

Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster



Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

i bilaga

Regeringens beslut

Regeringen beslutar etappmål om

- helhetssyn på markanvändningen (avsnitt 2.1 i bilagan),
- skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (avsnitt 2.2 i bilagan),
- miljöhänsyn i skogsbruket (avsnitt 2.3 i bilagan),
- ett variationsrikt skogsbruk (avsnitt 2.4 i bilagan),
- en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram (avsnitt 2.5 i bilagan).

Naturvårdsverket ska ansvara för uppföljningen av etappmålet om helhetssyn på markanvändningen och etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

Skogsstyrelsen ska ansvara för uppföljningen av etappmålen om miljöhänsyn i skogsbruket, ett variationsrikt skogsbruk samt en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram.

I uppföljningsarbetet ska Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen samarbeta med varandra och med Havs- och vattenmyndigheten, Forsvarsmakten, Statens energimyndighet, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning och andra berörda myndigheter i tillämpliga delar.

Ärendet

Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål. Bakgrunden beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Generationsmålet anger inriktningen av den samhällsomställning som behöver ske för att miljö kvalitetsmålen ska nås och syftar till att vara vägle- dande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljö- kvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. För att underlätta möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kan regeringen fastställa etappmål inom prioriterade områden.

Den 27 februari 2014 beslutade regeringen om fem nya etappmål inom miljömålssystemet för att stärka den biologiska mångfalden och ekosystem- tjänster till år 2020. Målen anger steg på vägen för att uppnå Sveriges miljö kvalitetsmål, liksom EU:s mål för biodiversitet och den strategiska plan med 20 delmål som beslutades i Nagoya, Japan, år 2010, inom FN:s konvention om biologisk mångfald.

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen, vars övergripande uppdrag är att utveckla förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom områden som regeringen har prioriterat.

Sverige och EU deltog vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010 där globala mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster beslutades i en särskild strategisk plan som sträcker sig till 2020. Planen innehåller 20 övergripande delmål, de s.k. Aichimålen för biologisk mångfald (Aichimålen). Den strategiska planen består av såväl ambitioner om resultat på global nivå som ett flexibelt ramverk för upprättande av nationella och regionala delmål. I beslutet från Nagoya inbjuds konventionens parter 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 parterna kan bidra nationellt till att nå de globala delmålen. Aichimålen är ett viktigt underlag för utformningen av etappmål.

Miljömålsberedningen redovisade i betänkandet Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) en plan för att ta fram etappmål och föreslog en första uppsättning etappmål inom områdena luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald. Regeringen beslutade om ett antal etappmål inom dessa områden i april 2012, varav fem etappmål inom området biologisk mångfald (Ds 2012:23).

Enligt tilläggsdirektiv i oktober 2011 (dir 2011:91) har Miljömålsberedningen fått i uppdrag att 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. Miljömålsberedningen har i betänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43) föreslagit ytterligare etappmål. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2013/1659/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2013 ett uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att redovisa omfattningen av det befintliga marina områdesskyddet, ta fram en prognos över ytterligare planerat skydd samt ta fram en första översiktlig analys med syfte att bedöma behoven av ytterligare skyddade marina områden. Myndighetens redovisning har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2013/1511/Nm).

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2013 ett uppdrag till Skogsstyrelsen att göra en förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige (dnr L2013/1286/LB). Skogsstyrelsen har redovisat uppdraget. Redovisningen har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Landsbyggsdepartementet (dnr L2013/2767/LB).

Skälen för regeringens beslut

Genom förändringarna i miljömålssystemet har regeringen framhållit att det övergripande målet för miljöpolitiken förutsätter en ambitiös och ansvarsfull miljöpolitik i Sverige, inom Europeiska unionen och internationellt. Regeringen har ett ansvar gentemot kommande generationer att aktivt arbeta för att lösa miljöproblemen och att uppnå en uthållig användning av naturens resurser. De 16 nationella miljökvalitetsmålen anger den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar även miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling. Ambitionen är att Sverige ska vara ledande i arbetet med att nå en hållbar utveckling. Ett viktigt syfte med miljökvalitetsmålen och etappmålen är att de ska vara vägledande för regeringens, myndigheternas och övriga aktörers natur- och kulturmiljöarbete.

Etappmålen ska beskriva en önskad samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen ska däremot inte ange miljötillstånd eftersom de är fastlagda i miljökvalitetsmålen preciseringar. Utgångspunkten vid utformningen av etappmålen har varit att, så långt möjligt, följa de kriterier som anges i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete samt i direktiven till Miljömålsberedningen (dir. 2010:74).

I fråga om vart och ett av etappmålen redovisas de närmare skälen för regeringens beslut i bilagan.

På regeringens vägnar

Lena Ek

Michael Löfroth

Likalydande till

Skogsstyrelsen

Kopia till

Justitiedepartementet

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Finansdepartementet

Näringsdepartementet

Landsbygdsdepartementet

Kulturdepartementet

Försvarsmakten

Fortifikationsverket

Statens fastighetsverk

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

Västra Götlands läns landsting

Hallands läns landsting

Skåne läns landsting

Gotlands kommun

Samverkansorganen

Statens jordbruksverk

Havs- och vattenmyndigheten

Naturhistoriska riksmuseet

Riksantikvarieämbetet

Sveriges lantbruksuniversitet

Statens geotekniska institut

Boverket

Lantmäteriet

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande

Trafikverket

Sjöfartsverket

Transportstyrelsen

Sveriges geologiska undersökning

Tillväxtverket

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)

Sveriges Kommuner och Landsting

Svenska naturskyddsföreningen

Svenska jägareförbundet

Svenskt näringsliv

Bilaga

Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

1. Inledning

Riksdagen beslutade våren 2010 om flera förändringar i miljömålssystemet. Förändringarna beskrivs i propositionen "Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete" och består bl.a. av en ny målstruktur för miljöarbetet (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Miljöarbetet ska vara strukturerat med – *ett generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen, – *miljökvalitetsmål* som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till, och – *etappmål* som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet och ska vara inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv.

Generationsmålet är övergripande för alla miljökvalitetsmål och ska säkerställa att tvärssektoriella frågor, som t.ex. ekosystemtjänster, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljö, människors hälsa, resurseffektiva kretslopp, hushållning med naturresurser, effektiv energianvändning och konsumtionsmönster, integreras i miljömålssystemet. De olika inriktningarna i generationsmålet ska dels ingå som kriterier vid bedömning av förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen, dels vara utgångspunkter i arbetet med att ta fram etappmål. Miljökvalitetsmålen och generationsmålet fastställs av riksdagen. Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen, med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås (direktiv 2010:74). Det övergripande uppdraget är att utveckla förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden.

Sverige och EU deltog vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010 där globala mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster beslutades i en särskild strategisk plan som sträcker sig till 2020. Den strategiska planen ska ses som ett flexibelt ramverk som

nationella och regionala mål kan baseras på. Planen innehåller 20 övergripande delmål, de s.k. Aichimålen för biologisk mångfald (Aichimålen).

Aichimålen är inte bindande för enskilda stater men utgör ett viktigt underlag för utformningen av etappmålen. I synnerhet Aichimål 4, 5, 7, 11 och 15 har kopplingar till de nu beslutade etappmålen. Här följer en beskrivning av dessa fem Aichimål.

Mål 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 naturresursernas utnyttjande.

Mål 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.

Mål 7: År 2020 förvaltas områden som används för jordbruk, vattenbruk och skogsbruk på ett hållbart sätt och så att den biologiska mångfalden bevaras.

Mål 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.

Mål 15: År 2020 har ekosystemens resiliens och den biologiska mångfaldens betydelse för världens förmåga att lagra kol (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.

Regeringen beslutade i april 2012 följande etappmål inom området biologisk mångfald: 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 och etappmål om kunskap om genetisk mångfald (Ds 2012:23).

Med huvudsaklig utgångspunkt i Miljömålsberedningens betänkande "Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1" (SOU 2013:43) och de nu beskrivna Aichimålen har ytterligare fem etappmål beslutats. Här utvecklas skälen för dem.

2. Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Biologisk mångfald är en grundförutsättning för ekosystemens långsiktiga kapacitet att leverera ekosystemtjänster, vilka är en grund för vår välfärd. Både den offentliga och den privata sektorn är direkt eller indirekt beroende av ekosystemtjänster. Att inkludera biologisk mångfald och ekosystemtjänster i samhällsplanering och näringslivsutveckling är alltmer angeläget i takt med den pågående minskningen av biologisk mångfald både i Sverige och globalt.

Uttrycket ekosystemtjänster beskriver ekosystemens bidrag till människors välbefinnande, såväl fysiskt och kulturellt som socialt. Ett och samma ekosystem kan bidra med flera olika viktiga funktioner och kan därför sägas vara mångfunktionellt. De synliga ekosystemtjänsterna, som t.ex. produktion av livsmedel och träråvaror, påverkar och är beroende av andra mindre synliga tjänster, som t.ex. jordmånsbildning, näringsreglering och vattenreglering.

Användningen av uttrycket ekosystemtjänster är ett sätt att tydliggöra att människan är 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.

Hänsyn till biologisk mångfald och utveckling av mångfunktionalitet medför att vi bibehåller möjligheter för framtiden genom att ekosystemens resiliens, dvs. deras förmåga att anpassa sig och vidareutvecklas vid förändringar, stärks. Det finns alltså en koppling mellan biologisk mångfald och ekosystemens långsiktiga förmåga att ge människan en rad viktiga ekosystemtjänster.

Mekanismer för att säkra och vid behov förstärka tillgången till nödvändiga ekosystemtjänster behöver utvecklas inom många politikområden och samhällssektorer. Detta kan bidra till uthållig och effektiv produktion, möjlighet till fortsatt välfärd och att samhällets möjligheter till hållbar utveckling förbättras. En ökad tillgång till nödvändiga ekosystemtjänster kan även bidra till ökad möjlighet att upprätthålla och till kommande generationer överlämna olika kulturella värden. Det finns redan en rad myndigheter och företag som integrerar ekosystemtjänster i omvärldsanalys, riskbedömning och affärsutveckling m.m.

Hot mot biologisk mångfald och ekosystemtjänster

De åtgärder för att värna ekosystemen och hejda förlusten av biologisk mångfald som hittills genomförts har förbättrat möjligheterna att nå målen, men ytterligare insatser behövs.

Arter

Rödlistor redovisar arters risk att dö ut från ett område och baseras på kriterier från Internationella Naturvårdsunionen (IUCN). 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. Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet har på uppdrag av Naturvårdsverket ansvar för att ta fram den svenska rödlistan. De arter som uppfyller kriterierna för någon av kategorierna "nationellt utdöd", "akut hotad", "starkt hotad", "sårbar", "nära hotad" eller "kunskapsbrist" klassas som rödlistade arter. De rödlistade arter som kategoriseras som "akut hotad", "starkt hotad" eller "sårbar" klassas som hotade arter. Vid framtagande av den senaste rödlistan bedömdes 20 800 arter av landets totalt knappt 48 000 kända arter. Av de bedömda arterna klassades 4 127 arter som rödlistade varav 1 942 som hotade.

Ekosystem

Ekosystemen påverkas av markanvändning och miljöförändringar. Historiskt har markanvändning ofta skapat nya ekosystem, t.ex. odlingslandskapet. Flera typer av ekosystem har historiskt och i nutid påverkats negativt av intensiv markanvändning och miljöförändringar, vilket har minskat ekosystemens kvalitet och utbredning. Påverkan i form av exploatering av mark och vatten hänger ihop med hur naturen nyttjats.

För flera marina naturtyper är såväl nuvarande tillstånd som framtidsutsikterna dåliga. I Naturvårdsverkets sammanställning år 2009 av havets ekosystemtjänster framgår att näringsväven, den biologiska mångfalden, arternas livsmiljö och Östersjöns motståndskraft mot förändringar, dvs. resiliens, är allvarligt hotad (rapport nr 5937 "Vad kan havet ge oss? Östersjöns och Västerhavets ekosystemtjänster"). Ökad sårbarhet hos akvatiska ekosystem har bl.a. orsakats av högt fisketryck, fiske med bottentrål och vattenkraftsutbyggnad i många vattendrag. Det har minskat såväl bestånden som den genetiska basen hos många fiskarter.

Övergödning av sötvatten och hav fortsätter att orsaka problem. Utdikning och torrläggning av våtmarker har lett till att deras funktion som naturliga reningsverk och reglerare av vattennivån har minskat eller upphört.

Förlust av ekosystemtjänster kan leda till höga samhällsekonomiska kostnader. En dricksvattentäkt som förorenas och blir otjänlig som dricksvattentäkt kan orsaka samhället stora kostnader över lång tid.

Främmande arter fortsätter att öka i alla miljöer. Vissa arter är invasiva, vilket innebär att de får en omfattande spridning och kan få negativa effekter för den biologiska mångfalden eller för människors hälsa samt negativa ekonomiska effekter inte minst för de areella näringarna.

På global nivå förväntas klimatförändringar, befolkningstillväxt, livsstilsförändringar samt ökad efterfrågan på livsmedel, fibrer, energi och vatten leda till ett mer intensivt nyttjande av mark och vatten. Det medför risk för minskad variation i landskapet vilket kan leda till reducering och fragmentering av många ekosystem. Ett framtida mer intensivt nyttjande av mark och vatten får effekter som är negativa för biologisk mångfald och många ekosystem.

Pågående arbete med biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Regeringen avser att intensifiera arbetet för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och för att säkra ekosystemtjänster i enlighet med riksdagens generationsmål för miljöpolitiken. Arbetet ska ske i linje med Aichimålen och EU:s nyligen antagna strategi för biologisk mångfald. Det svenska engagemanget för biologisk mångfald och ekosystemtjänster är omfattande och mångfacetterat. Regeringen verkar för att stärka kopplingarna mellan miljöpolitiken och andra politikområden.

Miljöbalken

Miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl (prop. 1997/98:45 s. 162 ff). I de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken anges bl.a. att alla som bedriver en verksamhet som kan påverka miljön måste vidta skäliga åtgärder för att skydda människors hälsa och

miljön. I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av bl.a. mark- och vattenområden med höga naturvärden. Ett mark- och vattenområde kan med stöd av dessa bestämmelser skyddas som exempelvis nationalpark (2 §), naturreservat (4 §), biotopskyddsområde (11 §) eller vattenskyddsområde (21 och 22 §§). Nationalparker avsätts i syfte att bevara större sammanhängande områden av en viss landskapstyp. Naturreservat kan avsättas t.ex. i syfte att bevara biologisk mångfald, medan biotopskyddsområden avsätts för att skydda värdefulla livsmiljöer för hotade eller särskilt skyddsvärda djur- och växtarter. Vattenskyddsområden pekas ut till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.

Viktiga EU-rättsakter

Viktiga EU-rättsakter beträffande arbetet med biologisk mångfald är bl.a. de två så kallade naturvårdsdirektiven, dvs. 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 (naturtyper) och arter. Båda direktiven ålägger medlemsländerna att peka ut 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 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemensamma åtgärder på vattenpolitikens område). Båda direktiven innebär att medlemsstaterna ska besluta och genomföra åtgärdsprogram för att nå direktivens mål. Medlemsstaterna ska kartlägga och analysera tillståndet i vattenförekomsterna och bedöma den mänskliga påverkan på vattenförekomsterna för att därefter ta fram åtgärdsprogram för att nå målen. Medlemsstaterna kan besluta om undantag från regelverket under vissa förutsättningar. Havsmiljödirektivet genomförs i svensk rätt

i huvudsak med havsmiljöförordningen (2010:1341) och ramdirektivet för vatten genomförs med 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och 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 en 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, 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.

Svenska åtgärder i ljuset av EU-rätt och internationell rätt
Sverige bestämmer självt över de nationella miljökvalitetsmålen och har ett betydande självbestämmande över åtgärder för biologisk mångfald inom de ramar som ges av regler inom EU och internationella överenskommelser och avtal. EU-direktiven har resulterat i en förstärkning av naturvårdsarbetet i Sverige och i en plattform för arbetet med många viktiga naturtyper och arter.

Jordbrukspolitiken

Odlingslandskapet erbjuder en rad viktiga ekosystemtjänster. Flera relaterar till primärproduktion av livsmedel och andra förnödenheter. En lång och traditionsbunden hävd har skapat de miljöer som i dag utgör en viktig hemvist för de arter som är knutna till odlingslandskapet. Förändringar i de ekonomiska och tekniska förutsättningarna för att bedriva jordbruk får en direkt inverkan på hur status och trender för dessa arter påverkas. Att svenskt jordbruk är långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt har därmed stor betydelse även för att värna den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna.

Till viss del har utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken betydelse för arters förekomst (status och trender) genom utformningen av stöd- och ersättningsystem. Bland annat därför har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2014 gett Statens

jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i uppdrag att gemensamt ta fram ett förslag till program för att utvärdera den gemensamma jordbrukspolitiken miljöeffekter, inklusive dess påverkan på biologisk mångfald, för perioden 2015–2019.

Miljömålsberedningen planerar att behandla frågan om hållbar användning av jordbruksmark i ett betänkande som ska lämnas till regeringen i juni 2014.

Myndigheternas utvärdering och Miljömålsberedningens betänkande kommer att utgöra en viktig grund för regeringens fortsatta arbete med åtgärder för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Regeringen avser därför att återkomma i denna fråga.

Skogspolitiken

Skogspolitiken är varje lands ansvar. Beslut inom gemensamma politikområden, t.ex. EU:s miljö- eller energipolitik, kan dock ha betydelse för medlemsstaternas utformning och genomförande av den nationella skogspolitiken. EU-gemensamma åtgärder som rör skogens biologiska mångfald och ekosystemtjänster inryms till vissa delar av exempelvis fågeldirektivet, art- och habitatudirektivet och timmerförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden) men begränsas i övrigt i stora delar av subsidiaritetsprincipen.

Regeringen har gjort en treårig satsning för en utveckling av adaptiv skogsskötsel. Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet har inom ramen för den satsningen utvecklat en modell för adaptiv skogsskötsel som innebär att ett urval av skogsskötselmetoder kan prövas och utvärderas mot bakgrund av produktions- och miljöaspekter. Genom ett successivt lärande kan nya metoder utvecklas. Den första metod som myndigheterna har valt att utveckla inom ramen för detta handlar om hyggesfria skötselmetoder.

Fem nya etappmål för biologisk mångfald

Regeringens beslut avser fem etappmål inom området biologisk mångfald fastställs, nämligen för

- helhetssyn på markanvändningen (avsnitt 2.1),
- skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden (avsnitt 2.2),
- miljöhänsyn i skogsbruket (avsnitt 2.3),
- ett variationsrikt skogsbruk (avsnitt 2.4), och
- en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram (avsnitt 2.5).

Etappmålen bidrar i första hand till möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. I varierande utsträckning bidrar etappmålen också till möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Etappmålen bidrar i viss utsträckning även till möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö*.

2.1 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.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer till största delen med regeringens etappmål. **Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna instämmer i behovet av en ökad helhetssyn på markanvändning och behovet av förstärkt samordning i den statliga förvaltningen. En del remissinstanser stödjer Miljömålsberedningens förslag att tillsätta en utredare för att se över samordningen av den statliga förvaltningen. Några remissinstanser, däribland Boverket och Naturvårdsverket, har ifrågasatt eller avstyrkt Miljömålsberedningens förslag att utreda ett nytt samverkansorgan mellan myndigheterna, alternativt en ny sammanhållen myndighet för markanvändning. Några remissinstanser poängterar att markanvändningen inom de areella näringarna får konsekvenser för den akvatiska miljön inklusive havsmiljön. De efterfrågar en belysning av vattenfrågor och av kopplingar till andra direkt berörda miljömål som *Myllrande våtmarker* och *Storslagen fjällmiljö*.

Skälen för regeringens etappmål

En långsiktigt hållbar markanvändning förutsätter att landskapet ses som en helhet. Miljömålsberedningen har konstaterat att det är svårt att uppnå det perspektivet i den statliga förvaltningen och att detta kan skapa problem i det omgivande samhället. Svårigheterna beror bl.a. på att frågor av betydelse för markanvändningen är uppdelade på flera statliga myndigheter och

kommuner. När frågor om markanvändning hanteras sektorsvis finns det risk för ensidiga perspektiv och att de beslut som fattas inte tar tillräcklig hänsyn till andra sektorsfrågor och andra samhällsmål. Enligt Miljömålsberedningen behöver helhetsperspektivet i markanvändningsfrågor bli starkare för möjligheten att uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning och för att nå miljökvalitetsmålen tillsammans med andra samhällsmål. Regeringen delar den bedömningen och anser att behovet av en samordnad statlig förvaltning rörande markanvändning kommer att öka alltmer framöver. Samordningen inom den statliga förvaltningen bör därför förstärkas så att helhetssynen på markanvändningen ökar.

Insatser för att nå etappmålet

Det kan vara lämpligt att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen avseende myndigheternas samverkan, i syfte att förbättra helhetssynen när det gäller en långsiktigt hållbar markanvändning.

Frågan om hur samordningen inom den statliga förvaltningen kan förbättras för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen bör analyseras. Analysen bör omfatta de statliga verksamheter som har stor betydelse för markanvändningen, dvs. i första hand naturvård, jordbruk, skogsbruk, infrastruktur, kommunikationer och energiförsörjning. Analysen bör även belysa det kommunala perspektivet och att politiken inom flera sektorsområden utformas gemensamt inom EU.

Förslag på åtgärder bör tas fram. Åtgärderna bör förstärka samordningen inom den statliga förvaltningen så att helhetssynen ökar och samordningen blir så effektiv som möjligt.

Se 2.2 på nästa sida

2.2 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, 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.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer delvis med regeringens etappmål. Beredningen föreslog som etappmål att skydd av land- och sötvattensområden senast år 2020 ska omfatta 20 procent av den totala land- och sötvattenytan genom att skyddet utökas med åtgärder för bevarande av biologisk mångfald i land-

och vattenområden med 1 700 000 hektar netto genom s.k. offentligt skydd, frivilliga avsättningar och en ny skyddsform, ekolandskap. Beredningen har inte föreslagit något skydd av havsmiljöområden.

Havs- och vattenmyndighetens förslag i redovisningen av regeringsuppdraget marint områdesskydd enligt regleringsbrevet för budgetåret 2013 överensstämmer med regeringens etappmål.

Remissinstanserna: I fråga om Miljömålsberedningens förslag har Vattenmyndigheten Södra Östersjön poängterat att frågor om sötvatten inte behandlas i stora delar av betänkandet och att grundvattensperspektivet saknas i hela betänkandet. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att Miljömålsberedningen inte fullt ut har inkluderat frågor om skydd, restaurering och skötsel av vattenområden. Havs- och vattenmyndigheten anser att skyddet av sötvattensmiljöer i jämförelse med landmiljöer är mycket bristfälligt behandlat i betänkandet. Göteborgs kommun anser att betänkandets uppgift om att drygt 25 procent av sötvattensarealen är skyddad behöver förtydligas då det förekommer andra uppgifter som tyder på att arealen är mindre. Skogsstyrelsen bedömer att etappmålet för att skydda minst 20 procent av land- och sötvattenytan är relevant, även om det finns en del risker och oklarheter kring genomförandet. Några remissinstanser, däribland Skogsindustrierna och Skogsägarna Mellanskog, anser att likväl som stort fokus finns på avsättningar av nya mark- och vattenområden måste resurser satsas på skötselåtgärder för redan skyddade områden. Lantbrukarnas riksförbund, Norra Skogsägarna, Västerbottens Allmäningsförbund och Norrskog efterlyser etappmål om skötsel av skyddade områden.

Sveaskog, Skogsägarna Mellanskog, Norrskog, Sveriges Jordägareförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Västerbottens Allmäningsförbund, Skärgårdarnas Riksförbund, Svebio och Norra Skogsägarna anser att det är olyckligt att Miljömålsberedningen valt att inte tillgodoräkna skydd i Aichimål 11, som Sverige kan göra enligt den vägledning som tagits fram under konventionen om biologisk mångfald. I synnerhet anser flera remissinstanser att strandskydd och skogliga impediment (dvs. mark med låg produktionsförmåga där skogsbruk är begränsat till uttag av enstaka träd under förutsättning att naturmiljöns karaktär inte förändras) bör tillgodoräknas enligt målet. Vidare är Sveaskog, Skogsägarna Mellanskog och Norrskog kritiska till att målet om frivilliga avsättningar endast gäller avsättningar nedan gränsen för fjällnära skog.

Enligt Skogsindustrierna behöver analysen av de samhällsekonomiska konsekvenserna utvecklas.

Försvarsmakten anser att det finns en risk att Miljömålsberedningens förslag leder till restriktioner som i sin tur kan påverka Försvarsmaktens verksamhet negativt och hindra att verksamhet och övningar kan genomföras på ett optimalt och kostnadseffektivt sätt.

Naturvårdsverket, flertalet länsstyrelser, Regionförbundet i Jämtland och Världsnaturfonden är mycket positiva till användningen av statligt ägd mark som ersättningsmark vid områdesskydd. Naturvårdsverket bedömer att ytterligare 200 000 hektar produktiv skogsmark bör överföras från Sveaskog till Naturvårdsverket för att användas som ersättningsmark i naturreservatsarbetet, de av Sveaskog ägda naturreservaten tillsammans med bolagets Ekoparker bör överföras till Naturvårdsverket och ytterligare 1 200 000 hektar produktiv skogsmark bör överföras från Sveaskog till Naturvårdsverket i anslutning till befintliga skyddade områden och ekoparker över hela landet. Sveaskog har avstyrkt förslaget om en utredning av förutsättningarna för ersättningsmark i naturvårdssyfte och även förslaget att utöka skyddet av skogsmark med ytterligare minst 150 000 hektar. Anledningen är att betänkandet inte redovisar varför just 150 000 hektar ska skyddas och att vidare vägledning inte ges.

Flera remissinstanser, däribland Norra Skogsägarna, Södra Skogsägarna, Norrskog, Skogsägarna Mellanskog, Svenska Skogsägarna, Lantbrukarnas riksförbund och Världsnaturfonden, lyfter fram arbetet med Kometprogrammet (kompletterande metoder för skydd av natur) och anser att programmet bör vara vägledande för det framtida naturvårdsarbetet.

Länsstyrelserna i Blekinge, Kronobergs, Norrbottens, Stockholms, Västerbottens och Örebro län samt Gävle kommun anser att etappmålsförslaget om skydd av land- och vattenområden är otillräckligt för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Världsnaturfonden har avstyrkt i huvudsak förslaget om etappmål på grund av förslagets alldeles för låga ambition och målsättning. Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Gotlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län samt Naturhistoriska riksmuseet anser att behovet av ytterligare offentligt skydd av skogsmark till 2020 är betydligt större än vad beredningen har föreslagit. Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden och Gävle kommun anser att arbetet behöver inriktas mot formellt skydd och frivilligt bevarande av de områden som har störst befintliga naturvärden nedan gränsen för fjällnära skog,

vilka uppgår till minst 840 000 hektar. Länsstyrelserna i Dalarnas och Värmlands län anser att 100 000 hektar utvecklingsmarker och buffertzoner behöver avsättas för att rädda hotade arter.

Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Västerbottens, Västernorrlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län, Regionförbundet i Jämtland, Gävle, Göteborgs och Örebro kommuner, Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden har avstyrkt förslaget om ekolandskap som ny skyddsform. Om ekolandskap ska införas anser länsstyrelsen i Gotlands län, Regionförbundet i Jämtland, Norra Skogsägarna, Västerbottens Allmäningsförbund och Norrskog att ekolandskap inte ska utgöra samrådsområden. Boverket anser att resonemanget om ekolandskap står på en svag och delvis juridiskt felaktig grund.

Länsstyrelserna i Västra Götalands och Östergötlands län anser att Skogsstyrelsens utredning från 2007 fungerar som ett bra arealmått och att etappmålet för det offentliga skyddet av produktionsskog nedanför den fjällnära skogen bör utökas med minst 400 000 hektar till 2020. Naturvårdsverket anser att ambitionen med ytterligare 150 000 hektar produktiv skogsmark är otillräcklig.

Länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Kronobergs, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västerbottens och Östergötlands län, Världsnaturfonden, Naturskyddsföreningen, Trafikverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut stöder Havs- och vattenmyndighetens analys om behovet att utöka det marina områdesskyddet. Länsstyrelserna, Trafikverket och Transportstyrelsen instämmer även i Havs- och vattenmyndighetens uppfattning om att kunskapsunderlaget är bristfälligt.

Naturskyddsföreningen påpekar behovet av att öka Sveriges marina skydd till minst 20 procent för att åstadkomma ett välfungerande marint skydd. Föreningen menar att Sveriges skydd av marina områden, mätt i areal, är betydligt mindre jämfört med andra EU-länder med sämre förutsättningar. Föreningen har anfört att enligt en redovisning från EU-kommissionen (N2000-Barometer, sommaren 2013) ligger länder som exempelvis Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien på en högre skyddsnivå än Sverige. Länsstyrelserna i Gävleborgs, Södermanlands, Västra Götalands och Östergötlands län samt Stockholms universitet förespråkar mer resurser för att ta fram bättre

metoder för kartering och värdering av naturtyper och naturvärden.

Världsnaturfonden efterlyser en nationell strategi för att säkerställa att nätverket av marina skyddade områden är representativt och sammanhängande. Försvarsmakten vill att hänsyn ska tas till myndighetens marina verksamhetsområden så att dessa inte begränsas av kommande marina områdesrestriktioner. Försvarsmakten anser vidare att eventuella framtida beslut om utökade skyddsområden bör beredas i samverkan med myndigheten.

Skälen för regeringens etappmål

Ekologiska samband och grön infrastruktur

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. Hänsyn till Miljömålsberedningens intentioner om att stärka de ekologiska sambanden kan på så sätt tas i ett vidare perspektiv än i avgränsade ekologiska landskap.

Miljömålsberedningen har beskrivit omfattningen av skyddade land- och sötvattensområden i Sverige 2011. Beredningen räknar in nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden, biotopskyddsområden, nationalstadsparken och naturvårdsområden i "offentligt skydd" med en omfattning av 6 143 300 hektar (13,7 procent av land- och sötvattensarealen). Under rubriken "avtalat skydd" har beredningen fört in naturvårdsavtal, ekoparksavtal och vitryggsavtal med en sammanlagd areal på 140 000 hektar (0,3 procent av land- och sötvattensarealen). Skogsbrukets frivilliga avsättningar redovisas med en areal på 1 048 000 hektar nedanför den fjällnära gränsen (2,3 procent av land- och sötvattensarealen). Sammantaget innebär det att 16,3 procent av land- och sötvattensarealen i landet är skyddad.

Miljömålsberedningen har gjort en bra och tydlig sammanställning av omfattningen av de olika skyddsformerna. Regeringen väljer dock att inte införa uttrycket "offentligt skydd" i miljömålssystemet. Uttrycket "formellt skydd" är väl inarbetat och etablerat. Det innefattar både det som beredningen kallar "offentligt skydd" och det som redovisas som "avtalat skydd".

Det finns även andra skydds- och bevarandeformer – utöver de som Miljömålsberedningen har redovisat – som är lämpliga komponenter i en grön infrastruktur.

Till exempel omfattar det generella strandskyddet 100 meter från strandlinjen både på land och i vattenområdet. Den miljöhänsyn som tas i samband med skogsbruksåtgärder är värdefull för att bevara den biologiska mångfalden i skogen. 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.

Med insatser inom ramen för grön infrastruktur, tillsammans med insatser för formellt skydd, frivilliga avsättningar m.m., bör målet om 20 procent av Sveriges land- och sötvattensareal kunna nås till 2020. Det finns ett nära samband mellan olika typer av insatser vilket betyder att om exempelvis arealmålet om frivilliga avsättningar inte nås så kan det kompenseras med andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder (t.ex. insatser inom ramen för grön infrastruktur) som också är väl integrerade i omgivande landskap.

Med den ekosystembaserade fördelningen av etappmålet relaterat till skogar, våtmarker, sjöar, vattendrag och marina områden, samt insatser inom uppbyggnaden av grön infrastruktur kan även kvalitetskraven inom ramen för etappmålet om skydd av 20 procent land- och sötvattensområden och 10 procent marina områden nås till 2020.

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden är ett viktigt etappmål för att uppfylla miljökvalitetsmålen. Det gäller framför allt *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö*, *Grundvatten av god kvalitet*, *God bebyggd miljö* samt *Ett rikt växt- och djurliv*. Etappmålet är även viktigt i ett internationellt perspektiv genom att det visar hur Sverige vill bidra till att nå de globala Aichimål som Sverige anslöt sig till vid det tionde partsmötet under konventionen om biologisk mångfald i Nagoya, bland annat Aichimål 11 om skydd av världens land- och sötvattensområden samt av kust- och havsområden och Aichimål 7 om hållbart brukande.

I Aichimål II specificeras att skyddet ska inkludera områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som ska bevaras genom effektivt och inkluderande förvaltade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, som också är väl integrerade i omgivande landskap.

Miljömålsberedningen genomförde en närmare analys av naturskyddets utformning i Finland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland och kom fram till att dessa länder arbetar liksom Sverige sedan lång tid aktivt med naturvårdsfrågor och att Sverige skiljer ut sig genom en mycket hög andel strikt skyddade land- och sötvattensområden i jämförelse med dessa länder.

Miljömålsberedningens förslag till etappmål omfattar ett arealmål för skydd av den totala arealen land- och sötvatten, vilket preciseras enbart när det gäller naturtypen skogsmark. Enligt regeringens uppfattning bör etappmålet även bidra till ekologisk representativitet och därmed även omfatta övriga naturtyper som våtmarker, sjöar och vattendrag samt marina områden. För målet *Storslagen fjällmiljö* har Naturvårdsverket fått i uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som ska bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*.

Det nya etappmålet inkluderar för arealer av naturtyper som ska omfattas av formellt eller frivilligt skydd eller bevaras genom anpassat brukande till 2020. Som utgångspunkt för etappmålen gäller 1 januari 2012.

Etappmålet ska genomföras med hänsyn till verksamheter och mål som är viktiga för samhället.

Skogar

Skogar har nyttjats av människan under mycket lång tid. Virkesuttag för skeppsbygge orsakade förluster av stora ekar under bl.a. 1600-talet och biotoper som är viktiga för vissa arter började försvinna. Gruvnäringens, industrialiseringens och sågverksindustrins framväxt, som lagt grunden för det svenska välståndet, ökade trycket på virkesuttag och på 1700-talet var stora delar av södra och mellersta Sverige avverkade, vilket påverkade arternas förekomst och även resulterade i nya typer av biotoper och ekosystem. I början av 1900-talet fick Sverige sin första skogsvårdslag där återbeskogningsplikt var den mest centrala bestämmelsen. Under 1900-talet har kravet på återbeskogning och andra skogsvårdande åtgärder bidragit till dagens stora virkesförråd. Det förra seklets utveckling av trakthygesbruk påverkade ett stort antal skogslevande arters

populationer så att deras bevarandestatus hotades. Sedan 1990-talet och framåt har en tydlig omsvängning skett i skogsbruket efter det att skogliga produktions- och miljömål jämfördes. Avverkningarna blev mer miljöanpassade, värdefulla biotoper sparades och medvetenheten och kunskap om den biologiska mångfalden ökade inom skogsbruket. När det svenska miljömålssystemet beslutades lades delmål fast för *Levande skogar*. Delmålen innebar bl.a. att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skulle undantas från skogsproduktion till 2010, något som nu har uppnåtts.

Den huvudsakliga orsaken till att arter rödlistas är att arternas populationer minskat i betydande grad. En art kan också rödlistas för att den finns inom ett eller flera begränsade områden, för att populationen är liten och minskar eller för att populationen är mycket liten eller kraftigt begränsad. Den senaste bedömningen av rödlistade arter i Sverige visar att 2 131 av dessa är skogslevande arter, vilket motsvarar drygt hälften av det totala antalet rödlistade arter i Sverige (Sveriges rödlista 2010, Artdatabanken). Artdatabanken bedömer att för cirka 800 av dessa 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. Skogsbrukets påverkan på arterna gäller främst slutavverkning av skogsområden som under lång tid varit kontinuerligt beskogade. Brist på död ved samt igenväxning av tidigare öppnare miljöer är andra viktiga orsaker till populationsminskningarna. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden har varit positiv med ökade arealer av formellt och frivilligt skyddad värdefull skog. Arealerna gammal skog, äldre lövrik skog samt vissa typer av död ved har ökat genom skogsbrukets miljöhänsyn och frivilliga avsättningar. I Sveriges rapportering 2013 enligt 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) redovisades att 20 av 32 skogslevande arter bedöms ha dålig eller otillräcklig bevarandestatus. För de specifika skogstyper som omfattas av direktivet redovisades att 15 av 16 skogstyper bedöms ha dålig eller otillräcklig bevarandestatus.

Definitionen av skogsmark i Sverige följer internationella definitioner och därutöver görs en uppdelning i produktiv skogsmark respektive improduktiv skogsmark. Produktiv skogsmark definieras som mark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i

genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år. Improduktiv skogsmark är skogsmark som inte är produktiv skogsmark. Skogliga impediment är improduktiv skogsmark samt träd- och buskmark. Skogsbruk i skogliga impediment är enligt skogsvårdslagen begränsat till uttag av enstaka träd under förutsättning att naturmiljöns karaktär inte förändras. De skogliga impedimenten är artfattigare än den produktiva skogsmarken och cirka 2 procent av de rödlistade skogslevande arterna har sin huvudsakliga hemvist inom de skogliga impedimenten. Dessa områden täcker dock stora arealer och på vissa platser kan de i relation till den gröna infrastrukturen emellertid ha betydelse för andra värden och för att koppla samman områden med höga naturvärden. Regeringen anser dock att skyddsbehovet i skogen är störst för den produktiva skogsmarken.

Arbetet med formellt skydd av skogsmark har under den senaste tioårsperioden ökat kraftigt.

Vid utgången av 2011 var cirka 885 000 hektar produktiv skogsmark formellt skyddad som nationalpark, Natura 2000-område, naturreservat, biotopskyddsområde, naturvårdsområde eller nationalstadspark. Skyddet omfattar produktiv skogsmark såväl nedan som ovan den fjällnära gränsen. Därutöver fanns det totalt cirka 51 000 hektar produktiv skogsmark som det har betalats ekonomisk ersättning för men där något beslut om områdesskydd ännu inte är fattat. Till arealen skogsmark som skyddas formellt kan även räknas de skogar med höga naturvärden om totalt cirka 108 000 hektar produktiv skogsmark som överförts från Fastighetsverket till Naturvårdsverket för att skyddas som naturreservat och de marker som enligt överenskommelse mellan Fortifikationsverket och Naturvårdsverket ska undantas från skogsbruk.

Riksdagen beslutade 2010 att bemyndiga regeringen att föra över högst 100 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till staten för att användas som ersättningsmark vid markbyten så att värdefull produktiv skogsmark som tillhör skogsbolag skulle kunna skyddas som naturreservat (prop. 2009/10:169, bet. 2009/10:NU22, rskr. 2009/10:384). Avsikten var att skydda cirka 80 000 hektar värdefull produktiv skogsmark för att kunna nå det tidigare delmålet om formellt skydd av ytterligare cirka 400 000 hektar produktiv skogsmark mellan 1999 och 2010. Naturvårdsverket har under 2012 börjat teckna avtal med skogsbolagen för att byta till sig de skyddsvärda skogsmarkerna. Sveaskogs uppdrag att tillhandahålla ersättningsmark till

staten upphörde 2010. Även den areal av värdefull produktiv skogsmark på bolagsmark som efter markbyte med Sveaskog ska skyddas som naturreservat bör räknas med i den areal skogsmark som skyddats formellt. Därutöver finns totalt cirka 140 000 hektar produktiv skogsmark som skyddas genom avtalat skydd som naturvårdsavtal, ekoparksavtal eller vitryggsavtal och räknas in i det formella skyddet.

Detta ger en total areal om cirka 1,2 miljoner hektar produktiv skogsmark som är formellt skyddad vilket motsvarar drygt 5 procent av den totala arealen produktiv skogsmark i landet. Arealen är ojämnt fördelad över landet. Av den produktiva skogsmarken ovan den fjällnära gränsen är 46 procent formellt skyddad medan motsvarande skydd nedan den fjällnära gränsen endast uppgår till 3,2 procent av den produktiva skogsmarken.

Skogsbrukets frivilliga avsättningar av produktiv skogsmark med höga naturvärden är omfattande och en del av det ansvar som följer av skogspolitiken med sektorsansvar och frihet under ansvar. Skogsbrukets frivilliga avsättningar av skog nedan och ovan den fjällnära gränsen uppgick 2010–2011 till totalt 1 245 000 hektar produktiv skogsmark. Skogsstyrelsen har klassat 647 000 hektar av de frivilliga avsättningarna som områden med utvecklade (höga) naturvärden varav en stor andel har höga till mycket höga naturvärden och benämns "Områden med utvecklade naturvärden" (OMUN). Nästa klass är "Utvecklingsmark", bl.a. områden som inom en nära framtid ska kunna utveckla naturvärden och uppnå nyckelbiotopklass, omfattande cirka 143 000 hektar. Om kraven för "OMUN" eller "Utvecklingsmark" inte uppfylls, klassas området som "Annat värde". Enligt Skogsstyrelsen omfattar områden med "Annat värde" 259 000 hektar. Exempel på vad som skulle kunna finnas i kategorin "Annat värde" är s.k. restaureringsskogar som på sikt kan få höga naturvärden och som har avsatts just i det syftet.

De frivilliga avsättningarna av produktiv skogsmark behövs för bevarandet av den biologiska mångfalden och är en viktig del i möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Den insats som skogsägarna nu föreslås bidra till kan värderas till mellan 8,3 och 14 miljarder kronor med utgångspunkt i de kostnadsnivåer som Miljömålsberedningen har använt i sina beräkningar vilket innebär en utgiftsminskning för staten jämfört med om staten i stället skulle förvärva denna mark.

Det nya etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden innehåller en

förväntan på att de frivilliga avsättningarna ska öka med ytterligare cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden. Företrädare för skogsbruket bedömer regeringens förväntan om ytterligare 200 000 hektar frivilliga avsättningar av skogsmark till år 2020 som högt och är tveksamma till att det kommer att kunna uppnås. Med utgångspunkt från en fortsatt ökad användning och utveckling av gröna skogsbruksplaner bedömer regeringen att de frivilliga avsättningarna kan öka i en sådan takt att prognosen kan nås 2020. Skogsstyrelsen redovisar i sin rapport nr 5-2012 "Skogsbrukets frivilliga avsättningar" att 27 procent av de tillfrågade markägarna inom kategorin småskogsbruk kan tänka sig att göra frivilliga avsättningar i framtiden, vilket också indikerar att de frivilliga avsättningarna kommer att fortsätta att öka.

Tillsammans omfattar det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna efter avdrag för viss uppskattad överlappning totalt cirka 2,4 miljoner hektar produktiv skogsmark vilket motsvarar drygt 10 procent av den totala arealen produktiv skogsmark i landet.

Naturvårdsverket har vid olika tillfällen redovisat omfattningen av skyddsvärda skogar med rödlistade arter, s.k. värdekärnor, som saknar skydd (Naturvårdsverkets rapport 5961 och verkets redovisning den 30 mars 2012, NV-00477-12, av regeringsuppdraget att beskriva Sveriges arbete med bevarande av biologisk mångfald, M2012/71/Nm). Uppgifterna varierar från cirka 700 000 hektar till 1,2 miljoner hektar. Det finns därmed en betydande osäkerhet i den exakta omfattningen men regeringen anser sammantaget att bevarande av skogar med höga naturvärden har fortsatt hög prioritet.

Regeringen avser att initiera kontrollstationer 2016 och 2018 med syfte att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som berör biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Syftet med kontrollstationerna är att bedöma om utvecklingen visar på att åtgärder genomförs på ett tillfredsställande sätt för att skapa förutsättningar för att etappmålen och berörda miljökvalitetsmål samt generationsmålet nås.

Våtmarker

Våtmarker har en mängd värden och funktioner. Många växter och djur är beroende av våtmarker, exempelvis fågelarter, orkidéer, mossor och insekter. 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 förmågan att lagra kol (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 har 840 000 hektar ett formellt skydd vilket motsvarar cirka 20 procent av den totala arealen öppna våtmarker. 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 men skyddet är inte representativt då en stor del av områdena i myrskyddsplanen, vilken redovisar de mest skyddsvärda myrarna, är oskyddade (Naturvårdsverkets rapport nr 5667, 2007). Enligt Naturvårdsverkets årliga uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål från 2013 återstår det att skydda cirka 210 000 hektar våtmarker i den nationella myrskyddsplanen. Vid revideringen av planen 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. Regeringen anser, i linje med tidigare fattade beslut, att genomförandet av myrskyddsplanen ska fortsätta och att etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden därför ska omfatta skydd av ytterligare cirka 210 000 hektar myrar med höga naturvärden i myrskyddsplanen. När myrskyddsplanen är genomförd bedöms det viktigaste behovet för skydd av landets myrar vara tillgodosett. Ytterligare skydd kan behövas för andra våtmarkstyper. Framför allt är det av stor vikt att delar av den stora arealen redan dikade våtmarker restaureras. En förutsättning för sådana restaureringar är att markägaren samtycker. I odlingslandskapet bygger sådana satsningar på initiativ från brukare med stöd av landsbygdsprogrammet. I skogslandskapet bör en fokusering ske på restaurering av sådana marker där

tidigare dikningar inte resulterat i önskad skogsproduktion och där en restaurering inom ramen för planeringen av grön infrastruktur kan bidra med ekosystemtjänster så som ökad kollagring och vattenbalansering samtidigt som detta gynnar biologisk mångfald.

Sjöar, vattendrag och grundvatten

Sjöar, vattendrag och grundvatten tillhandahåller många ekosystemtjänster, t.ex. dricksvattenförsörjning och produktion av fisk. Många värdefulla miljöer i och omkring vatten saknar i dagsläget ett långsiktigt och funktionellt skydd. Många limniska arter är hotade och för vissa av dessa arter, t.ex. flodkräfta, storröding och ål, är situationen mycket allvarlig. Antalet restaurerade vattendrag har ökat de senaste åren.

En viktig grund för att nå miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Grundvatten av god kvalitet* är genomförandet av åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemensamma åtgärder på vattenpolitikens område). Målen är att uppnå god ekologisk och kemisk status eller potential för EU:s sjöar, vattendrag och kustvatten och för grundvatten god kemisk grundvattenstatus och kvantitativ status senast 2015.

I Sverige beslutar vattendelationerna vid de fem vattenmyndigheterna om förvaltningsplaner, miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

En omfattande utbyggnad har skett av svenska vattendrag och i dag finns cirka 1 800 vattenkraftverk. Vattenkraft har använts för elproduktion i över 100 år och är en viktig energikälla för förnybar elproduktion i Sverige. Vattenkraftverken producerar ungefär 45 procent av den el som används i Sverige. Detta innebär att flera vattenförekomster har förklarats som kraftigt modifierade i Sverige. Förklarandet innebär att medlemsstaterna medges möjlighet att anpassa direktivets krav på vattenförekomsten till det förhållande att det redan i dag finns och kan komma att etableras verksamheter som innebär modifieringar och påverkan.

Fragmentering av vattendrag, bl.a. genom anläggande av kraftverks- och regleringsdammar, och utarmning av strand- och landbiotoper genom överdämning samt torrläggning av forsar och strömfåror har stor påverkan på den fysiska miljön och på berörda ekosystem i sjöar och rinnande vatten inom avrinningsområdet. Även enstaka hinder i ett system förändrar hela systemets struktur och funktion med risk för att arters populationer slås ut. Vattenmyndigheterna har identifierat att

fysisk påverkan är en av de största anledningarna till att man i dag inte uppfyller de kvalitetskrav på god ekologisk status och god ekologisk potential som gäller enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Fysisk påverkan är t.ex. vattenkraftverk, dammar, dikning, sjösänkning, torvbrytning, flottningsrensning och uträtning av vattendrag. Vissa åtgärder för att minska den negativa påverkan har under åren vidtagits, bl.a. genom anläggandet av fiskvandringssvågar och inrättande av fingaller. I dag har dock sådana försiktighetsmått vidtagits endast vid ett fåtal av Sveriges vattenkraftverk och dammar. De åtgärder som har vidtagits bidrar till att nå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* men ytterligare åtgärder behöver vidtas. Denna bedömning styrks av information som finns om miljöstatusen i vattenförekomsterna.

Regeringen har tillsatt en utredning för att se över reglerna om vattenverksamheter (M 2012:01). 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.

Den totala arealen sjöar och vattendrag i Sverige som ingår i skyddade områden är cirka 1 040 000 hektar vilket motsvarar 24,6 procent av den totala arealen sjöar och vattendrag i landet. Det innebär dock inte att denna vattenareal har ett tillräckligt skydd för den biologiska mångfalden eftersom många av områdena inte har föreskrifter om skydd för den limniska miljön. De områden som skyddas är heller inte representativt fördelade över Sverige då den största andelen skyddade områden omfattar Vättern och de största älvarna.

I den remissbehandlade Nationella strategin för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer (Naturvårdsverkets rapport nr 5666, 2007) föreslog Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och dåvarande Fiskeriverket att nationellt särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas med adekvata föreskrifter. Enligt en sammanställning av genomfört områdesskydd enligt den nationella strategin som Metria gjorde 2013 har 148 områden inget formellt skydd och över 200 områden där endast delar av värdekärnorna är skyddade (Havs- och vattenmyndigheten, dnr 4685-2013). Regeringen delar uppfattningen om att sjöar och vattendrag inte skyddas i tillräcklig

omfattning och anser att minst 12 000 hektar vatten bör skyddas. Behovet av skyddad areal kommer att utvärderas i samband med konstrollstationerna 2016 och 2018.

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 skydd eller anpassat brukande av närliggande marker behövs på grund av de värden som där finns.

Grundvattnets mängd och kvalitet kan påverkas av markanvändning 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 framför allt tillrinningsområdena och de huvudsakliga infiltrationsområdena till en grundvattenresurs som behöver skyddas.

Regeringen anser att 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, men 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).

Marina områden

Regeringen har angivit att ett representativt nätverk av skyddsvärda marina områden ska finnas (Ds 2012:23 "Svenska miljömål – precisering av miljökvalitetsmålen"). Områdena är fördelade mellan de maringeografiska regionerna och består av för regionen förekommande livsmiljöer. Den bevarade arealen omfattar minst 15 procent av Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, varav minst tio procent har ett långsiktigt skydd och övriga minst fem procent har en förvaltning som säkerställer att områdets marina naturvärden är bevarade.

Väl fungerande marina ekosystem är en förutsättning för viktiga ekosystemtjänster som livsmedelsproduktion, klimatreglering, rekreativ möjligheter och turism. Tillståndet och framtidsutsikterna för flera

marina naturtyper och arter är dock dåliga. Den senaste rödlistan från 2010 visar att andelen rödlistade arter i kust- och havsområden nu är närmare 300 arter och ökar allt eftersom kunskapen om dessa arter förbättras. I Sveriges rapportering år 2013 enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet om status för de arter och naturtyper som omfattas av direktivet har inga marina livsmiljöer gynnsam bevarandestatus.

En viktig grund för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är genomförandet av åtgärdsprogrammet enligt havsmiljödirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område). Målet för direktivet är att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020.

Havs- och vattenmyndigheten har i enlighet med direktivets krav tagit fram en inledande bedömning av förvaltningsområdena Östersjön och Nordsjön. I bedömningen görs 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. Genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18), har myndigheten fastställt dels vad som kännetecknar god miljöstatus för dessa förvaltningsområden, dels miljökvalitetsnormer 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 från och med den 1 januari 2015 samt ett åtgärdsprogram som ska vara klart att tillämpas under 2016. Det praktiska genomförandet av direktivet kräver ett regionalt samarbete. Samarbetet inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom (Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö) och Ospar (konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten) är därför centralt.

Inom havsförvaltningen krävs flera åtgärder för att på lång sikt säkerställa havens ekosystemtjänster. Att långsiktigt skydda väl fungerande och representativa nätverk av marina områden är därför en viktig åtgärd. 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.

Enligt regeringens skrivelse "Åtgärder för levande hav" 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 (skr. 2009/10:213). I de områden där nyttjande kan förekomma bör möjligheterna undersökas att finna synergieffekter från både bevarande- och nyttjandesynpunkt. Regeringen har den 20 februari 2014 beslutat en lagrådsremiss med förslag till de bestämmelser på lagnivå som behövs för införande av en samlad förvaltning av havet och dess resurser med hjälp av de havsplaner som ska beslutas av regeringen. Syftet med havsplanerna är att de ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling som innebär att ekosystemens strukturer och funktioner bevaras och återställs vid behov. Havsplanerna ska ge det stöd som behövs så att havsområden kan användas för de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar, har det tagits beslut om rekommendationer för nätverk av marina skyddade områden (Oskar Recommendation 2003/3 och Helcom Recommendation 15/5). Vidare har det tagits fram rödlistor över hotade arter och livsmiljöer (Oskar 2008/6 och Helcom HOD 44/2013 Helcom Red List of Baltic Sea species in danger of becoming extinct [2013] BSEP 140 and Red List of Baltic Sea underwater biotopes, habitats and biotope complexes [2013] BSEP 138). Inom Oskar pågår ett arbete med att ta fram rekommendationer för skydd av arter och habitat och inom Helcom pågår en process att se över rekommendationerna för utpekade av skyddade områden. Det fortsatta arbetet med områdesskydd i haven behöver även utgå från konventionernas rekommendationer.

För marina områden har Havs- och vattenmyndigheten i rapporten "Marint områdesskydd" (dnr M2013/1511/Nm) redovisat omfattningen av befintligt marint områdesskydd samt lämnat en prognos för ytterligare tillkommande marint områdesskydd. I rapporten beskrivs att 987 500 hektar omfattas av juridiskt skydd med föreskrifter till skydd för den marina miljön. Prognosen för befintligt planerat skydd av länsstyrelserna de närmsta fem åren är att 129 500 hektar kan komma att omfattas av skydd. Av Havs- och vattenmyndighetens redovisning framgår vidare att marina områden i Östersjön och djupområden är underrepresenterade skyddade områden. Arealen skyddade marina

områden behöver öka generellt. Samtidigt behöver särskilda insatser göras för att säkerställa representativitet i nätverket av skyddade områden. Ett förbättrat underlag om utbredning av naturtyper i havet behöver tas fram för att förbättra möjligheten att analysera behovet avseende nätverk av skyddade områden. Slutsatsen i redovisningen är att om 10 procent av havsområdet ska vara skyddat behöver ytterligare 569 200 hektar marina områden skyddas. Enligt regeringens uppfattning bör denna areal utgöra de marina områdenas del av etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

Stärkande av de ekologiska sambanden

Miljömålsberedningens förslag att införa en ny skyddsform kallad ekolandskap har avstyrkts av flertalet remissinstanser. Brist på möjlighet till måluppfyllelse med detta instrument samt delvis juridiskt felaktig grund är några av invändningarna som framförs. Regeringen delar remissinstansernas syn och bedömer att ekolandskap, i den form beredningen föreslagit, inte på ett effektivt sätt kan bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen eller Sveriges internationella åtaganden. Den tidigare skyddsformen naturvårdsområde är snarlik förslaget om ekolandskap. Skyddsformen infördes i dåvarande naturvårdslagen (1964:822) och möjliggjorde skydd av områden med begränsningen att pågående markanvändning inte avsevärt fick försvåras. Därmed fanns inte möjligheten till ekonomisk ersättning för markägare. Möjligheten att bilda naturvårdsområden upphörde när miljöbalken infördes 1999. Vid sidan om formellt skydd genom miljöbalkens områdesskydd (nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområde, nationalstadspark, växt- och djurskyddsområde, vattenskyddsområde och samrådsområde) eller naturvårdsavtal finns i dag flera möjligheter att bevara värdefull natur. Som exempel kan nämnas frivilliga avsättningar och hänsynsåtaganden inom ramen för miljöcertifieringssystem i skogsbruket, anpassat brukande och biosfärområden. Regeringen anser därför sammantaget att det inte finns behov av någon ny skyddsform i form av ekolandskap.

I stället bör en grön infrastruktur utvecklas för att stärka de ekologiska sambanden i landskapet, inklusive vatten- och havsområden, och ge goda förutsättningar för den geografiska spridningen av strukturer och biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden. Detta är både betydelsefullt för att bevara områden i ett landskapssammanhang och för att åstadkomma ett

skydd som är effektivt ur både naturvärdesperspektiv och för samhällets behov av att vidmakthålla ekosystemtjänster och underlätta en anpassning till ett förändrat klimat.

Sverige har ratificerat den europeiska landskapskonventionen (European Landscape Convention, ELC). Konventionens mål är en rikare livsmiljö som nås genom förbättrat skydd, förvaltning och planering av europeiska landskap. Den syftar också till att främja samarbetet kring landskapsfrågor inom Europa och till att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet. I konventionen framhålls det att landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. I landskapet möts många olika värden och tillgångar – kulturella, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska. Det krävs ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag och enskilda för att landskapets mångfald av värden ska kunna hanteras på ett hållbart sätt.

Insatser för att nå etappmålet

Regeringen avser att genomföra en rad insatser för att uppnå etappmålet, främst i form av olika uppdrag till myndigheterna exempelvis om utveckling av en grön infrastruktur. Regeringen avser även att ta initiativ till insatser för att utveckla insamling och redovisning av statistik över åtgärder för bevarande av biologisk mångfald, nationellt och internationellt. Regeringen avser att återkomma med insatser för utvecklingen av regionala handlingsplaner för grön infrastruktur i den kommande propositionen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Skogsstyrelsens redovisning "Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning", meddelande 9/2013, bereds inom Regeringskansliet (dnr L2013/3184/LB) och kan komma att ligga till grund för att utveckla insatser för sociala värden och tätortsnära natur. Regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att ge vägledning till kommunernas arbete med sociala värden i tätortsnära natur.

Regeringen bedömer att insatser som bidrar till att öka arealen och säkerställa representativitet i nätverket av marina och limniska skyddade områden behöver vidtas. 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. Regeringen avser att återkomma med kompletterande insatser när denna strategi har presenterats.

2.3 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.

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

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna, bl.a. Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Vattenmyndigheten i Södra Östersjön, Umeå Universitet, Statens energimyndighet, Naturskyddsföreningen, Skogsindustrierna, Artdatabanken och Bergvik Skog anser att ett förtydligande av lägstanivån för miljöhänsyn i skogsbruket är bra, men när det gäller de åtgärder som beredningen föreslagit för att åstadkomma den tydligheten varierar åsikterna mellan remissinstanserna. Förslaget till ändring av 35 § skogsvårdslagen (1979:429) ställer sig alla utom en av de remissinstanser som kommenterat saken bakom. LRF Skogsägarna har avstyrkt förslaget på grund av att det enligt deras bedömning inte kommer leda till något förändrat arbetssätt när det gäller natur- och kulturmiljövärden och för att de ser en risk att Skogsstyrelsen kommer att minska användningen av lagråd (myndighetens råd om vilka åtgärder som ska vidtas) om förändringen införs. Många remissinstanser är positiva till att lyfta fram skogens sociala värden, men har avstyrkt ändringen i 30 § skogsvårdslagen, främst på grund av avsaknad av definition av vad som avses med sociala värden 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 "sociala värden" inte är definierat, konsekvenserna inte är belysta och det således innebär att ett oinskränkt bemyndigande ges till Skogsstyrelsen. Södra, Lantbrukarnas riksförbund, Skogsindustrierna, Sveaskog och Mellanskog, har avstyrkt förslaget, främst eftersom en definition av begreppet "sociala värden" saknas. Skogsstyrelsen anser att förslaget innebär en skogspolitisk förändring samt att följdändringar i andra delar av skogsvårdslagen måste göras om ändringen genomförs.

Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden och länsstyrelserna i Jönköpings och Västernorrlands län är positiva till förslaget men ser behov av precisering av begreppet "sociala värden" för att det ska kunna genomföras.

Förslaget till ny skogsvårdsförordning kritiserar av många remissinstanser på grund av otydligheter, oklarheter, juridiska brister, avsaknad av helhetsperspektiv samt då förändringen inte kommer att leda till att målet nås. Andra remissinstanser menar att förordningsförslaget snarare är otillräckligt och behöver kompletteras och skärpas ytterligare. Många remissinstanser är kritiska till att Skogsstyrelsens projekt "Dialog om miljöhänsyn" inte tas till vara. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) anser att förslaget så gott som genomgående uppvisar sådana brister och oklarheter att det i allt väsentligt måste omarbetas, bl.a. framgår inte på vilket bemyndigande beredningen stöder de föreslagna straffbestämmelserna på samt att förslagen är otydliga och därmed svårbedömda. Skogsindustrierna, Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, Lantbrukarnas riksförbund, Bergvik Skog, Mellanskog, Södra Skogsägarna, Skogssällskapet och Sveaskog m.fl. har avstyrkt förslaget till ny förordning p.g.a. att den tydlighet som eftersträvas inte kommer att uppnås med förslaget. Samma remissinstanser menar vidare att ökad detaljreglering är resurskrävande och det bör övervägas om dessa resurser gör bättre nytta om de satsas på dialog och samverkan. Vidare menar remissinstanserna att Skogsstyrelsens projekt "Dialog om miljöhänsyn" kan skapa den efterfrågade tydligheten. Världsnaturfonden har avstyrkt förslaget till förordning p.g.a. att den föreslagna nivån är alldeles för låg. Artdatabanken, Naturskyddsföreningen, länsstyrelserna i Dalarnas, Jönköpings, Västernorrlands och Örebro län anser att förslaget till förordning är ett steg i rätt riktning, men att förslagen är otillräckliga och måste utvecklas. Ett betydande antal remissinstanser, bl.a. Riksantikvarieämbetet, betonar avsaknaden av kulturmiljöperspektivet och efterlyser konkreta etappmål och åtgärder för att komma tillrätta med skador på kultur- och fornlämningar.

Skälen för regeringens etappmål

Miljöhänsyn

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

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med ett anpassat brukande, frivilliga avsättningar och formellt skydd av land- och sötvattensområden, en avgörande betydelse för att uppnå miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *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, i synnerhet om insatserna kombineras i en grön infrastruktur. 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 skogspolitikens med jämställda miljö- och produktionsmål kom till stånd. Skogsstyrelsens uppföljningar av hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövärdens 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 gammal skog samt ökad areal mark förnygrad med lövskog är alla uppnådda. Samtidigt råder en situation där olika skogsbiotopers utbredning har begränsats genom skogsbruk, hydrologin har påverkats negativt i våtmarker som myrar och sumpskogar genom tidigare dikningsverksamhet samt över 2 000 skogslevande växt- och djurarter är av olika skäl rödlistade. En del av detta beror på bristande miljöhänsyn i det storskaliga skogsbruket under 1960–1980-talen. Effekterna av detta syns tydligt i dag eftersom de skogliga ekosystemen är långsamma och inte svarar omedelbart på de förbättrade förutsättningarna. En del av situationen beror dock även på dagen skogsbruk. När det gäller rödlistade arter pågår ett arbete inom projektet om adaptivt skogsbruk för att 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 skogsbrukets miljöhänsyn. 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. Skogsbrukets ambitionsnivå ligger därmed normalt i eller över den nivå som är

önskvärd. De vanligaste bristerna enligt Skogsstyrelsens uppföljningar gäller begränsning av markskador, hänsyn till vatten, fornlämningar och kulturlämningar samt hänsyn till 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.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har i redovisningen av uppdraget om en kunskapsplattform om hållbart brukande av skog, "Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder", meddelande 2/2011 (Regeringskansliets dnr L2011/1412/LB), identifierat orsaker till brister i hänsynen. Den sannolikt viktigaste orsaken är att myndigheterna och skogsbruket har olika målbilder av vad god miljöhänsyn är. Skogsstyrelsen initierade därför 2011 en utvecklad dialog om mål, författningskrav och metoder för uppföljning av miljöhänsyn – projektet "Dialog om miljöhänsyn" där representanter från berörda myndigheter, skogsbruket och ideella organisationer har medverkat i flera arbetsgrupper. I oktober 2013 redovisades beskrivande målbilder för hur god miljöhänsyn bör se ut. Målbilderna kan ses 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.

I den nämnda kunskapsplattformen har myndigheterna redovisat även andra orsaker till brister i miljöhänsynen och därför lämnat vissa rekommendationer riktade till skogsbrukets företrädare. Rekommendationerna handlar bl.a. 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 frågor om miljön. Vidare handlar de om att intensiviera arbetet med att kvalitets-säkra fältplanering, trakt direktiv (direktiv för genomförande av skogliga åtgärder) och kommunikation inom avverkningskedjan. Enligt de uppföljningar som gjorts har näringen tagit till sig stora delar av detta arbete, vilket är av stor betydelse. Regeringen förutsätter att utvecklingen av detta arbete fortsätter.

Miljöhänsynen i skogsbruket är en viktig del av miljöpolitiken samtidigt som en god miljöhänsyn är en

förutsättning för möjligheterna att utveckla skogsproduktionen. En målkonflikt mellan miljö kvalitetsmålen för biologisk mångfald och begränsad klimatpåverkan kan uppstå genom ökat uttag av biomassa från skogen för exempelvis användning för energiutvinning. En ökad efterfrågan på råvaror från skogen kan förstärka behovet av att väga olika samhällsintressen mot varandra.

Miljömålsberedningen har gjort ett ambitiöst arbete för att analysera brister i miljöhänsynen och föreslå åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Med anledning av bl.a. remissinstansernas synpunkter om otydlighet och bristande konsekvensanalys m.m. när det gäller beredningens förslag till ändringar i skogsvårdslagen bedömer regeringen att det inte är möjligt att genomföra förslaget som helhet i dess nuvarande utformning.

Regeringen anser att projektet "Dialog om miljöhänsyn", som Skogsstyrelsen bedriver tillsammans med övriga skogssektorn, är en 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.

Inom ramen för projektet har regler för prioritering av miljöhänsyn och skydd av arter vid skötsel av skog tagits fram av Skogsstyrelsen genom ändringar av föreskrifter och allmänna råd. 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.

Tillsyn

Att ställa krav på myndigheter att de ska upprätta tillsynsplaner för den lagstiftning för vilken de har tillsynsansvar är ett sätt att strukturera arbetet. Det är även ett sätt att säkerställa att tillsynen genomförs på ett effektivt, systematiskt och ändamålsenligt sätt. När det gäller Skogsstyrelsens ansvar för tillsyn enligt miljöbalken finns redan krav på tillsynsplaner. I likhet med merparten av remissinstanserna anser regeringen att beredningens förslag att införa ett motsvarande krav för tillsyn enligt skogsvårdslagen är ett sätt att säkerställa en effektiv, systematisk och ändamålsenlig tillsyn.

Skogsstyrelsen har enligt 35 § skogsvårdslagen möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att följa skogsvårdslagstiftningen. Ett sådant

föreläggande eller förbud får dock bara meddelas om det visar 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 förelägganden eller förbud meddelas omedelbart. Miljömålsberedningen har föreslagit en ändring av 35 § skogsvårdslagen som ger Skogsstyrelsen möjlighet att meddela förelägganden eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte har följts. I likhet med beredningen och merparten av remissinstanserna anser regeringen att en sådan ändring skulle ge Skogsstyrelsen ett effektivare instrument både i hantering av underrättelser om avverkning och i sin tillsyn.

Insatser för att nå etappmålet

Regeringen avser att på förordningsnivå införa krav på tillsynsplaner för tillsyn över skogsvårdslagen. Regeringen avser att i en proposition till riksdagen föreslå en ändring i 35 § skogsvårdslagen för att ge Skogsstyrelsen möjlighet att meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts.

Skogsstyrelsen ska i enlighet med sitt regleringsbrev för 2014 redovisa hur myndigheten verkar för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och hur resultat, i form av mätmetoder och parametrar från projektet "Dialog om miljöhänsyn" har omsatts i myndighetens hänsynsuppföljning och hur detta har kommunicerats till skogsbruket. Vidare ska myndigheten redovisa resultaten av uppmätt miljöhänsyn i skogsbruket. Om resultatet visar att miljöhänsyn inte har nåtts, avser regeringen att initiera en översyn i syfte att skapa bättre förutsättningar för hållbart skogsbruk. Regeringen avser fortlöpande föra diskussionen med Skogsstyrelsen och näringen om hur resultaten inom projektet "Dialog om miljöhänsyn" implementerats i myndighetens uppföljningsarbete samt i skogsbrukets miljöhänsyn.

2.4 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.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens etappmål. Beredningen föreslog att förutsättningarna för ett variationsrikt

skogsbruk ska vara säkerställda senast 2014.

Remissinstanserna: Den absoluta merparten av de remissinstanser som yttrat sig över förslagen är positiva till att säkerställa förutsättningarna för ett variationsrikt skogsbruk. Naturvårdsverket menar att det är viktigt att hyggesfria metoder i första hand används där de gör nytta för biologisk mångfald och friluftsliv. Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet konstaterar att forskning på området redan bedrivs och att förslagen ligger i linje med detta. Skogssällskapet menar att Miljömålsberedningen har gett en alltför polariserad bild av brukningsformerna då en mångfald och variation i brukandet handlar mer om en palett av brukningsformer som kan kombineras för att uppfylla mål från brukaren eller samhället. Uppsala universitet är positivt till att kunskaperna ökas, men är kritiskt till att det inte tillförs mer resurser. Skogsindustrierna, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Södra skogsägarna saknar förslag som tar hänsyn till de stora klöviltstammarna vilket borde vara det största hindret för att uppnå ett variationsrikt skogsbruk, men är positiva till de insatser som föreslås. Världsnaturfonden menar att beredningen borde gått längre i sina förslag och föreslagit politiska mål för alternativa brukningsformer på nationell nivå. Vattenmyndigheten för södra Östersjön menar att kunskap om påverkan på vattenmiljöerna bör belysas vid forskning om olika brukningsformer. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien anser att förslag om variationsrikt skogsbruk måste innehålla vilket skogstillstånd som eftersträvas och varför. Vidare anser akademien att en stor variation avseende träslag, skiktning, luckor, m.m. som kan skifta från plats till plats och mellan olika tidsperioder i skogsbeståndens utveckling kan ge den mångfald i brukande som eftersträvas.

Skälen för regeringens etappmål

Skog och skogsmark kan nyttjas för många ändamål, t.ex. för produktion av virke och annan biomassa, rekreation, friluftsliv, jakt, rennäring och turism. Man kan tala om mångfunktionalitet och mångbruk, begrepp som innefattar användandet av skogen för olika syften. Den dominerande skogsbruksformen i Sverige är trakt-hyggesbruk. Det finns en mängd alternativ till detta och en samlingsbeteckning av dessa alternativa brukningsformer kallas ibland hyggesfria metoder. Ett variationsrikt skogsbruk kan dock åstadkommas på många olika sätt, dels inom ramen för det som betecknas trakt-hyggesbruk och dels med alternativa metoder. Det finns

ingen tydlig gräns mellan vad som är trakthyggesbruk och när det övergår till en alternativ brukningsform. Kunskapen om vilken effekt andra skötselformer än trakthyggesbruk har på skogsproduktion, ekonomi, klimat, biologisk mångfald, kulturmiljövärden, skogens vatten m.m. är begränsad. Därför kan det vara svårt att dra entydiga slutsatser om de olika skötselformernas fördelar och nackdelar. Det beror i sin tur i stor utsträckning på att dessa metoder praktiserats i liten skala under de senaste 60–70 åren.

Regeringen har gjort en treårig satsning för en utveckling av adaptiv skogsskötsel. Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet har inom ramen för den satsningen utvecklat en modell för adaptiv skogsskötsel som innebär att ett urval av skogsskötselmetoder kan prövas och utvärderas mot bakgrund av produktions- och miljöaspekter. Genom ett successivt lärande kan nya metoder utvecklas. Den första skötselmetod som myndigheterna valt att utveckla inom ramen för detta handlar om hyggesfria skötselmetoder.

Det bör inte finnas onödiga hinder för en viss form av skogsbruk. Därför är det viktigt att inte i onödan försvåra andra former av skogsbruk än trakthyggesbruk. Det finns dock skäl att, som framgår av skogsvårdslagen, ställa upp ett antal villkor som ska vara uppfyllda när avverkning genomförs. De viktigaste bestämmelserna i detta sammanhang är 5, 6 och 10 §§ skogsvårdslagen som syftar till att säkerställa att skogsmarkens virkesproducerade förmåga tillvaratas samt att förhindra ett s.k. exploaterande skogsbruk.

Regeringen bedömer, i likhet med Miljömålsberedningen, att Skogsstyrelsens tolkning och tillämpning av återväxt- och avverkningsbestämmelserna i 5, 6 och 10 §§ skogsvårdslagen och i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd kan behöva ses över för att säkerställa att de inte försvårar eller förhindrar skogsskötselformer som en markägare har intresse av och som kan vara lämpliga i det enskilda fallet. De åtgärder som Miljömålsberedningen har föreslagit ligger i allt väsentligt inom ramen för Skogsstyrelsens och Sveriges lantbruksuniversitets arbete med den adaptiva skogsskötseln. Det gäller både översyn av föreskrifter och allmänna råd till 5 och 10 §§ skogsvårdslagen samt att utveckla kunskapen om alternativa brukningsmetoder. Därmed är Miljömålsberedningens förslag till största delen redan omhändertagna av arbetet med den adaptiva skogsskötseln. Frågan om en översyn även av 6 § skogsvårdslagen samt av rådgivningsaspekterna kan dock behöva lyftas särskilt.

Utöver alternativa brukningsformer finns det många sätt att uppnå ett variationsrikt skogsbruk inom ramen för det som betecknas som trakthyggesbruk. Regionalt och lokalt kan dock rådande betestryck från vilt, framförallt älg och rådjur men även kronhjort och dovhjort, påverka möjligheterna att odla bl.a. tall och olika typer av lövträd eftersom dessa arter är de som är mest betesbegärliga. På grund av bett, gnag, avbrytning av stammar eller fejning uppstår skador på träden vilket försämrar det ekonomiska resultatet för skogsbruket. Skadorna medför såväl intäktsbortfall som behov av omplantering och skadeförebyggande åtgärder. Planteringar och ungskogar är mest utsatta, men även äldre skog drabbas ibland. Viltskadorna är i vissa områden eller regioner i landet mycket omfattande och har så varit under en lång period. Utöver de ekonomiska förlusterna för skogsbruket påverkas även landskapsbilden och den biologiska mångfalden 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 betestryck på intilliggande marker bevuxna med andra trädslag, varpå även andelen uppväxta lövträd minskar.

Viktig i sammanhanget är den modell för ekosystembaserad älgförvaltning där skogsfrågorna och hänsynstagande till skogens tillstånd har fått en tydlig plats. Regeringen har därför i regleringsbrevet 2014 för Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna tydliggjort behovet av bl.a. ett effektivt genomförande av älgförvaltningen, regionalt anpassade finansieringsformer samt ändamålsenlig information och kunskap om skogens tillstånd. Regeringen anser att markägarens egna målsättningar med sitt skogsbruk ska tas tillvara och bedömer att möjligheter till ökad variation i skogsbruket kan bidra till detta. Det finns därför skäl att ha ett etappmål om variationsrikt skogsbruk i miljömålsystemet.

Insatser för att nå etappmålet

Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att inom ramen för det pågående projektet om hyggesfritt skogsbruk som en adaptiv skötselmodell 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.

2.5 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.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer delvis med regeringens etappmål. Miljömålsberedningen föreslog att Sverige har utvecklat ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden, senast 2015.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig om förslaget till nationellt skogsprogram i Miljömålsberedningens betänkande är övervägande positiva. Flera remissinstanser trycker på att ett brett grepp där skogens betydelse för hela samhället beaktas och tas tillvara ger mervärden. Man betonar också vikten av en öppen och inkluderande dialog med berörda intressenter liksom tydliga och konkreta mål. Behovet av bred politisk förankring betonas. LRF Skogsägarna, Mellanskog, Norra Skogsägarna, Norrskog, Södra och Bergvik välkomnar förslaget och betonar att skogen har värden för enskilda, för landet och för världen – värden som måste tas tillvara i en process präglad av helhetssyn. Skogsindustrierna påpekar att skogsnäringen har en möjlighet att vara motor i en biobaserad samhällsekonomi. Sveaskog poängterar bredden i programmet och vikten av en bred politisk förankring. Hela Sverige ska leva, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Regionförbundet Gotland, Svenskt Näringsliv, Svebio och Västerbottens allmäningsförbund välkomnar ett program med helhetsperspektiv på skogen. Naturvårdsverket anser att man i stället borde fokusera på direkta åtgärder där behov finns. Statens energimyndighet, Formas, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet är positiva till att arbetet påbörjas. Statskontoret påpekar att syftet med ett program måste framgå tydligt. Länsstyrelsen i Dalarnas, Jämtlands och Skåne län har tillstyrkt förslaget. Några länsstyrelser hänvisar till det redan pågående uppdraget

till Skogsstyrelsen eller har avstyrkt förslaget. Naturskyddsföreningen menar att en process som ett nationellt skogsprogram är meningsfull att sätta igång under förutsättning att det klargörs tydligt från regeringens att den syftar till att utveckla och förändra politiken för skogen och nyttjandet av skogens ekosystemtjänster. Världsnaturfonden betonar bl.a. att den grundläggande målstrukturen först måste redas ut och förändras. Svenska Botaniska Föreningen ifrågasätter vad som är nytt med ett program.

Huvuddelen av de remissinstanser som har yttrat sig om Skogsstyrelsens förstudie om ett nationellt skogsprogram är positiva till att ett nationellt skogsprogram utvecklas och till att en process startas. Flera remissinstanser, bl.a. Boverket, Tillväxtanalys, Stockholms universitet, Växjö kommun, Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, Svenska kyrkan, Svenskt näringsliv, EON, Friluftsförbundet, Sveriges Arkitekter, Sveaskog, Skogsindustrierna och LRF Skogsägarna 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 över flera mandatperioder, att det ska samordnas med andra pågående processer och att tillräckligt med resurser avsätts. Det påpekas vidare av t.ex. Länsstyrelsen i Västernorrlands län att processen med ett nationellt skogsprogram 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. Att verka strategiskt och samlat inom en hel sektor skapar goda förutsättningar för att nå en god samhällsutveckling och miljöanpassning. Det påpekas att ökad samsyn om skogens roll i samhället kan leda till synergier och förankrat regelverk, att en bred ansats och vision kan bidra till att hållbarhetsarbete stärks och att fler jobb skapas samt att ett program kan tydliggöra kunskapsbrister och hur de kan åtgärdas. Att processen har en bas i forskningen anser flera remissinstanser är viktigt. Ett stort antal detaljsynpunkter lämnas. De remissinstanser som varit mer kritiska till förslaget, t.ex. Centrum för biologisk mångfald anser att det är för vagt formulerat, att det blir för tungrodd process. Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden anser att politiken måste ändras innan programmet kan skrivas och inte tvärtom.

Skälen för regeringens etappmål

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. Där har nationella skogsprogram beskrivits som en process för policyplanering, med bl.a. ett brett och tvärsektorielt deltagande, som syftar till fortsatt utveckling av hållbart skogsbruk och bidrar till hållbar utveckling.

Regeringen anser att en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram med intressenter som berörs av skogen och dess värdekedja ska ha etablerats senast 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. Eftersom processen med ett nationellt skogsprogram till del bygger på Miljömålsberedningens betänkande men i huvudsak på Skogsstyrelsens fördjupade förstudie om ett nationellt skogsprogram för Sverige och beredning av dessa underlag, kan ett arbete påbörjas tidigast under 2014. Processen är en viktig del av resultatet och därför bör inte tidpunkten för färdigställandet av programmet redan nu låsas fast.

I programprocessen skapas goda förutsättningar för aktörer att samverka och uppleva delaktighet och ägarskap. Delprocesser som rör skogliga frågor kan samlas och lyftas fram på ett tydligt sätt. Inom det nationella skogsprogrammet bör det kunna föras diskussioner om skogens hela värdekedja. Ett brett deltagande är en viktig förutsättning. I processen med det nationella skogsprogrammet bör, där det är lämpligt, användas erfarenheter och resultat från redan påbörjade processer som t.ex. miljömålsarbetet och regeringens satsning "Skogsriket – med värden för världen".

Regeringens uppfattning är att ett nationellt skogsprogram för Sverige både kan 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*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Begränsad klimatpåverkan* samt friluftspolitikens mål. Det är därför möjligt att arbetet med ett nationellt skogsprogram till del är ett etappmål i miljömålssystemet även om programmet som helhet är mer omfattande. Ett nationellt skogsprogram kan också bidra till att nå mål inom områden som infrastruktur, energi, landsbygdsutveckling, arbetsmarknad, jämställdhet i skogssektorn, forskning och innovation,

utbildning, kultur och hälsa. Ett nationellt skogsprogram kan därmed bidra till en stärkt konkurrenskraft regionalt, nationellt och internationellt. Ansatsen bör vara bred och omfatta skogens roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en biobaserad samhällsekonomi. Ansatsen ska bidra till att skapa en helhetssyn runt skogens hela värdekedja.

Insatser för att nå etappmålet

Regeringen initierar senast 2014 en öppen dialog med berörda intressenter om skogens roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle inklusive en biobaserad samhällsekonomi.

2.6 Konsekvenser av etappmålen

Etappmålet om ökad helhetssyn på markanvändningen

Regeringen bedömer att ett genomförande av etappmålet effektiviserar arbetet och minskar kostnaderna i den statliga förvaltningen för att uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning. Genomförandet bidrar även, tillsammans med övriga etappmål om biologisk mångfald och ekosystemtjänster, till möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* och i varierande utsträckning även till *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Etappmålet bidrar i viss utsträckning även till att nå *Giftfri miljö*, och *God bebyggd miljö*. Regeringen anser att behovet av en samordnad statlig förvaltning rörande markanvändning kommer att öka alltmer framöver. Kostnaderna för att nå etappmålet beräknas rymmas inom ram.

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden

Etappmålet har avgörande betydelse för att nå 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*, *God bebyggd miljö* samt *Ett rikt växt- och djurliv*. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har centrala roller för genomförandet av åtgärder relaterat till etappmålet. I flertalet berörs pågående verksamhet inom naturvårdsområdet som att skydda områden och

genomförande av särskilda regeringsuppdrag, t.ex. om att utveckla sammanställningen av statistik över skydd av land- och vattenområden.

Eftersom skyddet totalt sett är en så liten del av landets totalareal bedömer regeringen att det kommer att ha ingen eller ringa effekt på möjligheten att etablera vindkraftanläggningar eller andra energianläggningar.

Kostnaden för genomförandet av skyddet bedöms rymmas inom befintliga ramar. Ökade förvaltningskostnader för bildande av naturreservat beräknas kunna inrymmas inom Naturvårdsverkets anslag. Den vinst som samhället erhåller genom ekosystemtjänster från skyddad natur är inte möjlig att beräkna med någon större noggrannhet. Metoder för sådana beräkningar kan dock komma att utvecklas. Monetära intäkter från skyddade och bevarade ekosystem kan utgöras av exempelvis ökade inkomster från turism och friluftsliv. Nödvändiga skötselinsatser i skyddade områden kan innebära gallring av träd vars biomassa kan ge ökade intäkter och dessutom ökad miljönytta om biomassan används som biobränsle. Effekterna av skyddet kan också innebära minskade utgifter för exempelvis vattenrening och begränsning av utsläpp av växthusgas genom ekosystemens kollagrande förmåga. Dessutom förstärks ekosystemens resiliens och sannolikheten att möta omvärldsförändringar som exempelvis klimatförändringarna ökar.

Genomförande av skydd innebär i normalfallet att ordinärt skogsbruk inte bedrivs. Detta kan i vissa fall innebära att områden där skogsbruk planeras undantas från avverkning vilket kan få effekter på exempelvis näringsliv och sysselsättning lokalt. Detta kan i undantagsfall uppvägas av arbetstillfällena för skötsel och förvaltning av skyddad natur och ökade turismintäkter.

Etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med frivilliga avsättningar och det formella skyddet, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljökvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Begränsad klimatpåverkan*. Inte minst spelar miljöhänsynen en viktig roll för att förbättra bevarandestatusen för rödlistade arter, i synnerhet om insatserna kombineras i en grön infrastruktur.

De statsfinansiella konsekvenserna av insatserna för att uppnå etappmålet kommer i första hand bestå av ökade kostnader för berörda myndigheter i form av att mer resurser måste läggas på ytterligare utvecklad

rådgivning, dialog och samverkan. Detta är dock insatser och aktiviteter som redan är högt prioriterade av Skogsstyrelsen och inte bedöms behöva extra resurser. För skogsnäringen bedöms inte förslaget innebära några direkta ökade kostnader eftersom det i första hand handlar om att prioritera miljöhänsynen på ett mer effektivt sätt än att lämna ytterligare volymer virke av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden.

När det gäller förslaget om att införa tillsynsplaner är bedömningen att det kan vara ett sätt att effektivisera och systematisera tillsynsarbetet och därmed på sikt för enkla och effektivisera hanteringen.

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk

Skog och skogsmark kan nyttjas för många ändamål som produktion av virke och annan biomassa, rekreation, friluftsliv, jakt, rennäring och turism. Etappmålet bidrar till att vidmakthålla viktiga ekosystemtjänster, framför allt i skogslandskapet men även i andra naturtyper som påverkas starkt av skogsbruket, t.ex. våtmarker, sjöar och vattendrag, i enlighet med generationsmålet's strecksats och preciseringarna om ekosystemtjänster i de naturtysanknutna miljökvalitetsmålen och till en ökad hänsyn till kulturella aspekter.

De statsfinansiella kostnaderna av insatserna för att uppnå etappmålet är i stor utsträckning finansierade genom den redan pågående satsningen inom projektet för en adaptiv skogsskötsel.

De företag som intresserar sig för alternativa brukningsformer har möjlighet att frivilligt delta i verksamheten på egna villkor och av eget intresse. Projektet för en adaptiv skogsskötsel bedöms därför inte ha några negativa konsekvenser för företag.

Etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram

Regeringens uppfattning är att ett nationellt skogsprogram både kan bidra till att uppfylla skogspolitikens jämställda mål samt även förbättra förutsättningarna för att uppfylla flera miljökvalitetsmål, bl.a. *Levande skogar* och *Begränsad klimatpåverkan* och *Ett rikt växt- och djurliv* liksom andra viktiga samhällsmål. Ett nationellt skogsprogram är bredare än hållbart skogsbruk och innefattar skogens roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle inklusive en biobaserad samhällsekonomi. Ett nationellt skogsprogram, och inte minst den dialog som är en del av ett program, bidrar till att skapa en gemensam bild av skogens och skogsbrukets betydelse bland annat för innovation, infrastruktur,

konkurrenskraft, kompetensförsörjning, landsbygdsutveckling, arbetsmarknad med jämställdhet i skogssektorn, forskning, utbildning, kultur och kulturmiljöer och hälsa och människors behov av friluftsliv och naturupplevelser.

Ett nationellt skogsprogram som pekar på utmaningar och utvecklingsmöjligheter i skogsbruket kan bidra till markägarens möjligheter att göra avvägningar och prioriteringar i sin skötsel- och miljöhänsynsåtgärder. Ett nationellt skogsprogram kan också stärka utvecklingsmöjligheterna längre ut i förädlingskedjan och generellt sett underlätta utvecklingen av skogsnäringens värdekedjor.

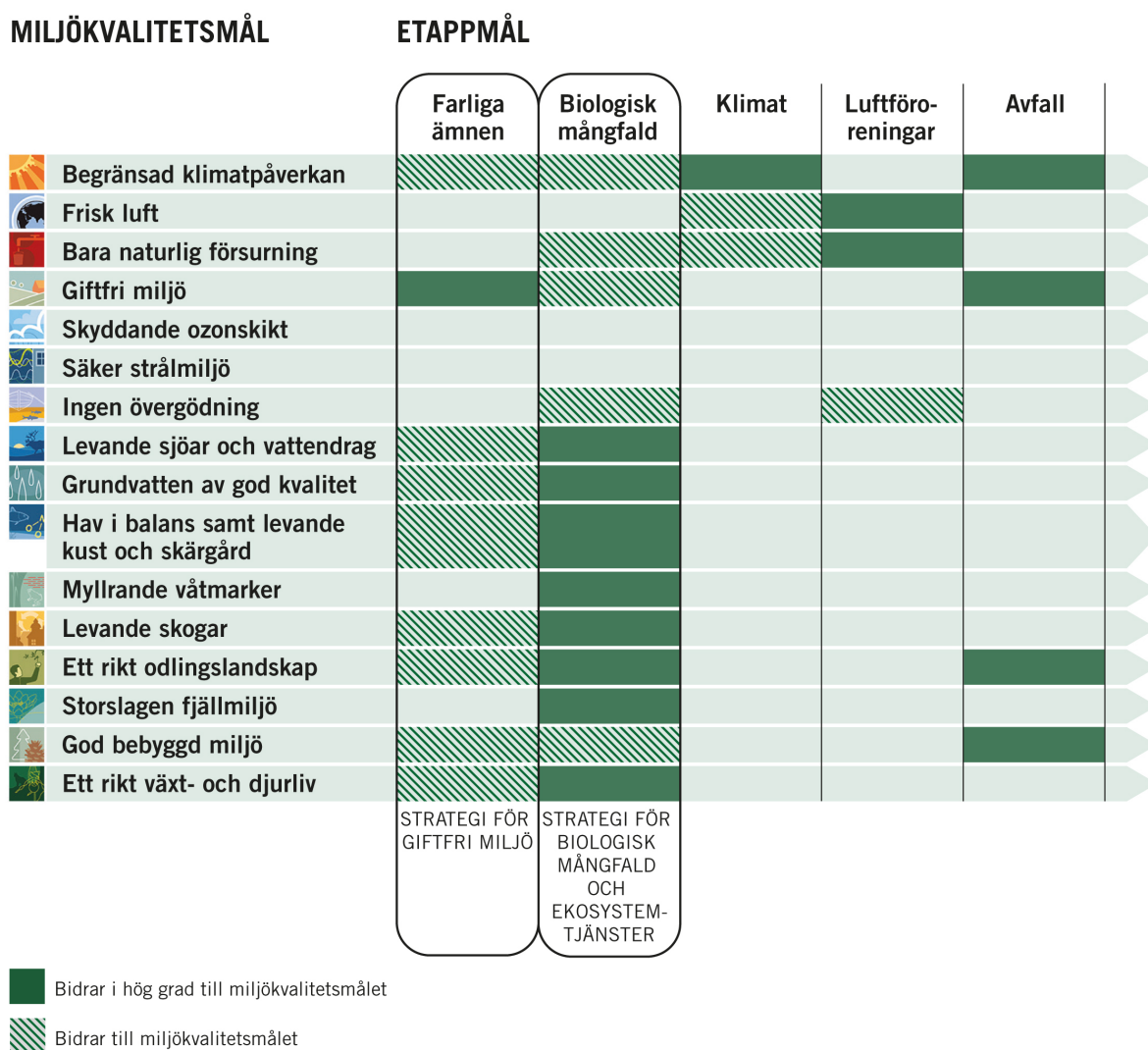
Skogsstyrelsen och andra relevanta myndigheter deltar i arbetet med att utveckla ett nationellt skogsprogram.

Frågan om samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser för åtgärder inom ett nationellt skogsprogram ska belysas inom det programarbete som ska genomföras under de kommande åren.

Etappmålen bidrar till flera miljö kvalitetsmål

Riksdagen och regeringen har hittills beslutat om 24 etappmål inom fem olika områden. Områdena är: farliga ämnen, biologisk mångfald och ekosystemtjänster, klimat, luftföroreningar samt avfall.

Etappmålen för farliga ämnen och etappmålen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ingår i regeringens strategier för respektive områden. Etappmålen är övergripande och kan bidra till flera olika miljö kvalitetsmål. Av figuren nedan framgår hur etappmålen bidrar till de 16 miljö kvalitetsmålen.



REGERINGSKANSLIET

Miljödepartementet

103 33 Stockholm • Tfn 08-405 10 00

www.regeringen.se/miljo