer eller naturvärden genom exempelvis frihuggning av gamla lövträd, restaurering av äldre

Prop. 2013/14:141 transportleder, anläggning av våtmarker, naturvårdsbränning eller andra fördyrande skogsbruksåtgärder där ett anpassat brukande eller förstärkt miljöhänsyn krävs. Sammantaget bidrar stöden till utveckling och säkerställande av både producerande, stödjande, reglerande och kulturella ekosystemtjänster.

Befintliga ekonomiska stöd behöver utvärderas. Det bör analyseras om det finns behov av förändringar för ökad effektivitet i åtgärderna i fråga om miljöeffekter, t.ex. när det gäller skötsel av såväl formellt som frivilligt skyddade områden samt anpassat brukande. Vid en sådan analys bör även värdet av viktiga ekosystemtjänster vägas in. Regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter utvärdera befintliga stöd till skogsbruket för utveckling av natur- och kulturmiljövärden, och vid behov lämna förslag på hur stöden skulle kunna utformas för ökad effektivitet. Värdet av viktiga icke marknadsprissatta ekosystemtjänster bör vara ett viktigt element.

Regeringen anser även att möjligheten för markägare att få ersättning för produktion av ekosystemtjänster bör kunna utvecklas. I avsnittet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster (avsnitt 6) aviserar regeringen att en fördjupad analys av policyalternativ för hållbar produktion av ekosystemtjänster bör göras i samband med uppföljning och utvärdering av etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster. I det avsnittet aviseras även en bred översyn av befintliga ekonomiska styrmedel som påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Resultatet av utvärderingen av befintliga stöd till skogsbruket kompletterar den breda översynen av ekonomiska styrmedel och ger ett viktigt underlag för en framtida fördjupad analys.

12.2.6 Sociala värden i skogsbruket

Regeringens bedömning: Bemyndigandet i 30 § skogsvårdslagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog innefattar även hänsyn till sociala värden. Bestämmelsen behöver inte ändras för att förtydliga detta.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Miljömålsberedningen föreslog att 30 § skogsvårdslagen kompletteras med uttrycket ”sociala värden”.

Remissinstanserna: Många instanser är positiva till att lyfta fram skogens sociala värden men har avstyrkt en ändring i 30 § skogsvårdslagen, främst på grund av avsaknad av definition och de otydligheter ändringen skulle medföra. *Svea Hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* har avstyrkt ändringen med hänvisning till att behovet av ändringen inte är utrett, begreppet inte är definierat, konsekvenserna inte är belysta och det således innebär att ett oinskränkt bemyndigande ges till Skogsstyrelsen. *Södra Skogsägarna*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Skogsindustrierna*, *Sveaskog* och *Mellanskog* har avstyrkt förslaget främst pga. avsaknad av definition av begreppet. *Skogsstyrelsen* anser att förslaget innebär en

skogspolitisk förändring samt att följdändringar i andra delar av skogsvårdslagen måste göras om ändringen genomförs. *Naturvårdsverket, Världsnaturfonden och Länsstyrelsen i Jönköpings län* är positiva till förslaget att lyfta fram sociala värden i lagstiftningen men ser behov av precisering för att det ska kunna genomföras. *Naturskyddsföreningen och Länsstyrelsen i Västernorrlands län* är positiva till förslaget och Naturskyddsföreningen menar att det dessutom behövs utökat skydd av tätorts-nära områden.

Skälen för regeringens bedömning

I förarbetena till portalparagrafen i skogsvårdslagen (1979:429) beskrivs att skogsbruk ska bedrivas med hänsyn till naturvårdens och andra allmänna intressen (prop. 1978/79:110 s. 59 f., bet. JoU 1978/79:30, rskr. 1978/79:387). Detta utvecklades i den större förändring av skogsvårdslagen som gjordes 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252).

Enligt förarbetena innefattar naturvård både den vetenskapliga och den sociala naturvården, dvs. även friluftsliv och rekreation i olika former, inklusive jakt och fiske (prop. 1978/79:110 s. 15 och prop. 1992/93:226 s. 89 f.). I förarbetena till bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog motiveras bemyndigandet med att det krävs en anpassning och ett hänsynstagande när det gäller olika åtgärder i skogsbruket för att tillgodose friluftslivets och andra allmänna intressen. Föreskrivna åtgärder ska kunna förenas med ett rationellt skogsbruk och får inte vara så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Av propositionen framgår att ”naturvårdens intressen” i första hand handlar om rekreation, friluftsliv och i viss mån vetenskapliga ändamål.

Det är alltså tydligt att naturvårdens intressen avser även sociala värden. Lagen behöver inte ändras för att tydliggöra detta.

Intrångsbegränsningen

Av bemyndigandet att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog framgår att de föreskrifter som meddelas inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen ska alltså avse sådant som skogsägaren ska anses kunna tåla utan ersättning. Längre gående krav på hänsyn får inte ställas i föreskrifterna. Lagtexten behöver inte ändras för att förtydliga detta.

Sektorsansvaret

Det skogliga sektorsansvaret medför att åtgärder för att nå skogspolitiska och miljöpolitiska mål i skogslandskapet vilar gemensamt på myndigheterna och skogsbruket, vilket regeringen utvecklat i propositionen En skogspolitisk takt med tiden (prop. 2007/08:108). I praktiken innebär det att för att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts att skogsägarna, i genomsnitt, har ambitioner på en högre nivå än vad som uppnås genom

Prop. 2013/14:141 att enbart följa skogsvårdslagstiftningens krav. Det gäller t.ex. för det antal plantor som ska finnas för godkänd föryngring och för generell hänsyn vid skötsel av skog.

Den rådgivning som Skogsstyrelsen bedriver syftar till att motivera skogsägarna att bruka sin skog på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen uppfylls, dvs. att göra mer långtgående åtaganden inom vissa områden än vad lagen kräver.

Frågan om hänsyn till sociala värden omfattas av sektorsansvaret på samma sätt som andra hänsynstaganden.

Kommunernas arbete

Kommunerna ansvarar för samhällsplanering på lokal nivå. Som markägare har kommunerna en viktig roll när det gäller förvaltning av kommunägda skogar. Förutom att säkerställa mark har också kommunerna ansvar för att förbättra tillgänglighet till naturområden och kan ta initiativ till dialog och samarbete med andra aktörer som äger tätortsnära skogar (Framtidens friluftsliv, prop. 2009/10:238 s. 26).

Kommunernas viktiga roll när det gäller tätortsnära skogar tydliggörs genom ett uppdrag till Boverket som aviseras i denna proposition om uppdraget att för den fysiska planeringen utarbeta vägledning och kompetensstöd om hantering av ekosystemtjänster (t.ex. sociala värden i tätortsnära natur) vid tillämpning av 2 kap. plan- och bygglagen samt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Kunskapssammanställning

För att ytterligare öka kunskapen om skogens sociala värden lämnade regeringen i regleringsbrevet för 2013 ett uppdrag till Skogsstyrelsen om att bl.a. göra en sammanställning av kunskapsläget om skog och sociala värden. I uppdraget ingick att redovisa hur markägare i olika ägarkategorier och deras organisationer, kommuner samt andra relevanta organisationer arbetar med frågan, analysera behov av åtgärder från olika aktörer samt lämna förslag på eventuella åtgärder om kunskapsluckor rörande det offentliga åtagandet för skog och hur sociala värden identifieras. Dessutom skulle Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket gemensamt redovisa en analys av möjligheterna och behovet av att utöka naturvårdsavtalens användning till att även omfatta områden med sociala värden. Uppdraget redovisades till Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet) den 1 december 2013 (Skogsstyrelsens Meddelande 8-2013, Naturvårdsavtal för områden med sociala värden och Meddelande 9-2013 Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning).

Av redovisningen framgår att skogens sociala värden är något som många aktörer arbetar med, och har gjort så under lång tid. I regelverken inom de marknadsbaserade certifieringssystemen – som alla skogsbolag och många enskilda markägare är anslutna till – finns krav på hänsyn till sociala värden. I miljöpolicyer och andra styrdokument framgår hur företagen väljer att hantera frågorna. Rent konkret handlar det om att t.ex. tillgängliggöra skogen genom att hålla vägar öppna, upplåta mark till vandringsleder, naturturismföretag och jakt samt genomföra samråd med närboende, arrendatorer eller andra grupper som påverkas av en planerad åtgärd. Branschorganisationen Skogsindustrierna har tagit fram tre fokus-

områden för sitt strategiska utvecklingsarbete med människan och skogen – tillgänglighet, kunskap och skötsel. Skogsägarföreningarna har gemensamt tagit initiativ att utveckla familjeskogsbrukets arbetssätt för att öka människors positiva upplevelse av skogen och skogsbruk genom ökad kunskap, dialog och samverkan och anpassad skogsskötsel. Även många ideella organisationer, som Naturskyddsföreningen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Hembygdsförbund och Friluftsförbundet är engagerade i frågan och är verksamma lokalt, regionalt och nationellt samt medverkar i olika myndighetsprocesser.

Skogsstyrelsen pekar i redovisningen på följande utvecklingsområden: utveckla samverkan för skogens sociala värden, utveckla kompetens och medvetenhet, utveckla metoder för kunskapsunderlag och samhällsplanering, utveckla metoder för dialog- och samrådsprocesser samt utveckla uppföljning.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i en redovisning till regeringen gjort bedömningen att det är fullt möjligt att teckna naturvårdsavtal för områden med sociala värden. Myndigheterna kommer att påbörja ett arbete med att teckna sådana naturvårdsavtal. Redovisningarna bereds för närvarande i Regeringskansliet och kan komma att ligga till grund för ytterligare insatser.

Sammantaget anser regeringen att det sker mycket positivt arbete som bedöms vara effektivt för att säkerställa att det inom skogsbruket tas hänsyn till sociala värden i förväntad utsträckning.

12.3 Skogs- och miljöredovisning

Regeringens förslag: Skogsvårdsförordningens bestämmelse om vad en skogs- och miljöredovisning ska innehålla upphävs.

Skälen för regeringens förslag: Ett krav på skogs- och miljöredovisning infördes i 14 a § skogsvårdslagen genom lagen (1998:1538) om ändring i skogsvårdslagen. Bestämmelsen innehöll krav på skogs- och miljöredovisning samt ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om innehållet i redovisningen samt om undantag från kraven. Genom lagen (2008:662) om ändring i skogsvårdslagen upphävdes 14 a § och därmed också kravet på skogs- och miljöredovisning och bemyndigandet att meddela föreskrifter om redovisningens innehåll.

Bestämmelser om bl.a. innehållet i en skogs- och miljöredovisning finns i 34 a § skogsvårdsförordningen (1993:1096). Bestämmelserna meddelades med stöd av det bemyndigande som fanns i 14 a § skogsvårdslagen men fyller inte längre någon funktion. Efter upphävandet av 14 a § skogsvårdslagen saknar dock regeringen möjlighet att meddela föreskrifter i ämnet. Riksdagen bör därför upphäva 34 a § skogsvårdsförordningen.

13 Ett variationsrikt skogsbruk

13.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk (se avsnitt 4.1.2). Insatserna bidrar till att nå Aichimålen om att stoppa förlusten av livsmiljöer och om uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk (Aichimål 5 och 7) och även till det EU-gemensamma målet om att öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden (EU-mål 3).

13.2 Insatser

13.2.1 Skogsskötselformer

Regeringens förslag: Möjligheten för Skogsstyrelsen att i det enskilda fallet meddela undantag från bestämmelsen om tillåtna avverkningsformer för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden ersätts av ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sådana undantag.

Regeringens bedömning: Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av återväxt- och avverkningsbestämmelserna i skogsvårdslagen bör ses över för att säkerställa att de inte försvårar eller förhindrar olika skogsskötselformer som en markägare har intresse av och som kan vara lämpliga i det enskilda fallet.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer med regeringen.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer med regeringen.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna är positiva till att möjligheterna till ett variationsrikt skogsbruk tydliggörs. Ingen har avvisat lagförslaget. *Världsnaturfonden* menar dock att konsekvensutredningen är bristfällig och att förändringen inte ger några administrativa besparingar för vare sig skogsbruket eller Skogsstyrelsen. *Världsnaturfonden* anser att beredningen borde ha formulerat ett tydligt politiskt mål om hyggesfritt skogsbruk eller alternativa metoder på nationell nivå som anger en politisk vilja att stimulera utvecklingen av alternativa skogsbruksmetoder. Vidare anser bl.a. *Skogssällskapet* att det inte bör vara en polarisering mellan trakthyggesbruk och hyggesfritt skogsbruk utan att olika metoder ska ses som en palett av möjligheter som passar olika väl i olika situationer. *Skogsstyrelsen* menar att det inte är säkert att åtgärderna ger tillräckliga drivkrafter för att i praktiken uppnå den önskvärda ökningen av variationen i skogsbruket. Enligt Skogsstyrelsen bör etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk ingå i kontrollstationen 2018. *Södra Skogsägarna* och *Skogsindustrierna* menar att det är anmärkningsvärt att beredningen inte föreslagit åtgärder för att begränsa de skador

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tidigare skogspolitik

Sveriges första skogsvårdslag infördes 1903. Det huvudsakliga syftet med den lagen var att säkerställa återbeskogningen och därmed den framtida tillgången på virke. Skogsvårdslagstiftningen har därefter ändrats ett antal gånger med 20–25 års mellanrum.

En röd tråd i skogsvårdspolitiken har varit återbeskogningsplikten och omsorgen om en långsiktig virkesförsörjning, detta mot bakgrund av skogsresursens väsentliga betydelse för den svenska ekonomin och för sysselsättningen. Skogens värden ur miljösynpunkt uppmärksammades först senare och bestämmelser om hänsynstagande till naturvårdens och andra allmänna intressen i samband med skogsbruk infördes första gången genom 1974 års skogsvårdslag (prop. 1974:166, bet. 1974:52JoU, rskr. 1974:405) och fördes över till den nuvarande skogsvårdslagen 1979. Genom 1993 års skogspolitiska beslut lyftes miljöfrågorna i skogsbruket fram ännu tydligare. En betydande del av den svenska biologiska mångfalden finns i skogslandskapet och är beroende av att en tillräckligt god miljöanpassning av skogsbruket sker.

1993 års skogspolitiska beslut

Grunderna för gällande skogspolitik beslutades av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En viktig förändring i den nya skogspolitiken var att två jämställda mål för skogspolitiken fastställdes – ett miljömål och ett produktionsmål.

Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ska ges förutsättningar att fortleva i livskraftiga bestånd. Hotade arter och ekosystem ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas (prop. 1992/93:226 s. 27).

Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar (prop. 1992/93:226 s. 32). Därutöver avreglerades politikområdet genom att bidrag avskaffades och skogsägarna i betydande utsträckning fick frihet under ansvar att själva bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk.

2008 års skogspolitiska beslut

Riksdagen beslutade 2008 om vissa ändringar i skogsvårdslagen med anledning av regeringens proposition En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244).

Regeringen gjorde i propositionen den övergripande bedömningen att skogspolitiken över lag fungerar väl och att grunderna i den gällande skogspolitiken bör ligga fast men att hänsyn i högre grad bör tas till framtida klimatförändringar. Vidare slogs fast att skogspolitikens två

Prop. 2013/14:141 jämförda mål – miljömålet och produktionsmålet – och det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt. Ändringarna i skogsvårdslagen innebär bl.a. att det i lagens portalparagraf betonas att skogen är en förnybar resurs (prop. 2007/08:108 s. 6).

Krav på skogens skötsel

Skogsvårdslagen (1979:429) innehåller de centrala bestämmelserna om skogens skötsel, t.ex. om avverkning, plantering och miljöhänsyn, och om myndigheternas skyldigheter och befogenheter.

I lagen anges kraven på när skog ska anläggas på produktiv skogsmark. Detta ska göras om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt, om marken ligger outnyttjad eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande (5 §). Vidare krävs enligt lagen att vid anläggning av ny skog ska de förnygringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt (6 §). Skogsstyrelsen får medge undantag från kraven i särskilda fall (9 §).

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. Enligt paragrafens tredje stycke får Skogsstyrelsen i särskilda fall medge undantag från första stycket (10 §).

Skogsbruksformer

Skog och skogsmark kan nyttjas för många ändamål, t.ex. för produktion av virke och annan biomassa, för rekreation, friluftsliv, jakt, rennäring och turism. Ibland talar man om mångbruk som ett begrepp som innefattar användandet av skogen för såväl produktion av biomassa som för andra syften.

Den dominerande skogsbruksformen i Sverige i dag är trakthyggesbruk. Trakthyggesbruk innebär i korthet att samtliga träd inom ett visst område ska vara av ungefär samma ålder, och att i stort sett alla träd, utom de som lämnas av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden inom området avverkas samtidigt. Efter avverkning ska skogsmarken återbeskogas genom t.ex. plantering, sådd eller naturlig förnygring med fröträd.

Det finns en mängd alternativa bruksformer till trakthyggesbruket. För dessa alternativa bruksformer används ibland ”hyggesfria metoder” som en samlingsbeteckning.

Ett variationsrikt skogsbruk kan åstadkommas på många olika sätt, dels inom ramen för det som betecknas trakthyggesbruk, dels med alternativa metoder. Det finns ingen tydlig gräns mellan vad som är trakthyggesbruk och när det övergår till en alternativ bruksform.

Avverkning

Enligt skogsvårdslagen ska avverkning på produktiv skogsmark vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Avverkningsbestämmelserna ändrades genom 1993 års skogspolitiska beslut. Tidigare fick avverkning på skogsmark ske genom röjning, gallring eller slutavverkning, dvs. trakthyggesbruk. Syftet med ändringen var

att markera att avverkning kan innebära andra avverkningsmetoder än slutavverkning. När ändringen beslutades var förhoppningen att kunskapen om alternativa hyggesmetoder skulle öka för att man efterhand skulle få en större variation i brukandet. Dessa förhoppningar har dock inte infriats i den utsträckning som förväntats. Kunskapen om vilken effekt andra skötselformer än trakthyggesbruk har på skogsproduktion, ekonomi, klimat, biologisk mångfald, viltskador, skogens vatten m.m. är relativt begränsad. Därför är det svårt att dra entydiga slutsatser om de olika skötselformernas fördelar och nackdelar i relation till varandra. Det beror i sin tur beror på att dessa metoder praktiserats i liten skala under efterkrigstiden.

Betetryck från vilt påverkar

Som tidigare sagts, finns det många sätt att uppnå ett variationsrikt skogsbruk inom ramen för det som betecknas som trakthyggesbruk. Regionalt och lokalt kan dock rådande betetryck från vilt, framför allt älg och rådjur men även kronhjort och dovhjort, påverka möjligheterna att odla bl.a. tall och olika typer av lövträd eftersom de är mest betesbegärliga. På grund av bett, gnag, avbrytning av stammar eller fejning uppstår skador på produktionsskogen vilket försämrar det ekonomiska resultatet för skogsbruket. Detta dels för att skadorna leder till intäktsbortfall på grund av lägre produktion och sämre kvalitetsutbyte, dels för att kostnaderna ökar om skadade objekt måste omplanteras eller skadeförebyggande åtgärder måste vidtas. Planteringar och ungskogar är mest utsatta, men även äldre skog drabbas ibland. Viltskadorna är lokalt omfattande och har så varit under en lång period.

Utöver de ekonomiska förlusterna för skogsbruket påverkas även landskapsbilden och den biologiska mångfalden negativt när obalans råder mellan förekomst av hjortdjur och för dem tillgängliga betesresurser. Särskilt stor påverkan får hjortdjuren då tallen ersätts med föryngring av gran över stora områden. Gran är en dålig foderresurs för viltet och ensidig föryngring av gran kan leda till högre betetryck på intilliggande marker bevuxna med andra trädslag, med följd att även andelen uppväxta lövträd minskar.

Viktig i sammanhanget är den modell för ekosystembaserad älgförvaltning som är i drift sedan 2012. Modellens målsättning är att erhålla en älgstam av hög kvalitet i balans med betesresurserna. Regeringen har därför i regleringsbrevet 2014 för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna tydliggjort behovet av bl.a. effektivt genomförande av älgförvaltningen, regionalt anpassade finansieringsformer samt ändamålsenlig information och kunskap om skogens tillstånd.

Alternativa bruksformer

Det är viktigt att inte i onödan försvåra andra former av skogsbruk än trakthyggesbruk om en markägare har intresse av andra bruksformer.

Bestämmelserna i 10 § skogsvårdslagen om tillåtna avverkningsformer är tillsammans med reglerna om återväxtskyldighet (5 §) och krav på att vidta föryngringsåtgärder (6 §) viktiga för att upprätthålla en hög och uthållig virkesproduktion. Syftet med det nu gällande kravet på dispens vid avverkningar som avviker från huvudregeln i 10 § är att undvika ett

Prop. 2013/14:141 exploaterande skogsbruk. Dispensprövningen ger Skogsstyrelsen en möjlighet att bedöma om avverkningsformen i kombination med planerade föryngringsåtgärder upprätthåller en hög och uthållig virkesproduktion. Dispensförfarandet medför även en möjlighet för Skogsstyrelsen att godkänna en avverkningsform som främjar miljö- och naturvårdsintressen, även om den inte uppfyller kraven på en hög och uthållig virkesproduktion. Bestämmelsen medför samtidigt viss administration för skogsbruket och Skogsstyrelsen. Vid ansökan om dispens ska en särskild blankett lämnas till Skogsstyrelsen med information om syftet med åtgärden, en beskrivning av hur åtgärden ska genomföras samt en beskrivning av det aktuella beståndet. En karta över det aktuella beståndet ska bifogas ansökan. Skogsstyrelsen hanterar varje enskilt dispensärende och avslutar det med beslut om tillstånd till åtgärden eller i förekommande fall avslag. Antalet dispensärenden är begränsat men troligen finns ett mörkertal med ett antal avverkningar per år som sker utan ansökan, men där sådan egentligen skulle ha krävts.

Natur- och kulturmiljövärden kan dock ofta bevaras och utvecklas med alternativa brukningsformer samtidigt som avverkningen som sådan uppfyller kravet på tillåten avverkningsform, och därmed inte skulle behöva dispensprövas.

Det bör inte finnas onödiga hinder för att använda avverkningsmetoder som bevarar och utvecklar natur- och kulturmiljövärden. Bestämmelserna i 10 § skogsvårdslagen innebär en administrativ dispensprövningshantering som kan avskaffas. I stället för dispenskravet bör förutsättningarna för undantag från lagens krav i fråga om avverkning framgå av föreskrifter. Sådana föreskrifter bör få meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. En sådan ordning innebär en bättre avvägning mellan å ena sidan behovet av information om pågående avverkningsmetoder och å andra sidan önskan om ett så enkelt administrativt förfarande som möjligt för företag och myndigheter.

Därutöver bör det göras en översyn av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av återväxt- och avverkningsbestämmelserna i skogsvårdslagen. Detta för att säkerställa att föreskrifterna och de allmänna råden inte försvårar eller förhindrar olika skogsskötselformer som en markägare har intresse av och som kan vara lämpliga i det enskilda fallet. En sådan översyn avseende 5 och 10 §§ skogsvårdslagen pågår redan inom Regeringskansliet. Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att även se över föreskrifter och allmänna råd till 6 § skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bör vidare ges i uppdrag att överväga behov av utvecklad rådgivning på området samt att analysera möjligheterna att ytterligare utveckla rådgivning om skötselmetoder för att förhindra klövviltets negativa påverkan på skogsutvecklingen.

13.2.2 Försöksverksamheter

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från skogsvårdslagens bestämmelser om återväxtåtgärder och tillåtna avverkningsformer för att möjliggöra försöksverksamhet.

Remissinstanserna har inte invänt mot förslaget. *Sveriges lantbruksuniversitet* menar att forskningsintresset bör gå före andra intressen inom områden som används för skoglig forskning och att det bör införas ett generellt undantag från skogsvårdslagen som inbegriper även miljöreglerna.

Skälen för regeringens förslag: Det är inom ramen för regeringens arbete med regelförenkling som frågan uppkommit att skogsmark som används för försöksverksamhet bör undantas från skogsvårdslagens bestämmelser om återväxtåtgärder och tillåtna avverkningsformer. En sådan förenkling är en rimlig avvägning mellan olika intressen. Eventuellt bortfall av virkesproduktion med anledning av skogliga försök inom ett antal försöksområden med begränsad areal torde vara närmast försumbart.

Ett generellt undantag från skogsvårdslagstiftningens regler för försöksverksamhet skulle dock bli alltför långtgående. Exempelvis bör områden som används för försöksverksamhet även fortsättningsvis omfattas av nu gällande regler om skyddsåtgärder mot skadliga insekter i 29 § skogsvårdslagen, med möjlighet att i enskilda fall medge undantag.

Det är rimligt att mark som används för försöksverksamhet undantas från skogsvårdslagens regler om skyldighet att anlägga ny skog (5 §), om åtgärder för föryngring och tillfredsställande återväxt (6 §), om avverkning på ett sätt som är ändamålsenligt för anläggning av ny skog eller som främjar skogens utveckling (10 §). I dessa fall bör forskningens intressen generellt ges företräde.

Därför bör det i 5 och 6 §§ införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från 5 och 6 §§ för att möjliggöra försöksverksamhet. I 10 § tredje stycket finns en möjlighet för Skogsstyrelsen att i särskilda fall medge undantag från kravet på ändamålsenlig avverkning i första stycket samma paragraf. Den dispensmöjligheten bör ersättas av ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kraven i första stycket för att möjliggöra försöksverksamhet. Någon ändring i tillämpningen av vad som avses med ”försöksverksamhet” är inte tänkt.

Enligt 9 § får Skogsstyrelsen i särskilda fall meddela undantag från 5 och 6 §§. För att göra lagen mer överskådlig bör denna bestämmelse flyttas till 5 och 6 §§ så att de undantagsmöjligheter som anges i var och en av paragraferna blir utömlande. Därmed kan 9 § upphävas.

14 Ett nationellt skogsprogram

14.1 Mål

Målet med ett nationellt skogsprogram är som helhet bredare än ett etappmål i miljömålssystemet och bör ha betydelse även för flera andra politikområden än för skogspolitiken.

Prop. 2013/14:141 De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar bl.a. till att nå etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram (se avsnitt 4.1.2). Insatserna bidrar till att nå det globala Aichimålet om uthålligt jord-, skogs- och vattenbruk (Aichimål 7) och även till det EU-gemensamma målet om att öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och restaurering av den biologiska mångfalden (EU-mål 3).

14.2 Insatser

Regeringens bedömning: Sverige bör utveckla ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden så att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhälls-ekonomi. Ett viktigt led i arbetet med ett nationellt skogsprogram är att tillhandahålla forum och former för dialog och samverkan som kan ge en ökad samsyn om skogens roll i samhället och ger möjlighet att skapa en samlad långsiktig strategisk inriktning på skogens hållbara bruk och bevarande.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Tidpunkten för igångsättande av processer och färdigställandet av ett program avviker. Miljömålsberedningen har som ett etappmål föreslagit att Sverige senast 2015 har utvecklat ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden.

Skogsstyrelsens bedömning överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till att ett nationellt skogsprogram utvecklas.

Ett flertal remissinstanser har understrukt vikten av att programmet utgår från skogen i ett brett perspektiv och att det blir ett deltagande från olika intressenter i skogens hela värdekedja. Vidare betonas att ett program bör ha bred politisk förankring för att bestå under flera mandatperioder, att det ska samordnas med andra relevanta pågående processer och att tillräckligt med resurser avsätts. Att processen utgår från en bred och aktuell kunskap anser flera remissinstanser är viktigt. Ett stort antal detaljsynpunkter lämnas. Ett mindre antal remissinstanser, bl.a. *Centrum för Biologisk Mångfald*, är mer kritiska till förslaget och anser att det är för vagt formulerat, att det blir för tungrodd process. *Världsnaturfonden* och *Naturskyddsföreningen* anser att förstudien innehåller intressanta förslag men att politiken måste ändras innan programmet kan skrivas och inte tvärtom. *Naturvårdsverket* instämmer i att ett nationellt skogsprogram skulle kunna utveckla skogspolitiken och deltar gärna, men befarar att det blir en utredning att vänta på i stället för att åtgärda redan utredda behov. Majoriteten av länsstyrelserna har tillstyrkt och ser ett generellt mervärde med ett nationellt skogsprogram. De betonar vikten av att knyta ett program till pågående processer som t.ex. miljömålsarbetet och regeringens satsning ”Skogsriket – med värden för världen”. Vidare betonas vikten av brett deltagande, vertikal integration samt tillräckligt med ekonomiska resurser för arbetet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* påpekar att processen med ett program kan fungera som ett strukturerat

och proaktivt forum för dialog mellan intressenter från ett flertal sektorer i samhället och kan bidra till att underlätta avvägningar och minska motsättningar kring skogen som resurs i en tid då samhället förändras i allt snabbare takt. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att rapporten är för övergripande men betonar att bred representation och kostnadseffektivitet är viktig.

Även sektorsmyndigheterna och forskningsråd är övervägande positiva till ett långsiktigt strategiskt arbete och en bred ansats med skogens roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Försvarsmakten* påpekar även vikten av förebyggande arbete, riskhantering och krisberedskap. *Fortifikationsverket* tror att ett program kan samordna intressen som rör skogen på ett bra sätt. *Statens jordbruksverk* trycker på vikten av helhetssyn och samspel. *Havs- och vattenmyndigheten* understryker vikten av koordinering med miljömålsarbetet och andra processer. Detta understryks även av *Sametinget* som även trycker på den vertikala integrationen. *Boverket* och *Trafikverket* understryker vikten av ett brett innehåll och *Formas* vikten av forskning, innovation och utveckling. *Sveriges geologiska undersökning* betonar att långsiktigt strategiskt arbete inom en hel sektor skapar goda förutsättningar för att nå god samhällsutveckling samtidigt som kraft och resurser kan läggas på en god miljöanpassning.

Vinnova betonar att den föreslagna förnyelsen av det skogspolitiska området är viktig för svensk tillväxt. *Tillväxtanalys* betonar att ett skogsprogram som tas fram i bred dialog ökar samsynen kring skogens roll i samhället och leder till synergier och förankrat regelverk. *Tillväxtverket* betonar betydelsen av att relatera detta till det regionala tillväxtarbetet i respektive län. *Statens energimyndighet* betonar att en plattform för skogspolitiken är positiv vid avvägning mellan mål. *Stockholms universitet*, *Kungl. Tekniska högskolan*, *Uppsala universitet*, *Linnéuniversitetet*, *Göteborgs universitet* och *Sveriges lantbruksuniversitet* påpekar bl.a. vikten av ett långsiktigt perspektiv, behovet av kunskap, debatt och ett brett deltagande i arbetet med nationellt skogsprogram. *Riksentikvarieämbetet* söker förtydliganden om programmets status och målbild. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut* söker en starkare klimatkoppling. *Linköpings universitet* betonar att visionen bör vara utmanande för utveckling utanför de traditionella ramarna. *Luleå tekniska universitet* påpekar vikten av mervärden och kostnadseffektivitet i en process. *Västra Götalandsregionen* och *samverkansorganen i Blekinge, Jönköpings och Kalmar län* har tillstyrkt och betonar att initieringsfasen är väsentlig liksom att man tidigt identifierar sektorer som bör delta i processen och satsar resurser på kunskapsspridning.

Kommunerna betonar bl.a. värdet av en långsiktig strategi som kan bredda synen på skogens roll i samhället och att nationell, regional och lokal nivå bör kopplas ihop. Ett stort antal intresseorganisationer utanför den traditionella skogssektorn har tillstyrkt och betonar bl.a. en bred ansats, att ett program ska vara utvecklingsinriktat och baserat på vetenskap, brett deltagande, tydliga mandat och långsiktighet. Resurser och kostnadseffektivitet betonas liksom en effektiv struktur och arbetsordning. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien*, *Svenska kyrkan*, *Västerås stift*, *Stockholm Environment Institute*, *Sveriges hembygdsförbund*, *Svenska samernas riksförbund*, *Svenska jägareförbundet*, *Svenskt näringsliv*,

Prop. 2013/14:141 *Hushållningssällskapens förbund, EON, Fortum, Friluftsförbundet, Inventia AB, JM Bygg, Peab, Renägarförbundet, Stockholm International Water Institute, Svebio, Svenskt friluftsliv, Sveriges Arkitekter och Sveriges jordägarförbund* är alla positiva till en bred samverkan som kan vitalisera debatten och leda till konstruktiv utveckling. *Preem* betonar att det är välkommet med ett nationellt program, eftersom en övergripande strategi saknats. *Kairos Future* trycker på vikten av centrala perspektiv och en tydlig process och analysmetodik. Intresseorganisationerna inom skogssektorn är positiva till ett nationellt skogsprogram. *Sveaskog, Skogsindustrierna, Bergvik, LRF Skogsägarna, Norra Skogsägarna, Skogsägarna Norrskog, Skogsägarna Mellanskog, Södra, Pöyry Management Consulting AB, Stora Enso Skog AB* och *GS Facket för skog- trä och grafisk bransch* betonar bl.a. att en långsiktig skogsstrategi med en bred ansats behövs, en kontinuerlig policyprocess och helhetssyn på skogen liksom en bred och stark förankring.

Skälen för regeringens bedömning: Nationella skogsprogram introducerades som begrepp av FN:s mellanstatliga skogspanel 1997. Ytterligare vägledning ges via den regionala uttolkning som har skett inom den paneuropeiska processen och ministerkonferensen i Wien 2003 (MCPFE, 2003) där nationella skogsprogram beskrivs som en process för policyplanering med bl.a. ett brett och tvärsankt deltagande och som syftar till fortsatt utveckling av hållbart skogsbruk och bidrar till hållbar utveckling. Arbetet med nationella skogsprogram sker till stor del i form av dialogprocesser där såväl intressenter som myndigheter deltar.

Både Miljömålsberedningen och Skogsstyrelsen anser att Sverige bör utveckla ett nationellt skogsprogram.

Skogsstyrelsen betonar i sitt meddelande att ett skogsprogram kan vara ett bra sätt att lyfta skogens roll i utvecklingen av ett hållbart samhälle. Bedömningen är att det finns flera mervärden med att starta ett program. Bland dessa kan nämnas bättre sektorsintegrering, bättre tydlighet och förankring i sektorn och därmed större kraft i genomförandet av skogs- och miljöpolitiken samt angränsande politikområden. Dessutom kan det bli ökad tydlighet och transparens i det internationella arbetet. I rapporten framhålls att det också är viktigt att ta till vara de principer som utarbetats internationellt samt värdera erfarenheter från andra länder i svensk kontext. Viktigare förutsättningar för en lyckad process bedöms vara reella möjligheter för påverkan, tydliga former och förutsättningar i deltagandeprocessen och en bred politisk uppslutning.

Regeringen bedömer att Sverige bör utveckla ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden så att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi. Ett nationellt skogsprogram kan både bidra till att uppfylla skogspolitikens jämställda mål, miljömål och produktionsmål, samt även förbättra förutsättningarna för att nå flera av miljö kvalitetsmålen, t.ex. *Levande skogar, Begränsad klimatpåverkan* och *Ett rikt växt och djurliv*, samt friluftslivspolitikens mål. Det är därför möjligt att arbetet med ett nationellt skogsprogram till en del är ett etappmål i miljömålssystemet även om programmet som helhet är mer omfattande. Ett nationellt skogsprogram kan även bidra till att nå mål inom områden som t.ex. infrastruktur, energi, landsbygdsutveckling, arbetsmarknad inklusive jämställdhet i

skogssektorn, forskning och innovation, export, utbildning, turism, kultur och hälsa, och därmed bidra till stärkt konkurrenskraft regionalt, nationellt och internationellt. Prop. 2013/14:141

Ett nationellt skogsprogram bör bidra till att skapa en gemensam bild av skogens och skogsbrukets betydelse för ekonomi, miljö och människors behov av friluftsliv och naturupplevelser. Nya, framtida utmaningar för skogsbruket medför sannolikt att behovet att göra avvägningar mellan olika samhällsmål inom skogspolitiken kommer att öka. Politikutvecklingen inom EU och internationellt får allt större inverkan även på nationell skogspolitik genom olika angränsande politikområden och därmed kommer också behovet av avvägningar mellan skogspolitik och andra politikområden att öka. Det är också angeläget att de avvägningar som görs tar hänsyn till sambanden mellan miljötillstånden i skogsekosystemen och de ekosystemtjänster som de skapar. Den tekniska utvecklingen och förändrade globala konkurrensförhållanden kommer fortsatt att påverka marknadsförutsättningarna för skogsnäringen genom förändrade konsumtionsvanor och kraven på produktutveckling. Klimatförändringarna och insatser för att minska dem kan även förväntas leda till ökat behov av biomassa, t.ex. bioenergi och byggnadsmaterial av trä, över hela världen.

Ett nationellt skogsprogram för Sverige bör så långt som möjligt följa internationella rekommendationer med hänsyn tagen till svenska förutsättningar och utgångspunkter. Programarbetet bör ha en stark förankring både politiskt och bland intressenterna i skogens hela värdekedja.

Regeringen avser att senast 2014 initiera en öppen dialogprocess med berörda intressen om skogens roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle, inklusive en biobaserad samhällsekonomi. I processen skapas goda förutsättningar för aktörer att samverka och uppleva delaktighet och ägarskap. Skogsprocesserna kan samlas och lyftas fram på ett tydligt sätt. Detta kan skapa ett brett samförstånd om ett effektivt nyttjande av skogsresursens olika värden och en helhetssyn på värdekedjan. Erfarenheter och resultat från arbeten med t.ex. miljökvalitetsmålen, dialogprocessen om miljöhänsyn, liksom regeringens satsning ”Skogsriket – med värden för världen” och andra relevanta pågående processer nationellt och regionalt, kan tillsammans med nya dialoger och framtidsanalyser utgöra viktiga byggstenar i ett nationellt skogsprogram. Dialogen ska vara resultat- och framtidsinriktad och omfatta skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden.

Processen med ett nationellt skogsprogram är en viktig del av resultatet och därför bör inte tidpunkten för färdigställandet av målformuleringar och åtgärdspaket redan nu låsas fast.

Det är också viktigt att ta lärdom från andra länder som utvecklat nationella skogsprogram.

15 Biologisk mångfald i havet

15.1 Mål

Insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar främst till att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* men även *Ingen övergödning*. Insatserna bidrar till att nå Aichimålen om att stoppa förlusten av livsmiljöer, hållbart fiske och skydd av marina områden (Aichimål 5, 6 och 11) och även till de EU-gemensamma målen om att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster samt säkerställa hållbart fiske (EU-mål 2 och 4).

15.2 Insatser

Regeringens bedömning: Ett fortsatt konkret åtgärdsarbete är nödvändigt för att bevara havets och kusternas biologiska mångfald, kulturmiljöer, ekosystemtjänster och långsiktigt hållbara produktionsförmåga samt för att havsvatten ska nå en god miljöstatus enligt kraven i EU:s ramdirektiv för vatten och havsmiljödirektiv. Åtgärder behöver genomföras på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Nyttjande av havets resurser genom näringsverksamhet, rekreation eller annat nyttjande bör ske på ett långsiktigt hållbart sätt som inte hotar havets biologiska mångfald. Skyddet av marina områden behöver stärkas. Kunskapen om marina ekosystem och utbredningen av marina naturtyper bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Inriktningen på regeringens politik om den biologiska mångfalden i havet har tidigare lagts fast i både regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) och i regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213). Målen för åtgärdsarbete i havsmiljön läggs fast i de nationella miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Ingen övergödning* samt enligt överenskommelser inom EU och i internationella och regionala konventioner.

Åtgärder för havsmiljön behöver genomföras på regional, nationell och internationell nivå. För att bevara havets och kusternas biologiska mångfald, ekosystemtjänster och långsiktigt hållbara produktionsförmåga, bör miljöpolitiken för havet inriktas på att kust- och havsvatten ska nå en god miljöstatus enligt kraven i EU:s ramdirektiv för vatten och havsmiljödirektiv, att marina naturtyper och arter har gynnsam bevarandestatus, att områden med höga natur- och kulturvärden skyddas långsiktigt och att havets ekosystem förvaltas så att en hållbar utveckling främjas. Exempel på åtgärder som behöver vidtas är att skyddet av marina områden ska stärkas (se avsnitt 11), att det internationella samarbetet ska utvecklas (se avsnitt 5) samt att miljöövervakningen ska förbättras och effektiviseras

(se avsnitt 16). Andra exempel på viktiga insatser är ett integrerat åtgärdsarbete för havs- och vattenförvaltning, satsningar på lokala vattenvårdsprojekt och en ekosystembaserad havsplanering samt en ökad kunskap och kartering av marina ekosystem.

Havets särskilda förutsättningar

Havets biologiska mångfald har i stora delar fundamentalt skilda förutsättningar från den biologiska mångfalden på land. Många arter förflyttar sig över stora områden. Detta gäller såväl fiskar och däggdjur som växt- och djurplankton. Ett exempel är ålen som vandrar från svenska vattendrag för att leka i Sargassohavet. Den mänskliga påverkan på havet har inte varit hållbar och storskaliga problem för havsmiljön kvarstår. Att havsmiljön är utsatt för hårt tryck påverkar även människans möjlighet att nyttja de marina ekosystemtjänsterna som fiske, vattenbruk, bioteknik, friluftsliv, rekreation och turism. Påverkan i form av utsläpp till luft och vatten kommer även från andra länder. Den nationella rådigheten över möjligheterna att nå miljö kvalitetsmål och etappmål är därför begränsad, varför det internationella samarbetet är viktigt.

Storskaliga ekosystemförändringar

Storskaliga förändringar i kustekosystemet har dokumenterats. Övergödning medför algbloomningar och en ökad andel fintrådiga alger i grunda kustområden. Detta sker på bekostnad av ålgräsängar och blåstångsbälten som är mycket viktiga biotoper för bl.a. fiskreproduktion. Östersjön är svårt drabbad av syrebrist och övergödningen är en av orsakerna till detta. Utbredningen av syrefria bottenar i Östersjön har tredubblats under 2000-talet och ligger nu på en nivå som aldrig tidigare dokumenterats. Detta medför stora hot mot bottenfaunan och påverkar reproduktionen och den geografiska utbredningen av fisk, t.ex. torsk. Bestånden av ejder och andra dykänder minskar. Östersjöns torskar växer inte lika fort i storlek som tidigare. Det är med befintligt kunskapsunderlag svårt att hitta enskilda orsaker till dessa storskaliga förändringar.

I dag är 21 svenska marina fiskarter och 34 arter ryggradslösa organismer rödlistade enligt ArtDatabankens rödlista över hotade arter från 2010. De regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar tar fram rödlistor för Östersjön respektive Nordostatlanten. I Helcoms lista över hotade och minskande populationer av arter och biotoper eller habitat pekas 16 biotoper och biotopkomplex ut som hotade. Alla dessa förekommer i Sverige. I Oskars lista över hotade och minskande populationer av arter och habitat återfinns 10 av de utpekade habitaterna i Sverige. Inom Oskar pågår ett arbete att successivt ta fram rekommendationer för skydd av alla listade hotade arter och habitat.

Enligt myndigheternas årliga miljömålsuppföljning (Rapport 6557) är såväl nuvarande tillstånd som framtidsutsikterna för flera marina naturtyper dåliga, bl.a. på grund av stor belastning av näringsämnen och ett högt fisketryck. Inom den årliga miljömålsuppföljningen har Havs- och vattenmyndigheten rapporterat att det kvarstår allvarliga problem när det gäller god ekologisk och kemisk status för kustvatten, bl.a. på grund av miljögifter. Belastningen av miljögifter som tungmetaller och organiska föreningar, inklusive läkemedelsrester, innebär ett hot mot den biolo-

Prop. 2013/14:141 giska mångfalden. Fisk från Bottenhavet och Bottenviken innehåller fortfarande höga halter av dioxiner och polyklorerade bifenyler (PCB). Dessa halter är högre i de norra delarna av Östersjön än i de södra. Ett annat ämne som är mycket giftigt för vattenlevande organismer, som tidigare användes i båtbottnfärger och som man fortfarande hittar kraftigt förhöjda halter av i småbåtshamnar, är organiska tennföreningar (TBT). Båtbottnfärger som används för att förhindra påväxt kan innehålla ämnen som är farliga varför regeringen har genomfört en satsning inom lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) för att bl.a. främja installation och bruk av båtbottnväxtar som ett alternativ till målning av båtbottnen.

Kopplingen mellan land och hav är stark när det gäller påverkan på havsmiljön. Övergödning och anrikning av farliga ämnen i havet orsakas i hög grad av utsläpp och markanvändning i avrinningsområdena. Många åtgärder för att lösa havsmiljöproblemen måste därför ske på land.

Ytterligare hot mot den biologiska mångfalden i havet är invasiva främmande arter (se avsnitt 8), oljeutsläpp, marint skräp, förorening och klimatförändringar. Trots att de olagliga oljeutsläppen i svenska vatten minskat kraftigt utgör flytande oljeutsläpp fortfarande ett direkt hot mot sjöfågel och marin biologisk mångfald. Marint skräp, inklusive mikroplast (mikroskopiska plastpartiklar), förväxlas ofta med föda av marina arter som därför kan bli undernärda och dö. Upptag av mikroplast kan även leda till ansamling av miljögifter i marina organismer. Annat skräp, såsom förlorade fisknät av syntetiskt material, kan fortsätta fånga säl, sjöfågel och fisk i tiotals år. Klimatförändringar och förorening av världshaven påverkar utbredningen av arter samt möjligheterna för arterna att överleva i en förändrad miljö. Östersjön som har bräckt vatten och temperaturberoende arter är speciellt känsligt för förändringar.

Förvaltningsåtgärder

I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen en fortsatt satsning på lokala vattenvårdsprojekt enligt förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA-förordningen). Satsningen innebär att 75 miljoner kronor årligen satsas på lokala vattenvårdsprojekt fr.o.m. 2014 och framåt. LOVA-förordningen syftar bl.a. till att minska belastningen av fosfor och kväve i havsmiljön. Ekonomiska bidrag enligt LOVA-förordningen ger goda möjligheter för arbete med konkreta åtgärder. Regeringen satsar även i budgeten för 2014 på pilotprojekt för avancerad rening av avloppsvatten, bl.a. från läkemedelsrester.

Regeringen har vidare i budgetpropositionen för 2014 under en treårsperiod avsatt medel för en fortsatt utveckling av selektiva fiskeredskap. Användning av selektiva fiskeredskap innebär att redskapen anpassas till typen av fångst i syfte att säkra fiskens beståndsutveckling och begränsar den negativa inverkan på den biologiska mångfalden. Regeringen har också i Handlingsplan för förbättrad konkurrenskraft för den svenska sjöfartsnäringen (Regeringskansliets dnr N2013/342/TE) aviserat en nationell maritim strategi. Strategin kommer att presenteras under 2014 och ska tydliggöra det fortsatta arbetet med svensk havspolitik och hur den ska kunna bidra till att skapa tillväxt, välfärd och god havsmiljö.

Enligt regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) är en central utgångspunkt att arbetet med olika mål, processer och handlingsplaner som styr havs- och vattenmiljöarbetet effektiviseras, samordnas och integreras. Det pågående genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemensamma åtgärder på vattenpolitikens område) och EU:s havsmiljödirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område) är grundläggande processer för att få till stånd ett sådant effektivt åtgärdsarbete och för att nå direktivens mål om god ekologisk och kemisk status i sötvatten och kustvattnen till 2015 samt god miljöstatus i havet till 2020.

Merparten av övergödande ämnen och miljögifter som påverkar biologisk mångfald i kust och hav transporteras via vattendragen eller kommer från landbaserade källor. Därför är det viktigt med ett integrerat och samordnat åtgärdsarbete för både sötvatten och havsmiljö. Havs- och vattenmyndigheten har här en viktig roll. Nationella åtgärdsprogram ska enligt havsmiljödirektivet vara antagna i december 2015 och genomförandet av åtgärder ska påbörjas senast i slutet av 2016. Havs- och vattenmyndigheten är, i samarbete med berörda myndigheter och aktörer, ansvarig för genomförandet. Genomförandet av havsmiljödirektivet kräver regionalt samarbete. För detta har de regionala havskonventionerna Helcom och Oskar en stor roll för att samordna genomförandet av direktivet.

I genomförandet av ramdirektivet för vatten har Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning samt vattenmyndigheterna ett särskilt ansvar. Reviderade åtgärdsprogram ska vara antagna vid utgången av 2015.

Ekosystembaserad havsplanering

Enligt regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) behövs en integrerad och tvärspektoriell havspolitik som utgår från en helhetssyn på nyttjandet och bevarandet. Havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras samtidigt som havsanknutna näringar kan utvecklas, växa och bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft.

I denna politik är ekosystemtjänsterna centrala. För att hänsyn ska kunna tas till ekosystemtjänsterna på ett effektivt sätt är det viktigt att deras värde tydliggörs, särskilt i beslutsfattande som rör användningen av mark och vatten och i kommunernas fysiska planering och i planeringen av havet. En ändamålsenlig havsplanering är en viktig del i havsförvaltningen och regeringens arbete med att införa sådan planering är ett viktigt led i att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande av havsområden. Miljödepartementet har nyligen remitterat promemorian Hushållning med havsområden (Regeringskansliets dnr M2013/2403/Nm) som innehåller förslag till nya bestämmelser om hushållningen med havsområden. Där föreslås att havsplaner ska tas fram och beslutas för de svenska havsområdena och att dessa ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling som innebär att ekosystemens strukturer och funktioner bevaras och

Prop. 2013/14:141 återställs vid behov. De lagändringar som förslagen föranleder presenteras i propositionen Hushållning med havsområden (prop. 2013/14:186).

EU-kommissionen presenterade i september 2012 ett meddelande om Blå tillväxt – möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn. Meddelandet behandlar hållbar utveckling av kust- och havsbaserade näringar som enligt kommissionens mening utgör den maritima aspekten av Europa 2020-strategin. I mars 2013 lade EU-kommissionen fram ett förslag till ramdirektiv om havsplanering och integrerad kustförvaltning (KOM [2013] 133 slutgiltig). Förslaget syftar till att främja en hållbar utveckling av aktiviteter och hållbar användning av resurser. Enligt förslaget bör medlemsstaterna upprätta havsplaner och tillämpa en ekosystembaserad ansats. Förslaget förhandlas för närvarande i rådet och EU-parlamentet. Det nyss beskrivna svenska arbetet med hushållningen av havsområden kommer att underlätta genomförandet av de kommande EU-reglerna om havsplanering.

Ett hållbart fiske

Fisket regleras till stor del genom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Under 2013 enades Europeiska rådet och Europaparlamentet om en ny förordning om en gemensam fiskeripolitik (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken). I förhandlingarna om den nya förordningen har regeringen verkat för införande av regler för maximalt hållbart uttag av fiskbestånden senast 2015 där så är möjligt och senast 2020 för övriga bestånd samt införandet av ett förbud mot att kasta oönskade fångster över bord.

Exempel på åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken som bidrar till att nå målen inom konventionen för biologisk mångfald är bl.a. långsiktiga förvaltningsplaner och flerartsförvaltning dvs. förvaltningsplaner som omfattar flera arter inom ett havsområde. Regeringen har också varit pådrivande för att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik och verksamhet, särskilt i syfte att främja ett hållbart fiske. Den gemensamma fiskeripolitiken ska införa en ekosystemansats och tillämpa försiktighetsansatsen. Ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen beskrivs i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och säkerställer i korthet att fisket sker inom ramen för ekosystemens gränser och att avsaknad av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att t.ex. skydda fiskbestånd eller deras livsmiljöer.

I samband med förhandlingarna om en ny förordning om en gemensam fiskeripolitik har även en ny EU-förordning om en europeisk havs- och fiskerifond planerats. Av kommissionens förslag till EU-förordning om en europeisk havs- och fiskerifond framgår att genomförandet av den reviderade gemensamma fiskeripolitiken ska kunna understödjas av fonden. Förslaget innebär att fonden exempelvis ska kunna finansiera åtgärder för att underlätta det successiva införandet av ett utkastförbud men även åtgärder som syftar till att främja genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv. Havs- och fiskerifonden innehåller också möjligheter att stödja åtgärder inom EU:s integrerade havspolitik. Finansieringen av de

havspolitiska åtgärderna hanteras huvudsakligen inom ramen för direkt förvaltning, dvs. medlemsstaterna kan ansöka direkt hos kommissionen om stöd. Prop. 2013/14:141

Ett för högt fisketryck påverkar den biologiska mångfalden negativt och fiske med bottentrål kan ge negativa effekter på bottenfauna som exempelvis koralldjur. Beståndsutvecklingen har generellt varit positiv under senare år för de fiskbestånd i Västerhavet som nyttjas som matfisk som torsk, kolja, vitling, kummel och gråsej, rödspätta, sill och makrill. Flertalet arter omfattas av förvaltningsplaner. Torskbestånden i Kattegatt är på historiskt låga nivåer. I Östersjön syns nu en ökning av bestånden av torsk men det finns tecken på att bestånden växer dåligt. Bestånden av vild lax når inte upp till uppsatta förvaltningsmål i flertalet av de älvar som mynnar ut i Östersjön. Ytterligare förvaltningsåtgärder behövs för att säkerställa att återhämtning av dessa olika fiskbestånd kan ske.

Ökad kunskap och kartering av marina ekosystem

Kunskapen om de marina ekosystemen är generellt bristfällig, vilket försvårar arbetet med att planera för nätverk av skyddade marina områden, genomförandet av åtgärder för hotade arter och habitat, havsplanering och utvecklingen av grön infrastruktur. Behovet av förbättrad kunskap även för hållbart nyttjande av kust- och havsområdena som t.ex. förnyelsebar energiproduktion, bioteknik och olika former av vattenbruk kommer att aktualiseras genom arbetet med en nationell maritim strategi vilken aviseras i Handlingsplan för förbättrad konkurrenskraft för den svenska sjöfartsnäringen (Regeringskansliets dnr N2013/342/TE).

Havs- och vattenmyndigheten har redovisat omfattningen av befintligt marint områdesskydd samt lämnat en prognos för ytterligare tillkommande marint områdesskydd (rapportering av regeringsuppdraget Marint områdesskydd, Regeringskansliets dnr M2013/1511/Nm). Av redovisningen framgår att ett förbättrat underlag om utbredning av naturtyper i havet behöver tas fram för att förbättra möjligheten att analysera behoven avseende nätverk av skyddade områden.

En satsning behöver göras vad gäller forskning om ekosystem och komplexa orsakssamband som kan leda till storskaliga ekosystemförändringar. De kunskapsluckor som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har redovisat till Miljödepartementet i rapporten Miljösituationen i Östersjön – en översiktlig bedömning av kunskapsläge, trender och forskningsbehov (Regeringskansliets dnr M2014/303/Mm) gällande det aktuella vetenskapliga kunskapsläget inom miljöforskning i Östersjön kan ligga till grund för vidare prioriteringar inom den havsbaserade miljöforskningen.

Restaurering

Enligt regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) är det långsiktiga målet med restaureringsarbetet att uppnå så naturliga marina landskap som möjligt till 2021. Kustområden har sedan lång tid påverkats av fysiska ingrepp och övergödning. Enligt den årliga miljömålnuppföljningen 2013 har exploateringen trängt undan naturtyper och arter samt fragmenterat livsmiljöer. Identifieringen av restaureringsbehovet i kustmiljön har påbörjats men strategier för en samlad prioritering

16 Forskning och miljöövervakning

16.1 Mål

De insatser som beskrivs i detta avsnitt syftar till att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster samt till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöövervakning och miljömålsuppföljning. Insatserna bidrar till att nå Aichimålen om traditionell kunskap och om bättre kunskap (Aichimål 18 och 19).

16.2 Insatser

16.2.1 Forskning om ekosystemtjänster och lärandeprocesser

Regeringens bedömning: Forskningsrådet Formas bör ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket göra en analys av hur forskningen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster strategiskt kan stödjas. Analysen bör omfatta kunskapsläget om ekologiska samband, effekter av ekonomiska styrmedel, metoder för värdering av ekosystemtjänster och lärandeprocesser i förvaltningen av ekosystemtjänster.

Ekosystemtjänstutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog vidare att nödvändiga resurser för Svenska Artprojektet säkerställs och att Artprojektet bör stimulera medvetenhet om ekosystemtjänster genom att åskådliggöra exempel på arternas ekologiska funktioner.

Remissinstanserna: *Formas, Sveriges geologiska undersökning, Naturvårdsverket, Boverket, Konjunkturinstitutet, länsstyrelserna i Västra Götalands, Norrbottens och Örebro län, Stockholms kommun samt Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges Arkitekter, Sveriges kommuner och landsting och Världsnaturfonden* stöder utredningens förslag om en analys av forskningen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster. *Formas* framhåller att lärande som vetenskaplig disciplin inte ligger inom Formas ansvarsområde, varför ett samarbete med Vetenskapsrådet förutsätts. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* understryker att det bör ingå i uppdraget att identifiera och belysa faktorer som påverkar omfattningen av aktivt deltagande av forskare i planering och utvärdering av förvaltning av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. *Länsstyrelsen i Stockholms län* vill att det föreslagna uppdraget till Formas inkluderar jordbrukets produktionssystem. *Södertörns högskola* har poängterat behovet av en disciplinöverskridande mång- och tvärvetenskaplig forskning. *Kungliga vetenskapsakademin (KVA)* hyser dock oro för att en för stark styrning av kunskapsframtagande riskerar att fokusera insatserna på områden som är

relativt välkända och därigenom missa mer svårförståeliga aspekter av ekosystemtjänsternas värde. *Statens fastighetsverk, länsstyrelserna i Dalarnas, Hallands, Jönköpings, Uppsala, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län samt Naturvårdsverket, Stockholms universitet, länsstyrelsen i Blekinge, Världsnaturfonden och Naturskyddsföreningen* har tillstyrkt att regeringen fortsatt säkerställer resurser för Svenska Artprojektet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ser även gärna ett fortsatt stöd till bokprojektet då det innebär en mycket pedagogisk kanal ut mot allmänheten.

Länsstyrelserna i Hallands, Västra Götalands och Östergötlands län anser att det är ett bra förslag att komplettera Artprojektets verksamhetsmål med att sprida kunskap om arternas ekosystemtjänster, under förutsättning att motsvarande resurser tillförs.

KVA instämmer i att Artportalen har stor potential att säkerställa det omfattande inventeringsarbete som utförs av allmänheten, men har påpekat att denna typ av data är av korrelativ natur. *Botkyrka kommun* stödjer förslaget att stimulera och kvalitetssäkra inrapporteringen till Artportalen och komplettera den genom att åskådliggöra exempel på arternas ekologiska funktioner. *Länsstyrelsen i Gotlands län* håller med om att allmänheten bör ges större möjlighet att rapportera in förändringar.

Skälen för regeringens bedömning: Även om kunskapsläget om ekosystemtjänster har förbättrats under senare år finns det ett stort behov av fortsatt forskning, framför allt när det gäller samband mellan ekosystemtjänster, med fokus på betydelsen av reglerande och stödjande ekosystemtjänster. Det är angeläget att ta ett samlat grepp om kunskapsutvecklingen när det gäller grundläggande ekologi, dess samspel med sociala och ekonomiska processer och samhällets förmåga att omsätta kunskapen i relevanta åtgärder. Utvecklingen av den elektroniska infrastrukturen för forskning om biologisk mångfald inom EU-projektet LifeWatch är ett exempel på insatser som görs för att skapa möjligheter till omfattande analyser av den ekologiska utvecklingen och dess orsaker samt göra prognoser för framtiden. Sverige ligger långt fram i denna utveckling genom programmets svenska nod, som samordnas av Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet.

För att åstadkomma ett långsiktigt lärande om ekosystemtjänsters värde behövs en strategisk, tvärvetenskaplig ansats som premierar medverkan av förvaltning och intressenter och underlättar medverkan av svenska forskare i det internationella samarbetet kring ekosystemtjänster. Forskningsbehoven kring lärandeprocesser har inte analyserats i samma utsträckning som behoven av ekologisk och ekonomisk forskning kring ekosystemtjänster. Regeringen ser ett stort behov av forskning om hur lärandeprocesser om ekosystemtjänster fungerar i Sverige samt om hur befintliga processer och metoder kan utvecklas för att bli mer effektiva. Det finns få analytiska ramverk för en strukturerad diskussion kring prioriteringar mellan olika ekosystemtjänster som kan hantera komplexa och dynamiska sociala och ekologiska sammanhang samt riskhantering i samband med tröskeffekter. Sådan forskning behöver förena ett brett spektrum av discipliner, inklusive ekologi, ekonomi, statskunskap, sociologi, psykologi och filosofi, och behöver ha nära anknytning till förvaltning eller näringsliv. Forskning kan med fördel baseras på de ini-

Prop. 2013/14:141 tiativ som tagits för att stimulera lärandeprocesser om ekosystemtjänster i Sverige.

Samråd om ekosystemtjänster kräver kompetens och god dialog som ger utrymme för olika intressenter att förstå varandras behov och farhågor. Förutsättningarna för att inkludera olika intressenter för att bl.a. tillgodogöra sig traditionell och lokal kunskap behöver klarläggas. För att samla kunskap om nyttjande av ekosystemtjänster från lokala kunskapsbärare behövs metoder för att relatera skiftande kunskapssystem och verklighetsbeskrivningar till varandra och till den begreppsapparat som används av utföraren av bedömningen. Det nationella programmet för traditionell ekologisk kunskap (Naptek) inrättades 2006 vid Centrum för biologisk mångfald vid Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet. Naturvårdsverket ska senast 31 mars 2014 redovisa arbetet med genomförande av bestämmelser om traditionell kunskap och traditionellt hållbart nyttjande som beslutats inom konventionen för biologisk mångfald (CBD) samt hur medel inom anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur har använts för att bidra till arbete i bl.a. Naptek under 2013.

Regeringen avser att ge Formas i uppdrag att göra en analys av hur forskningen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster strategiskt kan stödjas. I uppdraget bör ingå att identifiera och belysa faktorer som påverkar omfattningen av aktivt deltagande av forskare i planering och utvärdering av förvaltning av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Även faktorer som påverkar tillgodogörandet av allmänhetens och olika intressenters kunskap om biologisk mångfald och ekosystemtjänster i förvaltning och forskning bör belysas. Allmänhetens bidrag till kunskapsinhämtningen har ökat dramatiskt på senare år, genom inrapportering av artobservationer eller genom att dela med sig av kunskap om ekologiska samband eller biologiskt material. Uppdraget bör utföras i samråd med Naturvårdsverket, för att ges en närmare anknytning till förvaltningen. Även Vetenskapsrådet bör höras i frågor inom deras ansvarsområde.

Aktivt deltagande av forskare i planering eller utvärdering av förvaltning, som en del av vetenskapliga studier, är ett sätt att uppfylla behov av kompetens och samtidigt bygga kunskap som behövs för en adaptiv förvaltning. Under senare år har behovet av närmare samverkan mellan forskning och förvaltning uppmärksamats inom forskarsamhället, både i Sverige och i andra länder. I samband med utvärderingen av den särskilda forskningssatsningen om biologisk mångfald 2002–2007 framhölls att avnämaranknuten forskning behöver stimuleras i högre grad, t.ex. genom att samverkan med olika slags samhällsaktörer finansieras inom ramen för beviljade medel (Vetenskapsrådets rapportserie 14:2010). Formas konstaterade i rapporten *Analys av miljöforskningen och förslag till forskningsstrategi 2011–2016* att avnämarna sällan involveras i utformningen av forskningsprogram och att programmens användarvärde och nytta med stor sannolikhet skulle öka om avnämarna får en roll redan vid planeringen av programmen. Detta behövs som ett komplement till den grundforskning som initieras av forskarsamhället.

Med sin uppgift att främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande är Formas den myndighet som är bäst lämpad att skapa en bild av hinder och möjligheter för en nära samverkan mellan forskning och

förvaltning. Analysen bör bygga på såväl egna som andra finansiärers forskningsprogram. Relevanta forskningsråd och forskningsfinansierande myndigheter, liksom representanter för avnämare inom staten, landsting och kommuner, bör medverka i analysen.

Kunskap om arters förekomst genom systematiska inventeringar eller andra observationer utgör en grundsten för övervakning och för ekosystemtjänstbedömningar. Artportalen är en webbplats där allmänheten kan registrera observationer av arter, vilket utgör en växande och allt mer vetenskapligt tillförlitlig informationskälla för bedömningar av status och trender för enskilda arter och naturtyper, och även för forskning om ekologiska samband. Kunskap och kompetens inom artbestämning är dock bristfällig bland både allmänheten och inom förvaltningen såväl i Sverige som globalt. Det Svenska artprojektet, som drivs av Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet, är ett försök att komma till rätta med detta problem genom att kartlägga och vetenskapligt beskriva de arter av djur, växter och svampar som förekommer i landet, med prioritet för mindre kända arter och organismgrupper. Inrapportering av artobservationer till Artportalen bör stimuleras och kvalitetssäkras genom bl.a. verksamheten inom Svenska artprojektet. Regeringen har i beslut (L2012/1032/ELT) angett att Svenska artprojektet ska bidra till att uppfylla nationella och internationella mål för ekosystem och biologisk mångfald genom att förse samhället med kunskapsunderlag och verktyg för miljöövervakning och naturvårdsåtgärder. Målgrupper ska vara i första hand forskare och yrkesverksamma naturvårdare, i andra hand den naturintresserade allmänheten, bl.a. för att stimulera och kvalitetssäkra dess inrapportering av artobservationer till Artportalen. Regeringen har i regleringsbrevet för Sveriges lantbruksuniversitet för år 2014 jämfört med år 2013 anvisat oförändrade medel för Artdatabanken och Svenska artprojektet.

Artdatabankens utåtriktade arbete kan spela en nyckelroll för att öka effektiviteten i arbetet med kartläggning av ekosystemtjänster, genom att på samma gång öka intresset och förmågan hos allmänheten att delta i övervakning av biologisk mångfald. En utvidgning av arbetet för att visa exempel på arters betydelse för ekosystemtjänster skulle kunna bidra till ytterligare ökat intresse för arter och ekosystem, och därmed ytterligare stimulera till deltagande i kunskapsuppbyggnad och förvaltning. Det bör undersökas närmare hur detta skulle kunna åstadkommas med små medel, t.ex. genom samarbete med instanser med ett uttalat informations-spridningsuppdrag, exempelvis Naturhistoriska riksmuseet. Regeringen avser att ge ett gemensamt uppdrag till Sveriges lantbruksuniversitet och Naturhistoriska riksmuseet att utveckla det utåtriktade arbetet inom detta område.

16.2.2 Miljöövervakning

Regeringens bedömning: Det finns behov av en mer effektiv och stärkt miljöövervakning för hav, ytvatten och grundvatten. Även miljöövervakningen avseende sjöfåglar bör förstärkas.

Skälen för regeringens bedömning

Miljöövervakningen består av undersökningar och mätningar som syftar till att regelbundet följa tillståndet i utomhusmiljön. När det gäller biologisk mångfald sker övervakning av beståndsutvecklingen för ett urval av arter och av miljötillståndet i olika ekosystem. Den svenska miljöövervakningen har i huvudsak varit inriktad på att beskriva miljöstatus eller miljöns tillstånd. De EU-direktiv som berör miljöövervakning omfattar dock ett vidare begrepp än den svenska synen på miljöövervakningen, då direktiven även omfattar övervakning av drivkrafter och påverkansfaktorer samt effekter av miljöförändringar och samhällets åtgärder för att minska miljöproblemen. Ett bredare synsätt finns även i Sveriges miljömålssystem, där uppföljningen görs av målsvarsiga myndigheter med hjälp av indikatorer. För närvarande sker en vidareutveckling av indikatorsystemet för att möta de krav som följer av omställningen av miljökvalitetsmålen genom regeringens proposition Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) och de preciseringar och etappmål som regeringen redovisat i promemorian Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål (Ds 2012:23) (se vidare avsnitt 4.1).

Den nationella och regionala miljöövervakningen kan inte leverera all den miljöinformation som behövs för att följa upp miljökvalitetsmålen, utan mycket av den information som behövs finns framför allt hos myndigheter med ansvar i miljömålssystemet, i den officiella statistiken inklusive miljöräkenskaperna, i internationell rapportering och inom forskningen (prop. 2009/10:155 s. 41). Det övergripande syftet med miljöövervakningen är att beskriva miljötillståndet och förändringar i miljön, att visa om miljökvalitetsmålen nås samt att varna för störningar i miljön. I detta ingår att lämna underlag för åtgärder och följa upp beslutade åtgärder. Miljöövervakningens resultat är grunden för internationell rapportering om miljötillstånd.

Behov av översyn av den vattenanknutna miljöövervakningen

Kraven på miljöövervakning som har kommit med ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemensamma åtgärder på vattenpolitikens område) och havsmiljödirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område) kräver förändrad och utökad miljöövervakning i både sötvatten, grundvatten och i havet. Övervakningen är också central för att utvärdera effekterna av vidtagna åtgärder. Det behövs en mer effektiv och stärkt miljöövervakning, bl.a. behöver möjligheten att bättre integrera egenkontroll av vatten med nationell och regional miljöövervak-

ning för att optimera insatserna ses över. Regeringen avser därför att till-
sätta en utredning för en översyn under 2014.

Arbetet med att genomföra åtgärdsplanerna inom vattendirektivet är en viktig grund för möjligheten att nå miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt *Ingen övergödning*. Under hösten 2012 presenterade EU-kommissionen meddelandet Blueprint – för att skydda Europas vattenresurser (COM [2012] 673). Inom ramen för detta arbete utvärderades samtliga medlemsstaters förvaltningsplaner enligt vattendirektivet. För Sveriges del pekade kommissionen särskilt på vikten av bättre miljöövervakning. Kommissionen anser att dagens övervakningsprogram inte uppfyller kraven i direktivet utan är en fortsättning av tidigare program. Betydande påverkanskällor saknas och programmet har inte designats utifrån de bedömningsgrunder som ligger till grund för miljökvalitetsnormerna. Många vattenförekomster har klassificerats utan övervakningsdata, vilket ger låg tillförlitlighet. Kommissionen anser att detta är särskilt allvarligt eftersom övervakningen utgör grunden för allt vidare arbete med statusklassning, normsättning och identifiering av kostnadseffektiva åtgärdsbehov.

Övervakning av kustvattnen och haven runt Sverige omfattar nationell miljöövervakning och insamling av fiskdata enligt EU:s datainsamlingsförordning EG nr (199/2008). Syftet är att bedöma de marina ekosystemens tillstånd och utveckling över tid samt ge rådgivning om uttag av kommersiell fisk. Data rapporteras årligen till OECD, Europeiska miljöbyrån, Internationella havsforskningsrådet och de marina regionala konventionerna. Även inom ramen för de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och OSPAR har Sverige åtagande att följa upp utbredning och status för hotade arter och habitat.

Som en del av Sveriges genomförande av havsmiljödirektivet ska Havs- och vattenmyndigheten under 2014 ta fram ett nationellt övervakningsprogram i enlighet med kraven i direktivet. Det nya programmet ska vara i funktion från och med 2015. Havsmiljödirektivet innebär krav på att Sverige kan följa upp och rapportera tillstånd för de olika delarna i direktivet som gemensamt anger god miljöstatus. Även om samordning med nuvarande övervakning sker, kommer det nya programmet att innebära mer övervakning än i dag eftersom direktivet omfattar aspekter av havsmiljön som inte omfattas av den nuvarande miljöövervakningen. Exempel på sådana aspekter är undervattensljud, marint skräp (såväl på stränder som i havet), utbredning av habitat, näringsvävar, riktad övervakning av främmande arter och fysisk påverkan på t.ex. botten.

I avsnittet ”Biologisk mångfald i havet” (avsnitt 15) beskrivs de storskaliga ekosystemändringar som har observerats i bl.a. Östersjön. Hanöbukten är ett område där dessa problem särskilt har uppmärksammats och regeringen gav därför Havs- och vattenmyndigheten i regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att utreda orsakerna till områdets miljöproblem. I sin redovisning av uppdraget pekar myndigheten på att med dagens kunskap kan ingen enstaka faktor eller enskild källa pekas ut som bakomliggande orsak (dnr M2013/2608/Nm). Behovet av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med miljöproblemen i Hanöbukten har därför en undersökande och kunskapsinhämtande karaktär. Havs- och vattenmyndighetens förslag har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Eftersom storskaliga ekosystemförändringar som är svåra att förklara har observerats inom flera områden längs kusten och i Östersjön tog Miljöforskningsberedningen tillsammans med berörda myndigheter initiativet till en översikt över det aktuella vetenskapliga kunskapsläget inom miljöforskning i Östersjön. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ansvarat för initiativet i samarbete med Formas och Kemikalieinspektionen. Stockholms universitets Östersjöcentrum har haft uppdraget att leda projektet och en internationell expertgrupp knöts till arbetet. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i rapporteringen av initiativet gjort en översiktlig bedömning av kunskapsläge, trender och forskningsbehov, som kan ligga till grund för vidare prioriteringar inom den havsbaserade miljöforskningen (Miljösituationen i Östersjön – en översiktlig bedömning av kunskapsläge, trender och forskningsbehov. Redovisning till Miljödepartementet, januari 2014).

Övervakning av sjöfåglar som miljöindikatorer

Mot bakgrund av den komplexa problembild för Östersjön som nu har redovisats är det viktigt att även förstärka miljöövervakningen avseende sjöfåglar, uppmärksamma deras trender i beståndsutvecklingen och använda resultatet som indikation på miljötillståndet i Östersjön och andra havsområden. Fåglar är ofta tidiga indikatorer på miljöförändringar. Vissa sjöfåglares minskade antal kan vara en varningssignal om tillståndet i Östersjön.

I regleringsbrevet för 2013 uppdrog regeringen åt Naturvårdsverket att föreslå ett övervakningssystem för sjöfåglar för att kunna följa utvecklingen på ett tydligt sätt. I sin redovisning av uppdraget anger Naturvårdsverket att en utökad övervakning av sjöfåglar kommer att ge ett förbättrat underlag för uppföljning av skyddade områden, kopplingar till genomförda insatser eller införd skyddsstatus samt rapportering enligt fågeldirektivet. En utbyggnad av övervakningssystemet med ett program som täcker in hela kuststräckan längs Östersjön och Västerhavet ger möjlighet att se trender på nationell nivå och analysera geografiska skillnader. Vidare finns det vissa luckor i dataunderlaget för rapportering enligt internationella konventioner (exempelvis av övervintrande utsjöbestånd), vilket ett utbyggt övervakningssystem för sjöfågel kommer att bidra till att täcka. Inte minst de ökade anspråken från Helcom och Ospar på sjöfågeldata för uppföljning av EU:s havsmiljödirektiv kräver detta.

För att vända den nedåtgående utvecklingen av sjöfågelpopulationerna är det angeläget att förbättra kunskapsbilden för att sedan kunna sätta in specifika åtgärder. Regeringen förutsätter att Naturvårdsverket, tillsammans med andra berörda myndigheter som t.ex. Naturhistoriska riksmuseet, går vidare med sina förslag.

17 Ekosystemtjänster och klimatet

Regeringens bedömning: En långsiktigt hållbar markanvändning bör bidra till att uppfylla internationella åtaganden och nå visionen om att Sverige 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser. Skogens och skogsmarkens förmåga att ta upp och binda koldioxid är betydelsefull för arbetet med att bromsa klimatförändringarna och är en förutsättning för en fortsatt ökad hållbar produktion av bioenergi och klimatsmarta material. Det är också viktigt att värna om våtmarkers och torvmarkers förmåga att binda och lagra kol och deras vattenreglerande funktion. Utdikade våtmarker och torvmarker bör där så är lämpligt restaureras till resilienta ekosystem.

Klimatförändringarna kommer på ett ingripande sätt påverka biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur det nationella arbetet med biologisk mångfald kan utvecklas i syfte att på ett strategiskt sätt ta om hand effekter på biologisk mångfald till följd av ett förändrat klimat.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige kommer att påverkas kraftigt av ett förändrat klimat enligt en bedömning från bl.a. FN:s klimatpanel (IPCC). Den globala medeltemperaturen beräknas öka med mellan cirka 0,5 och uppemot 5 grader fram till 2100. I Sverige är en något högre uppvärmning än den globala att vänta under samma period. Sveriges årsmedeltemperatur förväntas öka med mellan 2 och 7 grader fram till perioden 2071–2100 jämfört med referensperioden 1961–1990. Hur stora förändringarna blir beror på hur arbetet med att begränsa de globala utsläppen lyckas. Temperaturhöjningen beräknas bli störst under vintern, mellan 2 och 9 grader vid slutet av seklet. Det väntas också bli regionala skillnader med kraftigast uppvärmning i landets norra delar. Betydande förändringar av nederbördsmonster, markfuktighet och avrinning väntas medan vegetationssäsongen kommer att förlängas och förekomst av snö- och istäcke minska.

Klimatförändringarna kommer att på ett ingripande sätt påverka biologisk mångfald och ekosystemtjänster både direkt genom förändrad temperatur, nederbörd och isförhållanden och indirekt genom förändrad markanvändning. Bland påtagliga förväntade effekter finns förändring av arters utbredningsmonster, inbördes konkurrensförhållanden och populationsstorlekar samt risk för att arter helt försvinner från landet. Andra effekter är krympande kalvfjällsarealer, ändrade isförhållanden liksom förändrade salt- och syrehalter i Östersjön. Även havens förurning globalt påverkar den biologiska mångfalden. IPCC bedömer att klimatförändringarna kommer att vara den viktigaste orsaken till arters utdöende i slutet av detta århundrade.

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären, i enlighet med klimatkonventionen, ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsyste-

Prop. 2013/14:141 met inte blir farlig. Möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet är beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder. I det svenska miljö-målssystemet finns ett etappmål som bl.a. anger att de svenska utsläppen av växthusgaser ska minska med 40 procent mellan 1990 och 2020. Målet avser de delar av utsläppen som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Riksdagen har också angett en vision om att Sverige 2050 inte bidrar till några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.

Klimatpolitiken syftar till att begränsa klimatförändringarna vilket också innebär att hoten mot den biologiska mångfalden kan begränsas. Samhällets framtida sårbarhet för klimatförändringarna kan reduceras genom insatser för att upprätthålla biologisk mångfald och ekosystemtjänster, t.ex. genom ett diversifierat skogsbruk med större andel träslag, genom att värna om våtmarkers förmåga att ta om hand översvämningar och genom bevarande av erosionsskydd från kustnära vegetation. Ett bevarande av ekosystemens förmåga att hantera stress och chocker skyddar således även samhället och bidrar till såväl ekologisk som social resiliens.

Sveriges yta är till mer än hälften täckt av skog och över tio procent av landet är täckt av myrar och andra torvbildande marker. Varje år omvandlas här betydande mängder av atmosfärens koldioxid till organiska kolföreningar i såväl träd som mark. Det är centralt för arbetet med att begränsa klimatförändringarna att utsläppen av växthusgaser orsakade av markanvändningen reduceras och att skogens och skogsmarkens förmåga att ta upp och binda koldioxid stärks. Ett hållbart skogsbruk med hög tillväxt av biomassa ökar möjligheterna att använda biomassa som ersättning för fossila råvaror för både energiförsörjning och andra ändamål. I orörda myrar binds kol kontinuerligt in i marken i form av torv. En långsiktig markanvändning måste därför ta hänsyn till hur användningen av mark påverkar utsläppen av växthusgaser och upptag av koldioxid för att därigenom bidra till att uppfylla internationella åtaganden och nå visionen om att Sverige 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser.

Klimatförändringarna innebär att risken för översvämningar och förändringar i vattennivåer och vattenflöden ökar. Att bevara skogs- och våtmarkers naturliga vattenreglerande förmåga är därför en viktig del i arbetet med att anpassa samhället till klimatförändringarna. Utdikade våtmarker och torvmarker bör där så är lämpligt restaureras till resilienta ekosystem.

Ekologiska samband i landskapet spelar redan i dag en avgörande roll för upprätthållandet av den biologiska mångfalden. Med klimatförändringarna kommer dessa samband att spela en än större roll då arternas utbredningsområden kommer att förändras och spridningsmöjligheter till nya livsmiljöer kommer att vara en förutsättning för arter ska kunna förändra sina utbredningsområden och för att särskilt utsatta arter ska kunna fortleva. För att säkerställa den biologiska mångfalden och förmågan hos ekosystemen att kunna leverera ekosystemtjänster i ett förändrat klimat är det nödvändigt att upprätthålla ekologiska samband i landskapet genom bl.a. en utvecklad grön infrastruktur med exempelvis spridningskorridorer och nyckelbiotoper som knyter ihop skyddade områden i landskapet.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 september 2014. Beslut om undantag som Skogsstyrelsen meddelat i särskilda fall ska fortsätta att gälla.

Jordbruksverket har inte lämnat något förslag om tidpunkten för ikraftträdandet.

Miljömålsberedningen har inte lämnat något förslag om tidpunkten för ikraftträdandet.

Skogsstyrelsen har inte lämnat något förslag om tidpunkten för ikraftträdandet.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Ändringen innebär en viss lättnad när det gäller möjligheten att få dispens från biotopskyddet i fråga om åtgärder som underlättar för jordbruket (se avsnitt 11.2.4). Ändringen bedöms ha positiva effekter för enskilda och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms inte finnas ett särskilt behov av anpassning till den nya bestämmelsen i fråga om enskilda.

Förslaget innebär att länsstyrelser och mark- och miljödomstolar i samband med prövning av dispenser från biotopskyddet ska tillämpa en bestämmelse om att det ska anses finnas särskilda skäl att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket om vissa kriterier är uppfyllda. Regeringen bedömer att särskild hänsyn inte heller behöver tas beträffande myndigheterna när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Ändringarna kan därför träda i kraft den 1 september 2014.

Med hänsyn till att förslaget innebär en viss lättnad när det gäller möjligheten för att få dispens finns det inte behov av en övergångsbestämmelse. Det innebär att en ansökan om dispens som lämnats in till myndighet och som inte prövats före ikraftträdandet ska prövas enligt den nya bestämmelsen efter att den nya paragrafen har trätt i kraft.

Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen

Föreslagna ändringar i skogsvårdslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Valet av tidpunkt för ikraftträdande bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för myndigheter eller enskilda.

Prop. 2013/14:141 Enligt nuvarande 10 § skogsvårdslagen kan Skogsstyrelsen i särskilda fall besluta om undantag från tillåtna avverkningsformer och lägsta tillåtna ålder för föryngringsavverkning. Under 2013 har cirka 509 undantag från reglerna beviljats. Generellt beviljas undantagen för fem år. Undantag från återväxtåtgärder (5 och 6 §§ skogsvårdslagen) har beviljats i enstaka fall. Det bör i en övergångsbestämmelse klargöras att meddelade beslut gäller oavsett vilka undantag som beslutas med stöd av de nya bemyndigandena i 5, 6 och 10 §§ i lagen.

19 Konsekvenser

19.1 Konsekvenser av insatser och åtgärder

19.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomiska effekter av åtgärder för biologisk mångfald och ekosystemtjänster är generellt sett otillräckligt beskrivna. Genom de åtgärder som regeringen aviserar för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster förbättras dock förutsättningarna för ett samhällsekonomiskt effektivt miljöarbete. Åtgärder för att främja biologisk mångfald och en mångfunktionalitet i landskapet har förutsättningar att vara lönsamma, framför allt på medellång och lång sikt.

Åtgärder som motverkar hot mot biologisk mångfald och ekosystemtjänster, som t.ex. habitatförstörelse, överutnyttjande, övergödning, farliga ämnen och införsel av invasiva främmande arter, minskar behovet av bevarande och återställande på ett senare stadium. Att angripa bakomliggande drivkrafter genom t.ex. medvetandegörande och integrering av värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser har generellt goda förutsättningar att vara kostnadseffektivt. De fortsatta utredningar regeringen aviserar för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster ger förutsättningar för fördjupade konsekvensanalyser och ett successivt lärande om värdet av ekosystemtjänster. Kunskap om värdet av ekosystemtjänster för olika sektorer och om deras tillstånd och utveckling är viktig för att kunna göra sektorsövergripande styrmedelsanalyser och avvägningar mellan intressen.

I och med att etappmålet för skydd och bevarande av naturområden inte ska genomföras så att viktiga verksamheter inom andra prioriterade politikområden äventyras bedömer regeringen att olika skyddsåtgärder för mark- och vattenområden inte kommer att få några särskilda negativa konsekvenser för viktiga samhällsverksamheter, t.ex. försvaret.

19.1.2 Statsfinansiella konsekvenser

Kostnader för staten kan främst uppstå med anledning av ett utökat arbete med handlingsplaner för grön infrastruktur och ekosystemtjänstbedömningar. De insatser på centrala myndigheter som aviseras, framför allt tillsyn, vägledning och arbetet med ekosystemtjänstbedömningar inom

myndighetsutövning och miljömålsuppföljning ligger inom ramen för myndigheternas nuvarande uppdrag och uppgifter och kan finansieras inom nuvarande ramar. Prop. 2013/14:141

Ökade arbetsinsatser på länsstyrelserna, i synnerhet de för att utveckla handlingsplaner för grön infrastruktur under kommande år till följd av de åtgärder vi aviserar bedöms rymmas inom de ökade anslag för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som fastställts i budgetpropositionen för 2014. Länsstyrelserna intar en nyckelroll för arbete på lokal och regional nivå med att integrera värdet av ekosystemtjänster och upprätta en grön infrastruktur. Arbetsinsatsernas omfattning kan förväntas variera beroende på kommunernas ambitioner, men även beroende på ekosystemens egenskaper liksom på nyttjande- och exploateringstrycket i regionen. Inledningsvis kommer troligen insatser att behöva göras inom miljöförvaltningen för att öka medvetenheten och kompetensen hos tjänstemän i andra berörda delar av organisationen. Regeringen bedömer att en sådan ambitionshöjning inledningsvis kan komma att kräva arbetsinsatser motsvarande en halv till en årsarbetskraft per länsstyrelse. Befintligt underlag och arbetsprocesser som etablerats under länsstyrelsernas utveckling av regionala landskapsstrategier bör kunna nyttjas i arbetet, vilket förväntas frigöra resurser för det fortsatta arbetet.

Genom att vägledning om ekosystemtjänstbedömningar utarbetas mot bakgrund av myndigheternas pågående arbete och prioriterade ekosystemtjänster främjas en kostnadseffektivitet. Kartläggning av ekosystemtjänster förväntas medföra kostnader, framför allt för myndigheter med ansvar för samordning och uppföljning av miljö kvalitetsmål som innehåller preciseringar om ekosystemtjänster. Kostnaden för värdering av ekosystemtjänster varierar kraftigt beroende på val av metod och detaljeringsgrad.

De aviserade kommunikationsinsatserna om ekosystemtjänster bör baseras på en samlad analys av de konsekvensbedömda förslag som lämnats av utredningen Synliggöra värdet av ekosystemtjänster (SOU 2013:68) och Naturvårdsverket i rapporten Hur ökar vi förståelsen av ekosystemtjänsternas värden? (NV 04535-13).

19.1.3 Konsekvenser för näringslivet

De åtgärder som aviserar i denna proposition bedöms inte i någon större utsträckning medföra direkta konsekvenser för näringslivet. Åtgärderna handlar till övervägande del om att utveckla den statliga förvaltningen för att mer ändamålsenligt och effektivt underlätta hänsyn till biologisk mångfald och utveckling av ekosystemtjänster inom ramen för miljömålssystemet. Alternativet att förändra lagar och regler bedöms i detta fall generellt som mindre effektivt och riskerar att bl.a. leda till ökad administrativ börda för företagen. På vissa områden aviserar en översyn av styrmedel och i dessa fall bör översynen när den genomförs inbegripa detaljerade konsekvensanalyser ur ett näringslivsperspektiv i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De branscher som berörs är i första hand de som nyttjar eller tar i anspråk mark- och vattenområden, dvs. bl.a. areella näringar, turism och

Prop. 2013/14:141 exploatörer såsom byggbranschen och gruvnäringen. Många branscher berörs dock indirekt av användningen av mark och vatten. Konsekvenser för näringslivet kan även uppstå indirekt, dels som en följd av ökad medvetenhet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster i fysisk planering, dels genom myndigheters ändringar av rådgivning för att integrera värdet av ekosystemtjänster. I denna proposition aviseras också åtgärder i syfte att integrera värdet av ekosystemtjänster i konsekvensanalyser inför t.ex. myndigheters beslut. Vilka konsekvenser detta får för enskilda företag eller näringslivsutvecklingen i stort kommer att bero på vilka ekosystemtjänster som värderas och hur denna information tas tillvara. Generellt bör effekterna vara gynnsamma för företag med affärsidéer som bygger på medvetenhet om samverkan med ekosystemen.

Genomförande av åtgärder för skydd och bevarande av områden innebär i normalfallet restriktioner för exploatering och brukande vilket kan få effekter på exempelvis näringsliv och sysselsättning lokalt. Detta kan i undantagsfall uppvägas av arbetstillfällen för skötsel och förvaltning av skyddad natur och ökade turismintäkter.

19.1.4 Övriga konsekvenser

Åtgärderna bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten, jämställdheten, den personliga integriteten eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen innehåller inga styrmedel som direkt berör enskilda människors livssituation.

De uppdrag som aviseras om förbättrad vägledning för att tydliggöra hur ekosystemtjänster kan säkras och utvecklas inom ramen för befintlig lagstiftning vägledning syftar bl.a. till att förändra utövningen av tillsyn över kommunal verksamhet. Eventuella effekter på den kommunala självstyrelsen beror på om den ökade kunskapen får betydelse för domstolskontrollen av den kommunala verksamheten.

19.2 Konsekvenser av de föreslagna lagändringarna

19.2.1 Konsekvenser av ändringen i miljöbalken

Förslaget bedöms bidra till att stärka enskilda jordbruksföretags möjligheter att bedriva ett aktivt brukande och utveckla verksamheten. Vidare bedöms förslaget kunna ge en ökad acceptans för biotopskyddet men även ett ökat naturvårdsintresse hos jordbruksföretagen. En åtgärd som innebär ett underlättande för jordbruket men som inte klarar kriterierna för dispens enligt den nya bestämmelsen ska även fortsättningsvis kunna få dispens efter en sammantagen bedömning där andra faktorer som t.ex. åtgärdens miljönytta beaktas. För enskilda i övrigt bedöms förslaget inte innebära några större konsekvenser. Då förslaget ökar möjligheterna att upprätthålla ett öppet landskap bedöms det dock bidra till en mer attraktiv landsbygd.

Vissa biotopskyddsområden, t.ex. stenrösen, kan även vara skyddade som fornlämnningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). I de fallen kan

det, förutom dispens från biotopskyddet, vara nödvändigt för jordbruksföretaget att ha tillstånd enligt kulturmiljölagen för att få utföra åtgärden. Länsstyrelsen prövar såväl dispenser från biotopskyddet i generella biotopskyddsområden som tillstånd för att utföra åtgärder som kan skada fornlämningar.

För länsstyrelserna bedöms förslaget initialt medföra en viss ökning av antalet ansökningar om dispens från biotopskyddet. Detta bedöms dock uppvägas av en förenklad handläggning eftersom reglerna tydliggörs. Dessutom kan länsstyrelsen i landskapsstrategier indikera vilka skyddsvärden de generellt skyddade biotoperna i odlingslandskapet har. På så sätt kan värdena bättre kommuniceras och förenkla för jordbruksföretag som avser att ansöka om dispens. Detta kan också bidra till att förenkla dispenshanteringen. I fråga om länsstyrelsernas tillsyn förväntas ingen noterbar förändring i arbetsbelastning. Sammantaget bedöms förslaget få marginella konsekvenser för länsstyrelserna. Eventuella kostnadsökningar kan rymmas inom befintliga anslagsramar.

Ändringen bedöms även, åtminstone i ett inledande skede, kunna leda till något fler mål och därmed en ökad arbetsbörda för mark- och miljödomstolarna. Kostnadsökningen antas dock bli marginell och bedöms därför rymmas inom ramen för befintligt anslag.

Förslaget innebär att ändamålsenligheten och träffsäkerheten för skyddet ökar när det gäller biotoper i jordbruksmark genom att det kan bidra till att jordbruket kan bli mer långsiktigt hållbart. Genom att bidra till att jordbruksmarken fortsatt brukas aktivt förbättras möjligheterna att bibehålla och skydda dessa biotoper. Ett steg för att öka träffsäkerheten kan vara att vid upprättandet av länsstyrelsernas landskapsstrategier och kommunernas översiktsplaner peka ut skyddsvärdena för biotoperna i odlingslandskapet. Någon sådan skyldighet för länsstyrelserna eller kommunerna föreslås emellertid inte. Förslaget berör inte heller länsstyrelsernas eller kommunernas möjlighet att i beslut skydda områden som biotopskyddsområden. Förslaget berör inte heller dispens från biotopskyddet i fråga om områden som skyddats som biotopskyddsområden genom beslut i det enskilda fallet av länsstyrelserna eller kommunerna. Den sammantagna miljöeffekten av att i vissa fall t.ex. lägga igen diken eller att flytta stenmurar eller odlingsrösen bedöms bli positiv då den innebär att förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden långsiktigt säkras. Förslaget bedöms således bidra till att öka förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Förslaget bedöms inte medföra några statsfinansiella konsekvenser.

19.2.2 Konsekvenser av ändringar i skogsvårdslagen

I första hand är det markägare eller deras ombud, utövare av skoglig forskning samt Skogsstyrelsen som berörs av de föreslagna ändringarna.

Kostnadsmässiga konsekvenser

I fråga om förslaget om undantag för skoglig försöksverksamhet bedöms de administrativa kostnaderna minska något för dem som upprättar underrättelsen om olika åtgärder. Eftersom antalet ärenden utgör en så liten del av den totala mängd underrättelser och ansökningar som kommer in

Prop. 2013/14:141 till Skogsstyrelsen är dock besparingen i det perspektivet obetydlig. För Skogsstyrelsen påverkas kostnaderna inte nämnvärt. Den största fördelen med den hantering som föreslås är en ökad enhetlighet i handläggningen av ärenden där avvägningar ska göras mellan forskningens och andra intressen.

I fråga om förslaget dispensansökan för tillåtna avverkningsformer görs följande bedömning. I den underrättelse om avverkning som ska lämnas till Skogsstyrelsen ska bl.a. framgå hur avverkningen ska utföras. Om förslaget genomförs ger det därmed inte någon minskning av betydelse av företagens administrativa kostnader för att följa lagstiftningens krav eftersom samma uppgifter fortfarande behöver lämnas till myndigheten. Vissa administrativa lättnader erhålls för Skogsstyrelsen genom en enklare handläggning. Endast i få fall bör det bli aktuellt att fatta beslut om förbud. Fältbesök kommer dock att behöva göras i vissa fall oberoende av om det grundas på en anmälan eller en ansökan. Om handläggningen av en ansökan tidsmässigt antas motsvara två ärenden om underrättelse skulle besparingen enligt beräkningar i Skogsstyrelsens Meddelande 1/2012 motsvara 50 anmälningar, dvs. 0,1 procent av det totala antalet, vilket skulle motsvara cirka 50 000 kronor. Det är dock rimligt att anta att denna typ av ärenden kommer att öka.

I fråga om förslaget om tillsynsinstrument görs följande bedömning. Tidsåtgången för att upprätta ett råd om återväxtåtgärder bedöms i genomsnitt uppgå till cirka 2 timmar för myndighetens handläggare. Timkostnaden bedöms uppgå till cirka 500 kronor, dvs. kostnaden för ett råd blir cirka 1 000 kronor. Besparingen för myndigheten att i 50–100 ärenden utfärda ett föreläggande utan föregående råd skulle då uppgå till cirka 50 000–100 000 kronor per år. De administrativa kostnaderna för berörda skogsägare skulle minska något om hanteringen av råd bortfaller i vissa ärenden. Besparingen bedöms totalt bli mindre än 10 000 kronor per år, beroende på dels att ett litet antal ärenden påverkas, dels att hanteringstiden per ärende är kort.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheten

Skogsstyrelsen har redovisat sin användning av råd respektive förelägganden och förbud enligt följande:

**Tabell 19.1 Antalet råd
för vart och ett av åren 2010–2013**

År	5 och 6 §§	30 §	31 §	10–11 §§	29 §
2013	1225	1100	1	200	16
2012	1483	855	3	178	121
2011	1901	761	2	110	15
2010	2134	1196	15	74	Uppgift saknas

**Tabell 19.2 Antalet förelägganden och förbud
för vart och ett av åren 2010–2013**

Prop. 2013/14:141

År	Föreläggande 5 och 6 §§	Föreläggande eller förbud 30 §
2013	152	150
2012	132	59
2011	102	29
2010	168	8

Den föreslagna ändringen av 35 § kan påverka myndighetens arbetssätt i ärenden som rör föryngringsåtgärder. Det skulle generellt bli möjligt att använda föreläggande utan föregående råd, dvs. ett arbetsmoment skulle i försvinna. Eftersom flertalet av råden i dag följs helt eller delvis och det dessutom kräver en betydligt mindre arbetsinsats för att skriva råd är det rimligt att myndigheten håller fast vid detta arbetssätt i flertalet ärenden. En undersökning som gjordes 2011 visade att ett föreläggande om återväxtåtgärder i genomsnitt krävde fyra gånger större arbetsinsats än ett motsvarande råd. De exempel som anges i allmänna råden till 36 § om säkerhet för återväxtåtgärder bör kunna ge uttryck för sådana fall när föreläggande vore motiverat att meddela utan föregående råd. Det gäller om skogsägaren tidigare försummat återväxtarbetet, om skogsägaren har en svag ekonomi, vilket kan visa sig genom tidigare avverkningar och brist på avverkningsbar skog, eller om skogsägarens tidigare verksamhet, även icke skoglig sådan, ger anledning till bedömningen att ett råd inte kommer att följas.

Om det antas att ovanstående exempel på skogsägare utgör mellan en tredjedel och två tredjedelar av de förelägganden om föryngringsåtgärder som årligen meddelas skulle detta utgöra cirka 50–100 ärenden, dvs. ett begränsat antal fall där Skogsstyrelsens arbetssätt påverkas.

Konsekvenser för näringen

Den viktigaste skogliga effekten av att direkt använda föreläggande mot sådana skogsägare där det bedöms finnas stor risk för att ett råd inte följs, är att tiden skogsägaren har på sig att utföra åtgärder i praktiken kortas ned med ett år jämfört med nuvarande arbetssätt, som i vissa fall innebär en fördröjning av föryngringsåtgärder på två år eller mer i förhållande till lagens krav. Ett föreläggande utan föregående råd skulle ändå ge skogsägaren skälig tid på sig för utförandet. Det kan även finnas en preventiv effekt i att myndigheten har möjlighet att direkt använda tvingande instrument. Denna är dock svårbedömd.

Andra kostnader för skogsägare eller övriga aktörer i skogsbruket bedöms inte påverkas av ändringsförslaget.

Konsekvenser för rättsväsendet

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser av betydelse för rättsväsendet.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 11 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen anger att när en fråga om dispens från biotopskyddet avser att inom ett generellt skyddat biotopskyddsområde vidta en åtgärd som underlättar för jordbruket ska det anses finnas särskilda skäl för dispens, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

I *första punkten* ställs krav på att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark. Aktivt brukande av jordbruksmarken innebär att jordbrukaren använder jordbruksmarken för bete eller odling av gröda avsedd för skörd. Genom punkten tas hänsyn till det enskilda intresset. För att uppfylla kravet måste den enskilde kunna visa att åtgärden medför positiva effekter för jordbruksföretaget i form av lägre kostnader eller högre avkastning som sammantaget är större än kostnaderna för att genomföra åtgärden. En åtgärd kan t.ex. anses ha en positiv sammantagen effekt om åtgärden kan bidra till utvecklingen av ett djurhållande jordbruksföretag genom att tillgodose en tillräcklig tillgång till mark lämplig för produktion av vinterfoder. Genom att visa på sådana positiva effekter har den enskilde således visat att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark. För att uppfylla kravet ska det inte krävas att jordbruksföretagaren visar att verksamheten kommer att läggas ned eller att bli olönsam om dispens inte ges.

Enligt *andra punkten* krävs att biotopskyddets syften fortfarande kan tillgodoses med hänsyn till förekomsten av samma typ av biotopskyddsområde eller med hänsyn till naturvärdena hos det skyddade biotopskyddsområde som dispensen avser och de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet. Genom punkten tas hänsyn till det allmänna naturvårdsintresset. Dispens från biotopskyddet bör framför allt kunna bli aktuellt i fråga om biotopskyddsområden som är vanligt förekommande eller som har naturvärden som är ringa. Naturvärdena kan avse biotopskyddsområdet i sig eller de naturvärden som biotopskyddsområdet bidrar till i landskapet. Exempelvis kan dispens inte ges om det innebär att den åtgärd som planeras riskerar att medföra att arter som är beroende av den specifika typen av biotop hotas.

En åtgärd som innebär ett underlättande för jordbruket men som inte uppfyller kriterierna för dispens från biotopskyddet enligt bestämmelsen ska även fortsättningsvis kunna ges dispens efter en sammantagen bedömning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken där hänsyn tas till andra faktorer som t.ex. åtgärdens miljönytta. Även om kriterierna för dispens enligt den nya bestämmelsen inte uppfylls, kan alltså en prövning göras enligt 7 kap. 11 § med den intresseavvägning som regleras i 7 kap. 25 §.

Genom att den föreslagna bestämmelsen tar hänsyn till biotopskyddets syfte behöver en ytterligare bedömning enligt 7 kap. 26 § miljöbalken inte göras.

Vissa biotopskyddsområden, t.ex. stenrösen, kan även vara skyddade som fornlämningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). I de fallen kan det, förutom dispens från biotopskyddet, vara nödvändigt att ha tillstånd enligt kulturmiljölagen för att få utföra åtgärden. Länsstyrelsen prövar såväl dispenser från biotopskyddet i generella biotopskyddsområden som tillstånd för att utföra åtgärder som kan skada fornlämningar.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.2.4.

Ikraftträdandebestämmelsen

Ikraftträdandebestämmelsen behandlas i avsnitt 18.

20.2 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på att anlägga ny skog på skogsmark. *Fjärde stycket* i paragrafen är nytt. Ändringen innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena. Möjligheten för Skogsstyrelsen att i det särskilda fallet meddela undantag från bestämmelserna i första och andra styckena flyttas från 9 § och införs i ett nytt *femte stycke*.

Ändringen behandlas i avsnitt 13.2.2.

6 §

Paragrafen reglerar krav på föryngringsåtgärder. Ändringen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kraven i första stycket. Bemyndigandet införs i ett nytt *andra stycke*. Möjligheten för Skogsstyrelsen att meddela undantag från bestämmelserna i första stycket flyttas från 9 § och införs i ett nytt *tredje stycke*.

Ändringen behandlas i avsnitt 13.2.2.

10 §

Möjligheten för Skogsstyrelsen enligt paragrafens *tredje stycke* att i särskilda fall meddela undantag från paragrafens första stycke, som gäller tillåtna avverkningsmetoder, ersätts med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från paragrafens första stycke.

Ändringen behandlas i avsnitt 13.2.1.

35 §

Ändringen innebär att andra stycket upphävs. Följden av ändringen är att tillsynsmyndigheten kan meddela föreläggande och förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts. Övriga ändringar är redaktionella.

Ändringen behandlas i avsnitt 12.2.3.

20.3 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Lagen innehåller en bestämmelse om att 34 a § skogsvårdsförordningen upphävs.

Ändringen behandlas i avsnitt 12.3.

Sammanfattning av Miljömålsberedningens betänkande

Delbetänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43)

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91). Uppdraget ska slutredovisas den 15 juni 2014.

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå generationsmålet och många av våra miljökvalitetsmål. Hur vi använder marken har samtidigt stor betydelse för flera näringar som jordbruk, skogsbruk, turism och energiproduktion. Markanvändningen spelar även en väsentlig roll för infrastruktur, regional utveckling, kulturmiljö, friluftsliv och rekreation. För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste olika intressen och anspråk beaktas och långsiktiga avvägningar mellan samhällsmål göras. Syftet med strategin är att göra dessa långsiktiga politiska avvägningar.

I detta delbetänkande fokuserar vi på skydd och skötsel av land- och sötvattenområden och miljöhänsyn i skogsbruket. I vårt nästa och slutliga betänkande inom ramen för strategin analyserar vi hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ökat helhetsperspektiv. Vi tar då också upp hur vi ska uppnå en hållbar användning av jordbruksmark.

Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2011:34 fem etappmål om biologisk mångfald. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012. Dessa etappmål utgör en integrerad del av strategin för en långsiktigt hållbar markanvändning.

Våra förslag – prioriterade insatser med långsiktiga avvägningar som grund

Markpolitik med helhetsperspektiv

En långsiktigt hållbar markanvändning förutsätter att vi ser landskapet som en helhet. Vi har under vårt strategiarbete sett hur svårt det perspektivet är att uppnå i den statliga förvaltningen och att detta kan skapa problem i det omgivande samhället. I vårt nästkommande betänkande inom strategin tar vi oss an den övergripande frågan om hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv. Frågan om den statliga förvaltningens samordning relaterar till denna övergripande fråga. Eftersom behovet av en förstärkt samordning i den statliga förvaltningen är mycket tydligt för oss ser vi dock ingen anledning med att vänta med att föreslå detta etappmål, utan lämnar förslaget redan nu.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen.

En ändamålsenlig naturvård avseende skydd, skötsel och restaurering av särskilt värdefulla områden är nödvändig för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Här behandlar vi naturvård i såväl land- som sötvattensområden.

Vi anser att funktionaliteten i det svenska arbetet med skydd av land- och sötvattenområden behöver öka genom att stärka de ekologiska sambanden i landskapet och den ekologiskt representativiteten i skyddet. Det är angeläget för att miljömålen ska nås och för att Sverige ska leva upp till internationella åtaganden i det s.k. Nagoyaavtalet inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald.

Staten är en betydande markägare och äger områden som helt eller delvis är avsedda för jord- och skogsbruk. Staten har därför ett stort ansvar att vara en förebild som markägare.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden.

Vi lyfter här även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar:

- Bedömning om prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser.
- Bedömning om att staten ska vara ett föredöme som markägare.

Miljöhänsyn i skogen

Dagens skogspolitik bygger på frihet under ansvar för skogsbruket. Skogsvårdslagstiftningen anger lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen i skogen ska nås. Statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera frivilliga insatser. Vi betonar vikten av fortsatt ambitiösa frivilliga insatser. Det är också viktigt att säkerställa att skogsvårdslagens lägsta nivå för miljöhänsyn tydligt anges. Förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk behöver även säkerställas.

Skogens samlade ekonomiska, sociala och miljömässiga värden behöver uppmärksammas mer i ett långsiktigt perspektiv. En långtgående samsyn när det gäller önskvärd utveckling och prioriteringar i skogspolitiken bör eftersträvas. Vi ser utifrån detta behov av ett nationellt skogsprogram.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen.
- Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk.
- Etappmål om ett nationellt skogsprogram.

Vi lyfter här även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar:

- Bedömning om att frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.
- Bedömning om prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket.

Samlad konsekvensbedömning

Vi lämnar en samlad konsekvensbedömning av strategin. Kopplat till de olika förslagen gör beredningen även specifika konsekvensanalyser.

Våra förslag bygger på att hela samhällets insatser krävs för att miljömålen ska kunna nås. Våra förslag innehåller en kombination av frivilliga och statliga insatser. Vi bedömer att denna kombination av insatser är ändamålsenlig och kostnadseffektiv för att skapa förutsättningar för att kunna nå både miljökvalitetsmålen och andra viktiga samhällsmål.

Förslagen till etappmål kommer inte i konflikt med Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska Unionen eller andra svenska internationella åtaganden.

Etappmålen om skydd av land- och sötvattenområden och om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen kan leda till en liten förändring i utbudet av skogsråvara. Det minskade utbudet bedöms dock vara så begränsat att det bara får marginella effekter för skogsnäringens ekonomi och för statens skatteintäkter. Förslagen kommer inte heller att påtagligt ändra förutsättningarna för biobränsleanvändningen eller Sveriges möjligheter att begränsa klimatpåverkan eller leva upp till våra internationella klimatpolitiska åtaganden.

Miljömålsberedningens lagförslag

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs följande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen *samt sociala värden* vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

35 §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd inte har följts. I brådskande fall eller när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Prop. 2013/14:141 Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten
Bilaga 2 besluta att åtgärden skall vidtas på den försumliges bekostnad.

Förteckning över remissinstanserna till Miljömålsberedningens betänkande

Delbetänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43)

Högsta domstolen, Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Domstolsverket, Försvarmakten, Generalläkaren, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens fastighetsverk, Konjunkturinstitutet, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vattenmyndigheten Södra Östersjön, Vattenmyndigheten Västerhavet, Vattenmyndigheten Norra Östersjön, Vattenmyndigheten Bottenhavet, Vattenmyndigheten Bottenviken, Västra Götalands läns landsting, Samverkansorgan i Jönköpings län, Skåne läns landsting, Samverkansorgan i Kalmar län, Hallands läns landsting, Samverkansorgan i Kronobergs län, Gotlands kommun, Region Gotland, Samverkansorgan i Örebro län, Samverkansorgan i Östergötlands län, Samverkansorgan i Södermanlands län, Samverkansorgan i Uppsala län, Samverkansorgan i Blekinge län, Samverkansorgan i Värmlands län, Samverkansorgan i Dalarnas län, Samverkansorgan i Västerbottens län, Samverkansorgan i Gävleborgs län, Samverkansorgan i Jämtlands län, Göteborgs universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Luleå Tekniska Universitet, Uppsala universitet, Linnéuniversitetet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Trafikverket, Trafikanalys, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Swedavia AB, Sveaskog Förvaltnings AB, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Stockholms kommun, Huddinge kommun, Norrtälje kommun, Uppsala kommun, Linköpings

kommun, Gotlands kommun, Nässjö kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Kristianstads kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Hällefors kommun, Örebro kommun, Kungsörs kommun, Leksands kommun, Älvdalens kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Örensköldsviks kommun, Härjedalens kommun, Krokoms kommun, Skellefteå kommun, Gällivare kommun, Arjeplogs kommun, Kungl. Vetenskapsakademien, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska Kyrkans egendomsnämnd, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Jägarförbundet, Jägarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Skogsindustrierna, Svenska Turistföreningen, ArtData-banken, Bergvik Skog AB, BillerudKorsnäs AB, Centrum för biologisk mångfald, Dalarnas museum, Ekologigruppen AB, Ekologiska lantbrukarna, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), Föreningen för samhällsplanering, Hela Sverige ska leva!, Holmen Skog AB, Hushållningssällskapet, Jönköpings läns museum, KRAV, LRF Skogsägarna, Mellanskog, Murberget, Läns museet Väster-norrland, Norra Skogsägarna, Norrskog, Renägarförbundet, SCA Skog AB, Skogsmuseet i Lycksele, Skärgårdarnas Riksförbund, Sportfiskarna, Stora Enso Skog AB, Svensk vattenkraftförening, Svensk vindenergi, Svensk vindkraftförening, Svensk Våtmarksfond, Svenska Jordägareförbundet, Svenskt Friluftsliv, Sveriges bergmaterialindustri (SBMI), Sveriges Botaniska förening, Sveriges Entomologiska förening, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Ornitologiska Förening SOF, Södra Skogs-ägarna, Viltskadecenter, Världsnaturfonden WWF, Friluftsförbundet Riksorganisationen, Magnus Nilsson Produktion AB, Regionförbundet södra Småland, Skogssällskapet, Svenska bioenergiföreningen, Svensk Torv, Sveriges Häradsallmänningsförbund, och Västerbottens Allmän-ningsförbund.

Sammanfattning av Ekosystemtjänstutredningens betänkande

Synliggöra värdet av ekosystemtjänster – Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster (SOU 2013:68)

Åtgärdsförslag

Utredningen föreslår en uppsättning åtgärder som förstärker befintliga initiativ och bygger på existerande arbetsformer hos myndigheterna. Utredningens 25 förslag handlar om A) integrering i beslutsprocesser; B) bättre kunskapsunderlag; och C) lärande om ekosystemtjänster. Förslagen baseras på en hinderanalys som redovisas i betänkandet, som handlar om kunskapsförsörjning och utbildning, institutionella strukturer, offentlig och privat samverkan samt skillnader i världsbild mellan aktörer. Åtgärderna kan bidra till lärande om ekosystemtjänsters värde på lokal och nationell nivå, samt bidra till internationellt samarbete.

En stor vikt läggs vid att förbättra konsekvensanalyser genom ekosystemtjänstbedömningar. Av central betydelse är tre åtgärdsförslag som ger myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ett tydligare ansvar för att ta viktiga steg mot ökad kunskap om samhällsekonomiska konsekvenser genom att integrera värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser. Utredningen anser att det behövs en kunskapsnod i genomförandet av förslagen och föreslår att en delegation inom kommittéväsendet inrättas.

A) Integrering i beslutsprocesser

Utredningen föreslår 18 åtgärder för integrering av betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser. Utredningen har analyserat åtgärder för integrering av ekosystemtjänster i underlag för finanspolitiska beslut, reglering av mark- och vattenanvändning, ekonomiska styrmedel, ekologisk kompensation samt kompetensstöd och informationskanaler. Åtgärderna förväntas medföra ökad kunskap som grund för ytterligare överväganden och åtgärder från regeringens eller myndigheters sida.

Integrering av ekosystemtjänster i underlag för finanspolitiska beslut

Tillgängliga data och verktyg för monetär värdering är inte tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt synliggöra ekosystemtjänster i nationella räkenskaper. Hållbar utveckling bör demonstreras med en uppsättning av indikatorer som ger information om samhällets och ekosystemens kapacitet att generera välfärd i dag och i framtiden.

1. Regeringen bör fr.o.m. 2014 öka synligheten av hållbarhetsfaktorer, inklusive ekosystemtjänster, i underlag för finanspolitiska beslut, inledningsvis genom att årligen redovisa hållbarhetsindikatorer tillsammans med uppgifter om den ekonomiska utvecklingen.

Reglering av mark- och vattenanvändning

Lagar och regler behöver ses över för att säkerställa att kunskapen om ekosystemtjänsters värde beaktas i avvägningar mellan olika intressen. I ett första steg behövs vägledning om hur existerande regler kan användas. Länsstyrelsen spelar en nyckelroll genom sitt ansvar för vägledning och tillsyn av kommunal och regional planering. Myndigheter med ansvar i miljömålssystemet har en också en viktig roll för integrering av ekosystemtjänsters värde i deras beslutsprocesser. Myndigheter bör se över sina styrdokument och myndighetsutövning i ljuset av bl.a. de ekosystemtjänster som beskrivits i Naturvårdsverkets sammanställning.

Utredningens förslag

2. Regeringen bör, i samband med att översyn görs av lagar och förordningar som styr användningen av mark- och vatten, fortlöpande se till att det klargörs huruvida rådande bestämmelser underlättar ett helhetsperspektiv på ekosystemens funktioner och ett långsiktigt hållbart nyttjande av viktiga ekosystemtjänster. Ändringar bör föreslås för att tillgodose brister.

3. Regeringen bör ge Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att under 2014–15 utveckla vägledning till länsstyrelserna om hur ekosystemtjänster bättre kan beaktas. Överväganden och förslag som tas fram i handlingsplanen för grön infrastruktur bör särskilt beaktas.

4. Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att utarbeta vägledning och kompetensstöd för hantering av ekosystemtjänster vid tillämpning av relevant lagstiftning.

5. Regeringen bör begära återrapporering från myndigheter med ansvar i miljömålssystemet om hur myndigheterna använder ekosystemtjänstbedömningar i sin verksamhet.

6. Den utredning som föreslagits av Miljömålsberedningen för att nå en ökad helhetssyn på markanvändningen i Sverige genom en förstärkt samordning inom den statliga förvaltningen är bör dock breddas till att inkludera näringslivet.

Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel bör utvärderas och utredas, för att bl.a. förstärka tillämpningen av principen att förorenaren betalar. Potentiellt miljöskadliga subventioner bör också utredas vidare i enlighet med rekommendationer från Konventionen för biologisk mångfald.

7. Regeringen bör 2016 ge ett gemensamt uppdrag åt Konjunkturinstitutet och Naturvårdsverket att göra en översyn av befintliga ekonomiska styrmedel som påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt föreslå nya styrmedel och åtgärder för att minska potentiellt miljöskadliga subventioner.

8. Regeringen bör ge Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samband med översyn och utvärdering av respektive närings stödsystem utreda hur viktiga ekosystemtjänster redan stöds och kan stödjas.

9. En större andel av jordbruksstöden bör användas till miljöersättningar. Det bör även säkerställas att gårdsstödet får en bibehållen eller ökad positiv effekt på biologisk mångfald och ekosystemtjänster i jordbrukslandskapet.

Ekologisk kompensation i vardagslandskapet

Möjligheter att kräva kompensation för negativ påverkan på ekosystemtjänster vid exploatering av mark- och vattenområden hämmas av juridiska oklarheter. Ökad tillämpning kan förväntas styra över exploatering till mindre värdefulla områden.

Utredningens förslag

10. Regeringen bör 2014 tillsätta en särskild utredare för att analysera förutsättningar för och konsekvenser av en ökad och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation.

Samverkan för kapacitetsbyggnad och innovation

Informationsinsatser behövs för att förstärka ett växande engagemang hos företag och kommuner. Samverkan mellan offentlig och privat sektor blir troligen avgörande för att både kunna öka medvetenheten om ekosystemtjänsternas betydelse, stimulera innovation och samla kunskap. Det behövs en sammanhållande aktör i genomförandet. Utredningen bedömer att ingen av de befintliga myndigheterna är lämpade för en sådan uppgift.

Utredningens förslag

11. Regeringskansliet bör inrätta en delegation för ekosystemtjänster inom kommittéväsendet, för att tillgodose behov av kunskap och stöd för lärande om ekosystemtjänster hos näringsliv, kommuner och myndigheter. Delegationen bör vara en kunskapsnod som samverkar med och stöttar olika aktörer i genomförandet av åtgärder som utredningen föreslår. Delegationen bör vara sammansatt av representanter från närmast berörda sektorer inklusive branschorganisationer, och kommunal förvaltning mfl.

12. En informationsportal om regional utveckling och näringslivsutveckling, ekosystemtjänster och biologisk mångfald bör etableras 2014.

13. En kommunikationssatsning bör genomföras under 2014–2018, med utgångspunkt i Naturvårdsverkets förstudie om detta.

14. Regeringen bör låta utreda hur Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Tillväxtverket kan stötta affärsutvecklingen i verksamheter med att utveckla ekosystemtjänstbaserade produkter med positiva miljöeffekter.

15. Vinnova bör utlysa ekonomiskt stöd till innovationer som utvecklar ekosystemtjänstbaserade lösningar och produkter till stöd för miljökvalitetsmålen, där man beaktar ekosystemens mångfunktionalitet.

16. Regeringen bör senast 2016 utreda olika strategier för att förbättra transparensen gällande fondplaceringars beroende av och påverkan på ekosystemtjänster, inklusive placeringar inom de statliga AP-fonderna.

17. Regeringen bör 2016 ge Konkurrensverket i uppdrag att bedöma om värdering av ekosystemtjänster skulle kunna användas i livscykelkostnadskalkyler.

18. Statens ägarpolicy bör senast 2016 kompletteras så att regeringen utvecklar sin syn på hur ekosystemtjänsternas värde ska integreras i ekonomiska ställningstaganden.

B) Bättre kunskapsunderlag

Utredningen föreslår tre åtgärder för att öka kunskapsunderlaget.

Ekosystemtjänstbedömningar

En första nationell analys av ekosystemtjänsters värde, med lärdomar från TEEB-projektet bör genomföras. Denna analys föreslås göras inom miljömålssystemet. Myndigheters identifiering av viktiga ekosystemtjänster och rapportering om befintligt arbete med ekosystemtjänstbedömningar utgör ett första steg.

Utredningens förslag

19. Sverige bör fortsatt stödja TEEB-samarbetet. Sverige bör även fortsatt delta aktivt i EUsamarbetet MAES, under medverkan av berörda myndigheter.

20. Regeringen bör ge Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att senast 2015 utarbeta vägledning om ekosystemtjänstbedömningar.

Utveckling av relevanta hållbarhetsindikatorer

Statistikunderlag och metoder för miljöräkenskaper bör vidareutvecklas genom att bättre koppla existerande och nya indikatorer för miljömålsuppföljningen till ekonomisk och social hållbarhet.

Utredningens förslag

21. Statistiska centralbyrån bör fortsatt ha i uppdrag att stödja och delta i de processer som pågår inom EU och OECD för att utveckla en uppsättning relevanta indikatorer för hållbar utveckling. SCB bör även 2014 ges ett tidsbegränsat uppdrag att analysera vilka delar av den officiella statistiken som skulle kunna utvecklas för att möta behoven av data om eko-

C) Lärande om ekosystemtjänster

Slutligen föreslås fem åtgärder för att stimulera att förvaltningen av ekosystemtjänster vidareutvecklas genom lärande om ekosystemens funktioner och åtgärders effekter.

Generella åtgärder för deltagande av aktörer och kunskapsbärare

Forskningsinsatser behövs kring grundläggande ekologiska och ekonomiska samband och effekter av olika styrmedel. Det finns även behov av tvärvetenskaplig och tvärsektoriell kunskap om effektiva lärandeprocesser. Redskap och samarbetsformer bör främjas för att stimulera effektiv medverkan av intressenter och andra aktörer i insamling av kunskap och i dialoger inför beslut som inbegriper ekosystemtjänster.

Utredningens förslag

22. Regeringen bör 2014 ge Formas i uppdrag att analysera hur forskning om ekologiska samband, effekter av ekonomiska styrmedel, metoder för värdering av ekosystemtjänster och lärandeprocesser i förvaltningen av ekosystemtjänster strategiskt kan stödjas.

23. Regeringen bör fortsatt säkerställa nödvändiga resurser för Svenska Artprojektet. Regeringen bör även överväga att komplettera Artprojektet genom att inkludera ekosystemtjänster.

Åtgärder för lärandeprocesser på lokal och regional nivå

Befintliga samverkansprocesser bör tas tillvara i arbetet med ekosystemtjänster. Planeringsunderlag på regional nivå bör grundas på bl.a. ekosystemtjänstbedömningar på kommunal nivå, där detta finns tillgängligt.

Utredningens förslag

24. Regeringskansliet bör 2014 utreda behovet av ändringar av LONA-förordningen för att klargöra möjligheten att medfinansiera kommunalt arbete med ekosystemtjänstbedömningar.

Lärande i den nationella förvaltningen

En nationell uppsamling behövs som analyserar hur arbetet med ekosystemtjänster kan vidareutvecklas.

Utredningens förslag

25. En förnyad analys av policyalternativ bör göras efter etappmålens målår 2018 och en långsiktig plan bör upprättas för fortsatt lärande om hållbar produktion av ekosystemtjänster.

Förteckning över remissinstanserna till Ekosystemtjänstutredningens betänkande

Betänkande Synliggöra värdet av ekosystemtjänster – Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster (SOU 2013:68)

Högsta domstolen, Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Domstolsverket, Försvarmakten, Konsumentverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA), Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Läke-medelsverket, Statens fastighetsverk, Konjunkturinstitutet, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, tillika vattenmyndighet för Södra Östersjön, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, tillika vattenmyndighet för Västerhavet, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, tillika vattenmyndighet för Norra Östersjön, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, tillika vattenmyndighet för Bottenhavet, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, tillika vattenmyndighet för Bottenviken, Statens skolverk, Västra Götalands läns landsting, Samverkansorgan i Jönköpings län, Skåne läns landsting, Samverkansorgan i Kalmar län, Hallands läns landsting, Samverkansorgan i Kronobergs län, Gotlands kommun, Region Gotland, Samverkansorgan i Örebro län, Samverkansorgan i Östergötlands län, Samverkansorgan i Södermanlands län, Samverkansorgan i Uppsala län, Samverkansorgan i Blekinge län, Samverkansorgan i Värmlands län, Samverkansorgan i Dalarnas län, Samverkansorgan i Västerbottens län, Samverkansorgan i Gävleborgs län, Samverkansorgan i Jämtlands län, Blekinge tekniska högskola, Göteborgs universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Luleå Tekniska Universitet, Uppsala universitet, Linnéuniversitetet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Vinnova, Trafikverket, Trafikanalys, Sjöfartsverket,

Transportstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Statens energimyndighet, Exportkreditnämnden, Sveaskog Förvaltnings AB, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Stockholms kommun, Huddinge kommun, Norrtälje kommun, Uppsala kommun, Linköpings kommun, Gotlands kommun, Nässjö kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Kristianstads kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Hällefors kommun, Örebro kommun, Kungsörs kommun, Leksands kommun, Älvdalens kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Örnsköldsviks kommun, Härjedalens kommun, Krokoms kommun, Skellefteå kommun, Gällivare kommun, Arjeplogs kommun, Vilhelmina kommun, Nacka kommun, Järfälla kommun, Botkyrka kommun, Luleå kommun, Eskilstuna kommun, Kungl. Vetenskapsakademien, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska Kyrkans egendomsnämnd, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges jordbrukararrendatorers Förbund (SJA), Sveriges jordägarförbund, Svensk Energi, Skogsindustrierna, Svenska Turistföreningen, ArtDatabanken, Bergvik Skog AB, BillerudKorsnäs AB, Centrum för biologisk mångfald, Dalarnas museum, Ekologigruppen AB, Ekologiska lantbrukarna, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), Föreningen för samhällsplanering, Hagainitiativet, Hela Sverige ska leva!, Holmen Skog AB, Hushållningssällskapet, Jernkontoret, Jönköpings läns museum, KRAV, LRF Skogsägarna, Mellanskog, Murberget, Läns museet Västernorrland, Norra Skogsägarna, Norrskog, Renägarförbundet, SCA Skog AB, Stockholm Environment Institute (SEI), Skogsmuseet i Lycksele, Skärgårdarnas Riksförbund, Sportfiskarna, Stora Enso Skog AB, Svensk vattenkraftförening, Svensk vindenergi, Svensk vindkraftförening, Svensk Våtmarksfond, Svenskt Friluftsliv, Sveriges bergmaterialindustri (SBMI), Sveriges Botaniska förening, Sveriges Entomologiska förening, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Ornitologiska Förening SOF, Södra Skogsägarna, Viltskadecenter, Världsnaturfonden WWF, Enveco Miljöekonomi AB, och Sveriges Arkitekter.

Sammanfattning av Jordbruksverkets rapport

Statens jordbruksverks rapport 2013:10 Översyn av det generella biotopskyddet

I rapporten lämnas förslag till en ny bestämmelse i miljöbalken, 7 kap. 11 b §, som anger vad som ska få beaktas som särskilda skäl för dispens från biotopskyddet inom generellt skyddade biotopskyddsområden. Bestämmelsen föreslås eftersom hanteringen av biotopskyddet måste vara förutsägbar, tydlig och ändamålsenlig. Bestämmelsen behövs bl.a. för att möta behovet av förändringar i jordbruket och därmed förbättra förutsättningarna att långsiktigt bevara odlingslandskapets värden.

Stenmurar, öppna diken, våtmarker och andra kulturskapade småbiotoper och restmiljöer i odlingslandskapet har stor betydelse för den biologiska mångfalden, dels för att de fungerar som livsmiljöer för växter och djur, dels för att de bidrar till att knyta samman miljöer som annars är isolerade. En fungerande biologisk infrastruktur behövs för att upprätthålla ekosystemtjänster som pollinering, näringsrening och landskapsbild.

Frågan är hur vi på bästa sätt kan säkerställa att småbiotoper finns kvar i ett öppet och varierat odlingslandskap i framtiden; hur kan vi bromsa den förlust av småbiotoper som beror på att odlingslandskapet i stora delar av landet håller på att övergå till skog?

En förutsättning för att behålla odlingslandskapets värden är att jordbruket är livskraftigt. God arrondering och tillgång till åkermark som kan brukas rationellt är nyckelfrågor för företag som står i beredskap att utveckla verksamheten t.ex. i samband med ett generationsskifte. Konkreta åtgärder för ett skogsbyggsföretag i en sådan situation kan vara att lägga igen ett gränsdike eller att flytta på stenmurar för att möjliggöra ett rationellt brukande. Att det går att bruka åkermarken rationellt i skogs- och mellanbygden är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa hävden av naturbetesmarker. Jordbruksverket föreslår därför att utveckling av jordbruk ska kunna vara ett särskilt skäl för dispens från det generella biotopskyddet. Avgörande ska vara om dispensen kan förväntas bidra till att göra verksamheten mer ekonomiskt hållbar och därmed kan bidra till långsiktigt aktivt brukande. Hur vanlig en biotop är i en trakt ska kunna vägas in i en dispensprövning. Generellt sett råder det brist på småbiotoper i slättbygden medan vissa biotoper är mycket vanliga i skogs- och mellanbygden i framför allt södra delen av landet. För att förenkla bedömningen av om en rationaliseringsåtgärd är lönsam eller inte föreslår Jordbruksverket att ett kalkylverktyg utvecklas.

Även om biotopskyddet togs bort i vissa skogs- och mellanbygd skulle sannolikt relativt få biotoper tas bort. Det kostar mycket att ta bort en stenmur eller att lägga igen ett dike. Vidare så är det en liten andel av biotoperna som ligger som odlingshinder på åkermark. Huvuddelen av biotoperna ligger på betesmark eller på åkerkanter som gränsar mot skog

eller betesmark. En majoritet av det gamla odlingslandskapets biotoper är i dag övervuxna av skog.

Prop. 2013/14:141
Bilaga 6

Jordbruksverket föreslår även att direkta natur- och miljövårdsmotiv ska kunna vara skäl för dispens. Det kan handla om åtgärder för att slippa ifrån ineffektiv dubbelkörning med risk för markpackning och ineffektiv hantering av gödsel och växtskyddsmedel. Det kan också handla om åtgärder som vi i dag inte kan förutse. Särskilda skäl kan också ges om det behövs ur kulturmiljövårdssynpunkt.

Den första punkten om särskilda skäl för försvarssynpunkt är i enlighet med praxis på området.

Jordbruksverket anser att regeln om vägplan och järnvägsplan i 7 kap. 11 a § miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2013 ska vara kvar. Eftersom det av trafiksäkerhetsskäl kan uppstå ett behov av verksamheter eller åtgärder som berör biotoper vid befintliga vägar, där det inte upprättas någon vägplan, så bör 11 b § andra punkten införas.

Biotoper som försvårar modern jordbruksdrift har inte med nödvändighet högre naturvärde än biotoper som ur brukningssynpunkt är bättre belägna. Många lantbrukare uttrycker en vilja att bygga upp nya biotoper utmed åkerkanter eller på andra platser där de inte hindrar brukandet. Jordbruksverket föreslår att sådana brukarinitiativ ska tas tillvara som en del av en helhetslösning vid hanteringen av biotopskyddsärenden. Jordbruksverket föreslår därför en punkt om särskilda skäl för åtgärder eller verksamheter som är en del av ett naturvårdsinitiativ som innebär att en eller flera biotoper kommer att nyanläggas. Dispens ska endast ges om åtgärden eller verksamheten vid en samlad bedömning framstår som en vinst för miljön eller naturvården.

Jordbruksverket föreslår också att åtgärder eller verksamhet som tillgodoser ett angeläget allmänt eller enskilt intresse som inte kan tillgodoses genom någon annan, mindre ingripande lösning ska kunna beaktas som särskilda skäl för dispens. Situationer som avses är där dispensansökan kan beviljas enligt förarbeten eller praxis på området. T.ex. kan forskningsarbete och undersökningar utgöra skäl för dispens.

I områden med intensiv jordbruksproduktion finns det starka miljömässiga behov att på strategiska ställen anlägga t.ex. våtmarker för att minska övergödningen och för att stärka den biologiska mångfalden. Markägare är mindre intresserade av att vidta naturvårdsinsatser om insatsen kan innebära att marken blir permanent skyddad. Jordbruksverket föreslår därför att nyanlagda biotoper ska kunna undantas från det generella biotopskyddet genom att en bestämmelse förs in i förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m.

Jordbruksverkets lagförslag

Lagförslag i Statens jordbruksverks rapport 2013:10

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

11 b § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från skyddet i 11 § första stycket 1 får man endast beakta om verksamheten eller åtgärden

1. Behövs ur försvarssynpunkt,
2. Behövs ur trafiksäkerhetssynpunkt,
3. Behövs ur miljö-, naturvårds- eller kulturmiljövårdssynpunkt,
4. Är nödvändig för utvecklingen av eller bibehållandet av ett aktivt brukande av jordbruksmark,
5. Utgör en del av ett naturvårdsinitiativ som innebär att en eller flera biotoper kommer att nyanläggas, eller
6. Tillgodoser ett angeläget allmänt eller enskilt intresse som inte kan tillgodoses genom någon annan, mindre ingripande lösning.

Förteckning över remissinstanserna till Jordbrukets lagförslag

Statens jordbruksverks rapport 2013:10

Efter remiss har yttrande över Jordbruksverkets rapport Översyn av det generella biotopskyddet, Rapport 2013:10, inkommit från Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Vänersborg tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Generalläkaren, Boverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Jönköpings kommun, Borgholms kommun, Hörby kommun, Tranås kommun, Kristianstads kommun, Falkenbergs kommun, Piteå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Hushållningssällskapens förbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Lovanggruppen, Riksförbundet Enskilda Vägar, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund, Sveriges Hembygdsförbund, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Sveriges Ornitologiska Förening.

Sammanfattning av Skogsstyrelsens förslag till regelförenklingar i skogsvårdslagstiftningen

Uppdraget

Enligt förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska myndigheten se till att dess föreskrifter, allmänna råd och andra vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för företag. Myndigheten ska även i sin verksamhet i övrigt underlätta företagens kontakter med myndigheten.

I regeringens regleringsbrev för Skogsstyrelsen avseende budgetåret 2011 anges följande. ”Det finns ett behov av att fortsätta och intensifiera regelförenklingsarbetet för att uppnå det övergripande målet om en märkbar positiv förändring i företagens vardag. En del i detta arbete är att minska företagens administrativa kostnader och inom Landsbygdsdepartementets ansvarsområde är målet att de administrativa kostnaderna ska minska med 50 procent till och med utgången av 2014. Minskning ska uppgå till minst 25 procent för varje lagstiftningsområde. Skogsstyrelsen ska redovisa hur den bedriver regelförenklingsarbetet samt ytterligare förslag till förenklingar för företagen inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som inom EU-lagstiftningen, i syfte att uppnå en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygdsdepartementet) senast den 1 april 2011.”

I en rapport till regeringen 28 mars 2011 redovisade Skogsstyrelsen sitt förenklingsarbete. I rapporten angavs bl.a. att Skogsstyrelsen avsåg att utreda vilka möjligheter som finns till förenklingar för att kunna åstadkomma betydande kostnadsminskningar och göra rätt prioriteringar. Vidare angavs i rapporten att ett arbete skulle påbörjas under våren 2011 med uppgift att samla in synpunkter från skogsbruket och från personal inom myndigheten om vilka regelförenklingar som är mest angelägna.

Överväganden och förslag

Skogsmark som disponeras av svenska forskningsinstitutioner och som används för forskningsändamål förslås undantas från reglerna om återväxtåtgärder, tillåtna avverkningsformer och lägsta tillåtna ålder för förnygringsavverkning. Kravet på anmälan om/ansökan om tillstånd till åtgärder föreslås kvarstå, men förfarandet kan förenklas genom att berörd forskningsinstitution årligen ges möjlighet att lämna in en sammanställning med uppgifter om samtliga planerade anmälningspliktiga/tillståndspliktiga åtgärder inom de avdelningar där forskning planeras.

Kravet på att behöva ansöka om undantag från regeln om tillåtna avverkningsformer för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden föreslås ersättas med krav på anmälan. Att även slopa krav på anmälan bedöms leda till en ökad risk för exploaterande avverkningar.

Skogsstyrelsens lagförslag

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,

2. om marken ligger outnyttjad, eller

3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid. Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,

2. om marken ligger outnyttjad, eller

3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid. Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion

För att möjliggöra försöksverksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om undantag från dessa bestämmelser.

6 §

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

För att möjliggöra försöksverksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om undantag från denna bestämmelse.

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden *får Skogsstyrelsen i särskilda fall medge* undantag från första stycket.

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden *får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om* undantag från dessa bestämmelser.

Förteckning över remissinstanserna till Skogsstyrelsens lagförslag

Efter remiss har yttrande över Skogsstyrelsens förslag inkommit från LRF Skogsägarna, Norra Skogsägarna, Skogsägarna Norrskog, Skogsägarna Mellanskog och Södra Skogsägarna, Skogsindustrierna, Såg i Syd, Sågab-Sågverken Norrland, Sveaskog Förvaltnings AB, Stora Enso Skog, Världsnaturfonden WWF, Naturskyddsföreningen, Svenska Jägarförbundet, Skogforsk, Sveriges lantbruksuniversitet, Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Sametinget, Regelrådet, Länsstyrelsen Västerbotten och Skogsstyrelsen.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått eller har meddelat att de inte har några synpunkter: Länsstyrelsen i Hallands län och Länsstyrelsen i Örebro län.

Följande remissinstanser har inte besvarat remissen: Bergvik Skog AB, Friluftsförbundet Riksorganisation, GS-facket, Gällivare Allmänningsskog, Holmen Skog AB, Härnösands Stift, Korsnäs AB, Näringslivets regelnämnd, SCA Skog AB, Skogssällskapet, SMF Skogsentreprenörerna, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Hembygdsförbund, Sydved AB, Sågverken Mellansverige Service AB, Sågverkens Riksförbund, Tillväxtverket, Växjö Stift, samt Älvdalens och Särna–Idre Besparings-skogar.

Lagrådets yttrande över förslaget till ändring i miljöbalken

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-19

Närvarande: F.d. justitieråden Dag Victor och Per Virdesten samt justitierådet Olle Stenman.

Dispens från biotopskyddet för åtgärder inom jordbruket

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2014 (Landsbyggsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Conny Öhman, biträdd av kanslirådet Ingrid Svedinger och departements-sekreteraren Magnus Moreau.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Lagrådsremissens lagförslag (ändring i skogsvårdslagen)

Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)⁷
dels att 9 § ska upphöra att gälla,
dels att 5, 6, 10 och 35 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁸

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,
2. om marken ligger outnyttjad, eller
3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid.

Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första och andra styckena för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får även i särskilda fall medge undantag från första och andra styckena.

6 §⁹

Vid anläggning av ny skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för att möjliggöra försöksverksamhet.

Skogsstyrelsen får även i sär-

⁷ Lagen omtryckt 1993:553.

Senaste lydelse av 9 § 2005:1164.

⁸ Senaste lydelse 2008:662.

⁹ Senaste lydelse 2010:930.

10 §¹⁰

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden får *Skogsstyrelsen i särskilda fall medge undantag från första stycket.*

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning ska bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- eller kulturmiljövärden får *regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från första stycket.*

35 §¹¹

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *skall efterlevas.*

Ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd inte har följts. I brådskande fall eller när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden *skall* vidtas på *den försumliges* bekostnad.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *ska följas.*

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden *ska* vidtas på *dennes* bekostnad.

¹⁰ Senaste lydelse 2008:662.

¹¹ Senaste lydelse 2005:1164.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.
 2. Beslut i det enskilda fallet som meddelats med stöd av äldre bestämmelser gäller fortfarande.

Lagrådets yttrande över förslaget till ändring i skogsvårdslagen

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-17

Närvarande: F.d. justitieråden Dag Victor och Per Virdesten samt justitierådet Olle Stenman.

Ändringar i skogsvårdslagen

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2014 (Landsbyggsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
2. lag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Conny Öhman, biträdd av kanslirådet Karin Tormalm och departements-sekreteraren Johan Forsberg.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Ek

Regeringen beslutar proposition 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU- regler
Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	5 §, 6 § och 10 §	