

Långsiktigt hållbar markanvändning

– del 1

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:43

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23961-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Ek

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Kommittén har antagit namnet Miljömålsberedningen.

Beredningen har utifrån tilläggsdirektiv tidigare redovisat delbetänkanden SOU 2010:101, SOU 2011:34 och SOU 2012:38.

Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 13 oktober 2011 (dir 2011:91) ska beredningen senast den 15 juni 2014 ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv. I mars 2012 redovisade beredningen en plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15). Härmed överlämnar beredningen delbetänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43).

Sakkunniga i arbetet har varit sektionschefen Ann-Sofie Eriksson, länsrådet Anne-Li Fiskesjö, miljöpolicyrådgivaren Lovisa Hagberg, ordföranden Helena Jonsson, ordföranden Mikael Karlsson, riksdagsledamoten Henrik Ripa, miljöansvariga Inger Strömdahl och miljöchefen Klas Lundberg.

Följande personer har biträtt kommittén som experter i arbetet, ämnesråd Kristina Åkesson, ämnessakkunnige Håkan Alfredsson, kanslirådet Ingrid Hasselsten samt departementssekreterarna Elisabeth Lidbaum, Eva Stengård och Maria Ulfvarson-Östlund. Ett flertal personer har också bistått beredningen som experter och referenspersoner i särskilda arbetsgrupper, se bilaga.

Reservationer har lämnats av Helena Leander och Emma Wallrup, samt av Matilda Ernkrans. Särskilda yttranden har lämnats av Lovisa Hagberg, Helena Jonsson, Mikael Karlsson och Inger Strömdahl.

Stockholm i juni 2013

Rolf Annerberg

Roger Tiefensee

Irene Oskarsson

Helena Leander

Emma Wallrup

Anita Brodén

Lars Hjalmered

Matilda Ernkrans

/Marie Uhrwing

Jan Gutman

Håkan Heden

Johan Lantto

Ida Mohlander

Ebba Willerström

Innehåll

Begrepp och förkortningar.....	11
Sammanfattning.....	19
Summary	23
Författningsförslag	27
Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	27
Förslag till skogsvårdsförordning (0000:00)	29

Del A. Introduktion

1 Strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning.....	45
1.1 Många och växande anspråk på marken.....	45
1.2 Strategins utgångspunkter.....	46
1.2.1 Förmåga att klara av framtida förändringar	47
1.2.2 Landskapet som en helhet.....	48
1.2.3 Rättssäkerhet och legitimitet i den statliga styrningen.....	49
1.2.4 Hela samhällets insatser krävs.....	49
1.3 Utmanande miljömål	50
1.4 Strategin presenteras i tre betänkanden.....	55
1.5 Våra förslag – prioriterade insatser med långsiktiga avvägningar som grund.....	55
1.5.1 Förslag till nya etappmål	55

1.5.2	Tidigare beslutade etappmål utgör en integrerad del av strategin.....	56
1.5.3	Samlad konsekvensbedömning.....	56
2	En strategi med etappmål och åtgärder	57
2.1	Om uppdraget och dess genomförande.....	57
2.2	Strategins beståndsdelar.....	58
2.2.1	Etappmål för att beskriva samhällsomställning.....	58
2.3	Strategins konsekvenser ska bedömas.....	59
2.3.1	Konsekvensanalys av förslag till etappmål	60
3	Tidigare beslutade etappmål om biologisk mångfald ingår i strategin	63
3.1	Tidigare beslutade etappmål	63
3.1.1	Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens	63
3.1.2	Etappmål om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster.....	64
3.1.3	Etappmål om hotade arter och naturtyper	64
3.1.4	Etappmål om invasiva främmande arter.....	64
3.1.5	Etappmål om kunskap om genetisk mångfald	64
Del B.		
Markpolitik med helhetsperspektiv		
4	Markpolitik med helhetsperspektiv	67
4.1	Etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen	67
4.1.1	Motivering	68
4.1.2	Åtgärder.....	70
4.1.3	Konsekvensbedömning.....	72
Del C.		
En ändamålsenlig naturvård		
5	Skydd av land- och sötvattenområden	75
5.1	Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden	75
6		

5.1.1	Motivering.....	77
5.1.2	Åtgärder	88
5.1.3	Konsekvensbedömning	101
6	Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser	111
6.1	Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser.....	111
6.1.1	Motivering.....	111
7	Staten ska vara ett föredöme som markägare.....	115
7.1	Staten ska vara ett föredöme som markägare.....	115
7.1.1	Motivering.....	115

Del D.
Miljöhänsyn i skogen

8	Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande.....	121
8.1	Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.....	121
8.1.1	Motivering.....	121
9	Förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen	125
9.1	Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen	125
9.1.1	Motivering.....	127
9.1.2	Åtgärder	131
9.1.3	Konsekvensbedömning	144
10	Ett variationsrikt skogsbruk	149
10.1	Etappmål om variationsrikt skogsbruk.....	149
10.1.1	Motivering.....	149
10.1.2	Åtgärder	155
10.1.3	Konsekvensbedömning	156

11	Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket	159
11.1	Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket	159
11.1.1	Motivering	160
11.1.2	Åtgärder.....	162
11.1.3	Konsekvensbedömning.....	163
12	Skogsbruk med framtidsperspektiv	165
12.1	Etappmål om ett nationellt skogsprogram	165
12.1.1	Motivering	165
12.1.2	Åtgärder.....	169
12.1.3	Konsekvensbedömning.....	170

Del E.

Samlad konsekvensbedömning

13	Samlad konsekvensbedömning.....	173
13.1	Introduktion	173
13.2	Etappmålens ändamålsenlighet.....	173
13.2.1	Markpolitik med helhetsperspektiv	174
13.2.2	En ändamålsenlig naturvård.....	174
13.2.3	Miljöhänsyn i skogen.....	175
13.2.4	Alternativa handlingsvägar	175
13.3	Förenlighet	176
13.4	Kostnadseffektivitet.....	178
13.5	Fördelningseffekter.....	179
13.6	Statsfinansiella effekter	179
14	Författningskommentar	181
14.1	Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).....	181
14.2	Författningskommentar till ny skogsvårdsförordning (0000:00).....	181

Reservationer	191
Särskilda yttranden	203
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2010:74.....	221
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2011:91.....	229
Bilaga 3 Experter och referenspersoner	237
Bilaga 4 Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen	239

Begrepp och förkortningar

Allmänna råd	Generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende (1 § författningssamlingsförordningen (1976:725)). Råden lämnas vanligtvis av myndigheter och det behövs inget särskilt be- myndigande för att en myndighet ska få besluta om sådana inom sitt område.
Avverkningsanmälan	Används i dagligt tal som benämning för den underrättelse om avverkning som markägare ska göra när en för- yngringsavverkning planeras på en yta på 0,5 hektar eller mer.
Biologisk mångfald	Variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.
Biomassa	Produkter bestående av vegetabiliskt material från jord- och skogsbruk.
Biotopskyddsområde	Ett område som bildas med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken och som om- fattar mindre mark- eller vattenom- råden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som av annan orsak är särskilt skyddsvärda.

Blädningsbruk	Ett skogsskötselsystem som innebär att skogen alltid är flerskiktad, dvs. innehåller träd av olika storlek och ålder. Blädningsbruket innebär att skogen kontinuerligt gallras.
Common Agricultural Policy (CAP)	EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
Ekologiska samband	Egenskaper i landskapet som möjliggör för arter att förflytta sig mellan områden som är lämpliga för dem.
Ekologisk representativitet	Hur urvalet av skyddade områden avspeglar existerande ekosystem och ekologiska processer.
Ekoparksavtal	Ett naturvårdsavtal som tecknats av Skogsstyrelsen med det statliga skogsbolaget Sveaskog AB. En ekopark är ett större sammanhängande landskap med stora ekologiska värden.
Ekosystem	Ett dynamiskt komplex av växt-, djur och mikroorganismssamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet. (Konventionen om biologisk mångfald).
Ekosystemtjänster	Nyttor som människan får från ekosystemen.
En dörr in	Benämning på det myndighetsarbete som syftar till att förenkla skogsägarnas kontakter med myndigheter.
Ersättningsmark	Statlig produktiv skogsmark som används för att ersätta markägare vid bildande av naturreservat.
Etappmål	Etappmål anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet (se prop. 2009/10:155). Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

EU-förordning	En rättsregel som är allmän och bindande till alla sina delar inom EU.
Forest Stewardship Council (FSC)	En internationell certifieringsorganisation inom skogsbruksområdet. Certifierade företag ska följa FSC:s regler (standarder) för skogsbruk och spårbarhet.
Föryngringsavverkning (slutavverkning)	Vid föryngringsavverkning (slutavverkning) avverkas huvuddelen av träden i beståndet.
Generationsmålet	Riksdagen har beslutat om ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen (prop. 2009/10:155).
Grön infrastruktur	Strukturer i landskapet och brukande av desamma som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs och på så sätt vidmakthålls ekosystemens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster.
Habitat	En miljö där en viss växt- eller djurart kan leva.
Hyggesfritt skogsbruk	Hyggesfritt skogsbruk används av Skogsstyrelsen som ett samlingsnamn för skötselsystem, som utgör alternativ till trakthyggesbruket.
Impediment	Med impediment avses här improduktiv skogsmark, träd- och buskmark.
Intrångsbegränsning	Enligt grundlagen får ett anspråk på mark från statens sida inte innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Framgår av 2 kap. 15 § regeringsformen.

Internationella naturvårdsunionen (IUCN)	En internationell organisation för naturskydd som bl.a. samordnar arbetet med att ta fram rödlistan över hotade växt- och djurarter och fastställer kriterier för nationalparker m.m. Organisationen har över 1000 medlemsorganisationer, både statliga och icke-statliga sådana.
Kometprogrammet	Uppdrag till Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Skåne län om att påbörja ett samverkansprogram med markägare kring kompletterande metoder för skydd av natur.
Konsekvensanalyser	Kommittéförordningen (1998:1474) anger att kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser ska redovisas i utredningars betänkanden. En konsekvensanalys bör genomföras med ett brett perspektiv och innefatta möjliga konsekvenser på både kort och lång sikt.
Konventionen om biologisk mångfald	FN:s konvention om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD) är ett globalt avtal om bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden.
Landsbygdsprogrammet	Programmet innehåller olika stöd och ersättningar som ska stimulera till att utveckla landsbygden genom nya företag och nya varor och tjänster. Programmet ingår som en del i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) och finansieras gemensamt av Sverige och EU.
Landskapskonventionen	Europeisk konvention som syftar till att slå vakt om och erkänna betydelsen av det omgivande landskapet. Konventionen har arbetats fram inom Europarådet och omfattar de länder som är medlemmar av Europarådet.

Nagoyaavtalet	Innehåller en strategisk plan med globala mål för arbetet med biologisk mångfald. Planen beslutades vid partsmötet till Konventionen om biologisk mångfald (CBD, se ovan) i Nagoya 2010.
Nationalpark	Ett större sammanhängande område av viss landskapstyp som bildas med stöd av 7 kap. 2 § miljöbalken i syfte att bevara områdets naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Beslut om bildande av nationalparker fattas av regeringen efter medgivande av riksdagen.
Natura 2000	Ett nätverk av värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda.
Naturreservat	Ett område som bildas med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behovet av områden för friluftsliv.
Naturvårdsavtal	Ett civilrättsligt avtal som kan tecknas mellan markägare och staten genom Skogsstyrelsen eller länsstyrelserna. Även kommuner kan teckna naturvårdsavtal.
Naturvårdsområde	En äldre skyddsform som bildades med stöd av 19 § naturvårdslagen. Naturvårdsområden anses numera som naturreservat enligt miljöbalkens regler.
Nokås	Ekonomiskt stöd för natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås) som Skogsstyrelsen beslutar om.

Nyckelbiotop	Skogsområden med mycket höga naturvärden. Dessa områden har egenskaper som gör att de är viktiga för att hotade eller missgynnade arter i skogen ska ha möjlighet att överleva.
Miljöbalken(1998:808)	Miljöbalken innehåller huvuddelen av den svenska lagstiftningen på miljöområdet.
Miljöhänsyn i skogsbruket	Den hänsyn som tas till exempelvis naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog.
Miljö kvalitetsmål	Riksdagen har beslutat om 16 miljö kvalitetsmål som ska uppnås till 2020 (prop. 2009/10:155). Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
Miljömålssystemet	Miljömålssystemet utgörs av mål samt organisation för genomförande och uppföljning. Miljömålssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken.
Preciseringar till miljö kvalitetsmålen	Miljö kvalitetsmålen innebär beskrivs i preciseringarna till målen. Preciseringarna har nyligen reviderats av regeringen.
Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC)	En internationell certifieringsorganisation på skogsbruksområdet. Certifieringsreglerna liknar de som tagits fram av FSC, men är mer anpassat till det småskaliga privata skogsbruket.
Regleringsbrev	Regleringsbrev är ett regeringsbeslut som innehåller regeringens mål- och resultatkrav på myndigheterna och deras finansiella förutsättningar, bland annat hur stora anslag myndigheterna får använda.

Resiliens	Egenskap som beskriver ett ekosystems förmåga att tolerera förändringar och störningar utan att det förändras till ett system med helt andra strukturer och funktioner.
Rödlistade arter	Arter som är utrotningshotade, riskerar att bli utrotningshotade eller på något sätt är missgynnade. ArtData-banken vid Sveriges Lantbruksuniversitet tar på Naturvårdsverkets uppdrag fram Sveriges rödlista. Internationellt samordnas arbetet med rödlistning av Internationella naturvårdsunionen (IUCN).
Samrådsområden	Ett geografiskt område där det gäller särskilda föreskrifter om samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
Skogsvårdslagen (1979:429)	Lag som anger samhällets krav på skogsbruket. Här anges bl.a. vilken virkesproduktion som ska uppnås och vilken hänsyn till naturen, kulturmiljön och rennäringen som ska tas.
Skogsvårdsförordningen (1993:1096)	Förordning som preciserar bestämmelserna i skogsvårdslagen.
Styrmedel	Medel för styrning av samhällsutvecklingen, t.ex. lagstiftning, ekonomiska styrmedel och information.
Tillsyn	Tillsyn används här som begrepp för verksamhet som avser granskning av myndigheterna för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektansvarige. (Skr. 2009/10:79)
Timmerförordningen	EU-förordning som reglerar handel med olagligt avverkat timmer.

Trakthyggesbruk	Trakthyggesbruk är ett skogsskötsel-system som går ut på att skapa likåldriga (enskiktade), större bestånd (trakt) och utmärks av att man startar och avslutar ett bestånd genom att det avverkas vid ett enda ingrepp (slutavverkning).
Underrättelse om avverkning	När en föryngringsavverkning planeras på en yta på 0,5 hektar eller mer ska en markägare underrätta Skogsstyrelsen om detta. Underrättelsen kallas ibland för avverkningsanmälan.
Vitryggsavtal	Ett naturvårdsavtal som har tecknats av Skogsstyrelsen med skogsbolaget Bergvik Skog AB. Avtalen ingår i ett landskapstänkande där tillgången till löv av olika kvalitet tryggas på lång sikt.

Sammanfattning

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91). Uppdraget ska slutredovisas den 15 juni 2014.

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå generationsmålet och många av våra miljökvalitetsmål. Hur vi använder marken har samtidigt stor betydelse för flera näringar som jordbruk, skogsbruk, turism och energiproduktion. Markanvändningen spelar även en väsentlig roll för infrastruktur, regional utveckling, kulturmiljö, friluftsliv och rekreation. För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste olika intressen och anspråk beaktas och långsiktiga avvägningar mellan samhällsmål göras. Syftet med strategin är att göra dessa långsiktiga politiska avvägningar.

I detta delbetänkande fokuserar vi på skydd och skötsel av land- och sötvattenområden och miljöhänsyn i skogsbruket. I vårt nästa och slutliga betänkande inom ramen för strategin analyserar vi hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ökat helhetsperspektiv. Vi tar då också upp hur vi ska uppnå en hållbar användning av jordbruksmark.

Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2011:34 fem etappmål om biologisk mångfald. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012. Dessa etappmål utgör en integrerad del av strategin för en långsiktigt hållbar markanvändning.

Våra förslag – prioriterade insatser med långsiktiga avvägningar som grund

Markpolitik med helhetsperspektiv

En långsiktigt hållbar markanvändning förutsätter att vi ser landskapet som en helhet. Vi har under vårt strategiarbete sett hur svårt det perspektivet är att uppnå i den statliga förvaltningen och att detta

kan skapa problem i det omgivande samhället. I vårt nästkommande betänkande inom strategin tar vi oss an den övergripande frågan om hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv. Frågan om den statliga förvaltningens samordning relaterar till denna övergripande fråga. Eftersom behovet av en förstärkt samordning i den statliga förvaltningen är mycket tydligt för oss ser vi dock ingen anledning med att vänta med att föreslå detta etappmål, utan lämnar förslaget redan nu.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen.

En ändamålsenlig naturvård

En ändamålsenlig naturvård avseende skydd, skötsel och restaurering av särskilt värdefulla områden är nödvändig för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Här behandlar vi naturvård i såväl land- som sötvattenområden.

Vi anser att funktionaliteten i det svenska arbetet med skydd av land- och sötvattenområden behöver öka genom att stärka de ekologiska sambanden i landskapet och den ekologiskt representativiteten i skyddet. Det är angeläget för att miljömålen ska nås och för att vi ska leva upp till våra internationella åtaganden i det s.k. Nagoyaavtalet inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald.

Staten är en betydande markägare och äger områden som helt eller delvis är avsedda för jord- och skogsbruk. Staten har därför ett stort ansvar att vara en förebild som markägare.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden.

Vi lyfter här även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar:

- Bedömning om prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser.
- Bedömning om att staten ska vara ett föredöme som markägare.

Miljöhänsyn i skogen

Dagens skogspolitik bygger på frihet under ansvar för skogsbruket. Skogsvårdslagstiftningen anger lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen i skogen ska nås. Statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera frivilliga insatser. Vi betonar vikten av fortsatt ambitiösa frivilliga insatser. Det är också viktigt att säkerställa att skogsvårdslagens lägsta nivå för miljöhänsyn tydligt anges. Vi behöver även säkerställa förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk.

Skogens samlade ekonomiska, sociala och miljömässiga värden behöver uppmärksammas mer i ett långsiktigt perspektiv. En långtgående samsyn när det gäller önskvärd utveckling och prioriteringar i skogspolitiken bör eftersträvas. Vi ser utifrån detta behov av ett nationellt skogsprogram.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen.
- Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk.
- Etappmål om ett nationellt skogsprogram.

Vi lyfter här även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar:

- Bedömning om att frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.
- Bedömning om prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket.

Samlad konsekvensbedömning

Vi lämnar en samlad konsekvensbedömning av vår strategi. Kopplat till de olika förslagen gör vi även specifika konsekvensanalyser.

Våra förslag bygger på att hela samhällets insatser krävs för att miljömålen ska kunna nås. Våra förslag innehåller en kombination av frivilliga och statliga insatser. Vi bedömer att denna kombination av insatser är ändamålsenlig och kostnadseffektiv för att skapa förutsättningar för att kunna nå både miljökvalitetsmålen och andra viktiga samhällsmål.

Förslagen till etappmål kommer inte i konflikt med Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska unionen eller andra svenska internationella åtaganden.

Etappmålen om skydd av land- och sötvattenområden och om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen kan leda till en liten förändring i utbudet av skogsråvara. Det minskade utbudet bedöms dock vara så begränsat att bara får marginella effekter för skogsnäringens ekonomi och för statens skatteintäkter. Förslagen kommer inte heller att påtagligt ändra förutsättningarna för biobränsleanvändningen eller Sveriges möjligheter att begränsa klimatpåverkan eller leva upp till våra internationella klimatpolitiska åtaganden.

Summary

We were tasked with developing a strategy for long-term sustainable land use (ToR 2011:91). The final report is to be delivered on 15 June 2014.

Long-term sustainable land use is essential if we are to achieve the generational goal and many of our environmental quality objectives. At the same time, how we use land has great significance for several industries, such as agriculture, forestry, tourism and energy production. Land use also plays an important role for infrastructure, regional development, the cultural environment, outdoor activities and recreation. To achieve long-term sustainable land use, many different interests and demands must be considered, and social objectives must be counterbalanced in the long-term. The strategy aims to carry out this long-term political counterbalancing.

In this interim report, we focus on the protection and management of land and freshwater areas and on environmental consideration in the forestry sector. Our next and final report within the framework of the strategy will contain an analysis of how the management of land use can be improved to promote a more holistic approach. We will also discuss the issue of how to achieve the sustainable use of agricultural land.

In SOU 2011:34, the Cross-Party Committee on Environmental Objectives proposed five interim targets on biodiversity. The Government approved the interim targets on 26 April 2012. These interim targets are an integral part of the strategy for long-term sustainable land use.

Our proposals – prioritised measures based on long-term counterbalancing

Holistic approach to land policy

Long-term sustainable land use requires us to see the landscape as a whole. During the course of our work on the strategy, we have seen how difficult it is for central government administration to take a holistic approach, and that this can create problems in the surrounding society. In our next report within the strategy, we will tackle the overarching issue of how the management of land use can be improved to achieve a more holistic approach. The coordination of central government administration is related to this overarching issue. Because the need for strengthened coordination of central government administration is very clear to us, we do not see any reason to delay proposing this interim target and therefore present the proposal now.

We therefore propose:

- An interim target on a more holistic approach to the use of land through strengthened coordination in central government administration.

Appropriate nature conservation

Appropriate nature conservation with regard to the protection, management and restoration of particularly valuable areas is necessary in order to reach the environmental quality objectives. In this respect, we discuss nature conservation on land and in freshwater areas.

We consider that the functionality of Swedish work on the protection of land and freshwater areas needs to increase by strengthening the ecological connections in the landscape and the level of ecological representation in protection. This is important if the environmental objectives are to be achieved and if we are to live up to our international commitments in the Nagoya protocol under the framework of the Convention on Biological Diversity.

The state is a significant landowner and holds areas that are entirely or partially set aside for agriculture and forestry. Therefore the state has a major responsibility to act as a role model as a landowner.

We therefore propose:

- An interim target on the protection of land and freshwater areas.

Here we also raise two particularly important issues through assessments:

- An assessment concerning prioritised management and restoration initiatives.
- An assessment that the state should be a role model as landowner.

Environmental considerations in forests

Current forestry policy is based on freedom with responsibility in forestry. Forestry legislation specifies the minimum level for environmental consideration in forestry. In addition to this, considerable voluntary initiatives from the forestry sector are required if the environmental objectives regarding forests are to be achieved. Central government funded initiatives should be focused on stimulating voluntary initiatives. We emphasise the importance of continued ambitious voluntary initiatives. It is also important to ensure that a minimum level of environmental consideration is clearly stated in the Forestry Act. We also need to secure the conditions for varied forestry.

The overall economic, social and environmental values of forests need to be highlighted more from a long-term perspective. Far-reaching consensus with regard to desirable development and priorities in forestry policy should be sought. Based on this, we see a need for a national forestry programme.

We therefore propose:

- An interim target on the clarification of environmental consideration in the forestry legislation.
- An interim target on varied forestry.
- An interim target on a national forestry programme.

Here we also raise two particularly important issues through assessments:

- An assessment that voluntary environmental consideration initiatives in forestry are crucial to achieving the environmental quality objectives regarding forests.
- An assessment concerning prioritising of central government initiatives for increased environmental consideration in forestry.

Overall impact assessment

We present an overall impact assessment of our strategy. Specific impact analyses are linked to the different proposals.

Our proposals are based on the fact that the efforts of the whole of society are required if the environmental quality objectives are to be achieved. Our proposals contain a combination of voluntary and central government initiatives. We consider that this combination of initiatives is appropriate and cost-effective for creating the conditions to achieve the environmental quality objectives and other important social objectives.

The proposed interim targets do not conflict with Sweden's commitments as a member of the European Union or its other international commitments.

The interim targets concerning the protection of land and freshwater areas and the clarification of environmental consideration in the forestry legislation may lead to a small change in the supply of forest raw materials. However, it is considered that the reduction in supply will be so minor that it would only have a marginal impact on forest industry economy and central government tax revenues. Neither will the proposals significantly change the conditions for the use of biofuel or Sweden's ability to reduce its climate impact or meet its international climate policy commitments.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen *samt sociala värden* vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

35 §

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

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

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

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

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

Förslag till skogsvårdsförordning (0000:00)

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Föreskrifter om vilka områden som utgör fjällnära skog finns i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog.

Definitioner

2 § Termer och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i skogsvårdslagen (1979:429).

3 § Med skogsbruksåtgärd avses i denna förordning

1. avverkning,
2. hyggesbehandling,
3. beståndsanläggning,
4. uttag av skogsbränsle,
5. anläggande av skogsbil- och traktorvägar,
6. anläggande av bas- och stickvägar,
7. skogsgödsling,
8. skogsmarkskalkning,
9. utläggning av avlägg,
10. dikesrensning,
11. skyddsdikning, samt
12. anläggande av vägdiken.

4 § I denna förordning avses med

år: tiden från och med den 1 juli ett år till och med den 30 juli nästkommande år,

ett träds grundyta: ytan av ett tvärsnitt genom stammen 1,3 meter över marken,

skogsbilväg: en väg huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil,

traktorväg: en iordningställd väg av varaktig beskaffenhet huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med terränggående motorfordon men inte lastbil,

hänsynskrävande biotop: en miljö som anges i bilaga,
kulturlämning: lämning efter människors verksamhet som inte utgör fasta fornlämningar enligt lag (1988:950) om kulturminnen m.m., och
vattendrag: ett vattendrag som är vattenförande året om.

Anläggning av skog på skogsmark

5 § Skogsmarkens virkesproducerande förmåga ska i fall som avses i 5 § första stycket 1 skogsvårdslagen (1979:429) inte anses tillvaratagen på ett godtagbart sätt, när beståndets virkesförråd gått ned till under hälften av det förråd som normalt bör finnas, om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till boniteten samt beståndets trädslag och ålder.

I fall som avses i 5 § första stycket 3 skogsvårdslagen ska skogens tillstånd anses vara uppenbart otillfredsställande när beståndets virkesförråd eller tillväxt är mindre än en tredjedel av vad som är normalt på växtplatsen.

6 § Om det enligt 5 § första stycket 1 eller 2 skogsvårdslagen (1979:429) finns en skyldighet att anlägga ny skog ska sådd, plantering eller åtgärder för naturlig förnygring ha utförts senast under det tredje året räknat från det år då skyldigheten uppkom.

I fall som avses i 5 § första stycket 3 skogsvårdslagen ska Skogsstyrelsen med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet besluta inom vilken tid åtgärder för anläggning av ny skog senast ska vara utförda.

7 § Endast metoder som erfarenhetsmässigt eller genom forskningsrön och prov i praktisk skala visat sig ge tillfredsställande resultat inom godtagbar tid får användas vid beståndsanläggning.

8 § Anläggning av ny skog ska ske genom sådd eller plantering när naturlig förnygring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid.

9 § Ny skog ska vårdas genom hjälpplantering, plantröjning och andra åtgärder som behövs för att den ska utvecklas tillfredsställande.

10 § Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om

1. föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder som behövs för att trygga återväxten,

2. det lägsta antal huvudplantor av lämplig beskaffenhet som med hänsyn till markens bonitet ska finnas på en föryngringsyta och hur dessa plantor ska vara fördelade för att kravet på en tillfredsställande återväxt ska vara uppfyllt, och

3. vid vilken tidpunkt kravet enligt 2 ska vara uppfyllt vid användning av olika föryngringsmetoder.

11 § Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om

1. vilket skogsodlingsmaterial som får användas inom olika områden och vilka villkor som ska gälla för sådan användning, och

2. vad som avses med skogsodlingsmaterial och frökälla i enlighet med rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.

Skogsstyrelsen får även meddela föreskrifter om produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial i enlighet med direktiv 1999/105/EG.

12 § Endast i undantagsfall får främmande trädarter användas som skogsodlingsmaterial.

13 § Skogsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från förbudet i 6 b § skogsvårdslagen (1979:429) om att använda främmande trädarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog, om det behövs för ett angeläget vetenskapligt ändamål.

14 § Skogsodlingsmaterial får inte föras in till Sverige från ett land utanför Europeiska unionen utan tillstånd av Skogsstyrelsen.

Tillstånd får meddelas endast om införseln är förenlig med rådets direktiv 1999/105/EG av den 22 december 1999 om saluföring av skogsodlingsmaterial.

Skogsstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om krav på skogsodlingsmaterial från länder utanför Europeiska unionen och om vilka uppgifter en ansökan om införseltillstånd ska innehålla.

Om tillstånd meddelas, får Skogsstyrelsen föreskriva sådana villkor för införseln som behövs från skogsvårdssynpunkt.

15 § Den som till Sverige har fört in sådant skogsodlingsmaterial som avses i 14 § ska, enligt föreskrifter som meddelas av Skogsstyrelsen, anmäla införseln.

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att anmäla införsel.

16 § Registret över fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt bedriver produktion eller införsel för saluföring av skogsodlingsmaterial eller handel med sådant material får i fråga om dessa personer innehålla uppgifter om

1. namn, adress och telefonnummer,
2. organisationsnummer,
3. namn på kontaktpersoner,
4. verksamhetsinriktning, och
5. den eller de produktionsenheter där verksamheten bedrivs.

17 § Registret över godkända frökällor får innehålla uppgifter om

1. typ av frökälla,
2. frökällans geografiska belägenhet,
3. frökällans registerbeteckning,
4. botaniskt namn,
5. kategori,
6. ändamål,
7. areal,
8. ursprung, och
9. vad som i övrigt i tekniskt eller biologiskt hänseende närmare beskriver frökällan.

18 § Bestämmelser om påföljd för olovlig införsel av skogsodlingsmaterial och försök därtill finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Avverkning av skog på skogsmark

19 § Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om att trädbestånd under viss ålder inte får avverkas och om hur avverkning ska bedrivas för att vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller för att främja skogens utveckling.

20 § På brukningsenheter större än 50 hektar skogsmark får förnygringsavverkning inte ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens produktiva skogsmarksareal kommer att bestå av kalmark och skog yngre än 20 år.

Bestämmelserna i första stycket gäller även brukningsenheter på 50 hektar skogsmark eller mindre om brukningsenheten genom fastighetsbildning bildats av mark från en brukningsenhet större än 50 hektar eller tillförts mark från en sådan enhet och mindre än tre år har förflutit sedan fastighetsbildningen ägde rum.

För brukningsenheter större än 1 000 hektar skogsmark får Skogsstyrelsen meddela föreskrifter om hur stor del av skogsmarksarealen som årligen eller under andra perioder får avverkas.

21 § Skogsstyrelsen får av skogliga skäl medge undantag från 20 § eller från sådana föreskrifter som meddelats med stöd av 20 §. Sådant undantag får medges också för att möjliggöra rationella avverkningar i samverkan mellan olika fastighetsägare eller större investeringar som har varaktig betydelse för jordbruket eller skogsbruket på brukningsenheten.

22 § Om en ägares skogsmarksinnehav är fördelat på flera kommuner och detta kan antas medföra betydande svårigheter att planera skogsbruket, får Skogsstyrelsen på begäran av skogsmarkens ägare besluta att innehavet i flera kommuner under viss tid ska utgöra en brukningsenhet. Ett sådant beslut får inte medföra olägenhet av betydelse för råvaruförsörjningen, sysselsättningen eller miljön.

Skogsmarksinnehav inom fjällnära skog får inte sammanföras med skog i annan kommun.

Underrättelse till Skogsstyrelsen

23 § Den produktiva skogsmarkens ägare ska underrätta Skogsstyrelsen om

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,
2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,
3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten av skog som föranleds av

avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen,

4. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, tillgodose rennäringens intressen inom ett område där rensköttsel får bedrivas enligt rennärlagslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker), och

5. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

En underrättelse om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och karta eller kartskiss som visar området som omfattas av underrättelsen.

En underrättelse om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och karta eller kartskiss över det planerade dikets sträckning

24 § I 12 kap. 6 § miljöbalken och förordning (1998:904) om anmälan för samråd finns bestämmelser om anmälan för samråd av verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt förändra naturmiljön.

25 § En åtgärd som Skogsstyrelsen ska underrättas om enligt 23 § första stycket 1, 2 och 5 får påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten eller för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen enligt 23 § första stycket 3 och 4. Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att dessa åtgärder påbörjas tidigare.

26 § En underrättelse om avverkning är giltig i tre år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. En underrättelse om uttag av skogsbränsle och skyddsdikning är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Efter giltighetstidens utgång får annan åtgärd än avverkning av skärm- och fröträd inte ske utan att ny underrättelse lämnas in.

27 § Skogsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om underrättelse och om undantag i vissa fall från skyldigheten att underrätta Skogsstyrelsen.

28 § Skogsstyrelsen ska sända en kopia av underrättelsen enligt 23 § första stycket 2 till länsstyrelsen i de fall underrättelsen avser dikning inom områden som länsstyrelsen anger.

Skogliga impediment

29 § Förbudet i 13 a § skogsvårdslagen (1979:429) mot avverkning på vissa skogliga impediment gäller inte för avverkning vid ändrad markanvändning.

Skogsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från 13 a § skogsvårdslagen om det finns särskilda skäl.

Fjällnära skog

30 § Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. En sådan inventering bekostas av staten.

31 § Inom områden av den fjällnära skogen där skogsbruket är särskilt utsatt för konkurrens av andra markanvändningsintressen kan fördjupade verksamhetsplaner upprättas. Sådana planer upprättas av Skogsstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om avgiftsskyldighet för den som begärt att planen ska upprättas.

Samråd inom renskötelsns året-runt-marker

32 § Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om samråd med berörd sameby före annan avverkning inom renskötelsns året-runt-marker än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Ädellövsskog

33 § Andelen lövträd och ädla lövträd i ett bestånd ska bestämmas med ledning av trädens grundyta.

34 § Beslut som avses i 24 § skogsvårdslagen (1979:429) lämnas kostnadsfritt till markägaren.

35 § Innan skogsstyrelsen fattar beslut i ett ärende enligt 25 § andra stycket skogsvårdslagen (1979:429) ska den samråda med länsstyrelsen.

36 § Bidrag för att trygga återväxten av ädellövskog lämnas enligt förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket.

Insektshärjning

37 § Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om

1. bekämpningsåtgärder när insektshärjning av större omfattning uppkommit i skog eller när det är fara för sådan insektshärjning,
2. åtgärder för att förebygga att yngelhärdar uppkommer, såsom i fråga om upparbetning av skadad skog, åtgärder vid röjning eller annan avverkning, utforsling av virke och lagring av virke i eller i närheten av skog.

Hänsyn till djur- och växtliv

38 § Skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas för växt- och djurarter som enligt beslut som framgår av bilaga är rödlistade i kategorierna akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

39 § I en hänsynskrävande biotop är det förbjudet att vidta en skogsbruksåtgärd som på ett betydande sätt kan påverka biotopen negativt.

40 § Vid avverkning ska död ved i form av torrakor, äldre vindfällen och högstubbar lämnas kvar.

41 § Vid en avverkning ska minst tio träd per hektar lämnas kvar.

Hänsyn till mark och vatten

42 § I anslutning till sjöar och vattendrag ska en zon med träd och buskar lämnas i den utsträckning det behövs med hänsyn till vattenkvaliteten.

Skyddsåtgärder och försiktighetsmått

43 § Den som vidtar en skogsbruksåtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skogsbruksåtgärden medför körsador.

44 § Det är förbjudet att anlägga skogsbilvägar och traktorvägar i direkt anslutning till sjöar, vattendrag och hänsynskrävande biotoper.

Vägdiken i anslutning till sådana vägar som avses i första stycket ska utformas så att de inte ansluter direkt till en sjö eller ett vattendrag.

45 § Passager över vattendrag ska utformas så att vandringshinder inte uppstår och att vattendraget behåller sin naturliga botten.

46 § När träddelar utöver stamvirket tas ut ur skogen ska man vid behov vidta åtgärder så att skador inte uppstår på skogsmarkens långsiktiga näringsbalans och buffringsförmåga mot försurning.

Bemyndiganden

47 § Skogsstyrelsen får efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras meddela föreskrifter om

1. hur en zon som ska lämnas enligt 42 § bör utformas,
2. hur skyddszoner med träd och buskar mot angränsande miljöer ska lämnas kvar vid skötsel av skog som behövs med hänsyn till växt- och djurliv, kulturmiljö, kulturlämningar och landskapsbild,
3. hur skogsbruksåtgärder ska anpassas så att inslag av växtplatsens naturligt förekommande trädslag behålls och ges förutsättningar att utvecklas väl,
4. den hänsyn som ska tas till kulturmiljövårdens intressen när skogsbruksåtgärder utförs,

5. de skyddsåtgärder, de begräsningar och de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att en skogsbruksåtgärd medför körskador,
6. hur skogsbilvägar och traktorvägar får anläggas i anslutning till sjöar, vattendrag och hänsynskrävande biotoper,
7. hur passager över vattendrag ska utformas,
8. vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas när träddeklar utöver stamvirket tas ut ur skogen,
9. återställandeåtgärder vid skada till följd av skogsbruksåtgärd,
10. hur skogsgödsling får utföras,
11. de åtgärder som ska vidtas för det fall att föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 § skogsvårdslagen (1979:429) inte har följts,
12. den hänsyn som ska tas till skogens sociala värden när skogsbruksåtgärder utförs, samt
13. hur hänsynen, i de fall att sådan inte kan tas utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras, ska prioriteras så att den biologiska mångfalden gynnas och att skador på växt och djurliv samt andra allmänna intressen begränsas så mycket som möjligt.

Pågående markanvändning

48 § Om en eller flera bestämmelser i denna förordning eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna förordning i det enskilda fallet leder till att pågående markanvändning avsevärt försvåras, ska markägaren så långt det är möjligt inom denna ram begränsa den skada som uppkommer till följd av att bestämmelsen eller bestämmelserna inte följs.

Miljöanalys

49 § I ärenden enligt skogsvårdslagen (1979:429) får Skogsstyrelsen besluta att det ska göras en miljöanalys av vilken inverkan en ny metod för skogens skötsel eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön, om verksamheten avses pågå i nämnvärd omfattning eller ska utföras i miljöer som är särskilt känsliga.

50 § Skogsstyrelsen beslutar i varje enskilt ärende vad miljöanalysen ska innehålla.

51 § Skogsstyrelsen får besluta att användaren av den nya skötselmetoden eller det nya skogsodlingsmaterialet ska göra och bekosta miljöanalysen.

När en miljöanalys görs av Skogsstyrelsen, får styrelsen besluta att användaren ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaden för analysen.

Vid bedömningen av om användaren ska svara för utförandet av eller kostnaden för miljöanalysen ska hänsyn tas till omfattningen av användarens skogliga verksamhet och det intresse som användaren har av analysen i sin verksamhet.

52 § Skogsstyrelsen ska inhämta yttrande över en miljöanalys från Naturvårdsverket och berörd länsstyrelse.

Skogs- och miljöredovisning

53 § En skogs- och miljöredovisning skall alltid innehålla de uppgifter som Skogsstyrelsen har registrerat om skyddsvärda områden på brukningsenheten. En skogsbruksplan enligt vedertagen utformning skall godtas som skogs- och miljöredovisning om den är nyare än fem år och innehåller uppgifter om skyddsvärda områden.

Skogsstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om vad en skogs- och miljöredovisning skall innehålla och föreskrifter om undantag från kravet på skogsredovisning. Förordning (2005:1149).

Ersättning och avgifter

54 § I ärende om ersättning eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen (1979:429) ska Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.

I fråga om ersättning eller inlösen enligt första stycket gäller 34–36 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Vad som sägs om länsstyrelsen och kommunen ska i stället gälla Skogsstyrelsen.

55 § Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om avgiftsskyldighet för

1. den som begärt förhandsbeslut enligt 13 § skogsvårdslagen (1979:429),
2. kontroll och tillsyn av produktion av, handel med och införsel av skogsodlingsmaterial, och
3. prövning av ansökan om godkännande av frökällor.

56 § Avgift tas ut för prövning av ansökan om tillstånd enligt 14 §. För ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass 2 tillämpas. Varje parti som ansökan avser ska anses som ett avgiftsbelagt ärende.

Med ett parti avses en viss mängd skogsodlingsmaterial bestående av endera fröer, plantor, sticklingar eller något annat förökningsmaterial av samma trädslag, samma ålder och samma härkomst.

Behovsutredning och register

57 § Skogsstyrelsen ska upprätta en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt skogsvårdslagen (1979:429). Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år.

58 § Skogsstyrelsen ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

Tillsynsplan och resurser

59 § Skogsstyrelsen ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt skogsvårdslagen (1979:429). Planen ska grundas på den behovsutredning som avses i 57 § och det register som avses i 58 §.

60 § Skogsstyrelsen ska i den samlade tillsynsplanen beskriva hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt skogsvårdslagen (1979:429) och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.

Straffbestämmelser

61 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att vidta rimliga åtgärder för att förebygga en körskada enligt 43 §.

Om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt, döms inte till ansvar enligt denna paragraf.

62 § För försvårande av natur- och kulturvårdskontroll döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från natur- och kulturvårdssynpunkt har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn, om uppgiften lämnas i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet enligt denna förordning eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna förordning.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 61 §.

63 § Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt skogsvårdslagen (1979:429) eller denna förordning får inte dömas till straff enligt denna förordning för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Till ansvar enligt denna förordning döms inte om gärningen är belagd med straff enligt skogsvårdslagen (1979:429).

Bilagor

Här hänvisas till Naturvårdsverkets beslut den 28 april 2010 om rödlistade arter. Vidare kommer här miljöer som utgör hänsynskrävande biotoper enligt 39 § att beskrivas samt uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör lämnas enligt § 41.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015, då skogsvårdsförordningen (1993:1096) ska upphöra att gälla.

Del A.
Introduktion

1 Strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning

1.1 Många och växande anspråk på marken

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå många av våra miljökvalitetsmål, framför allt *Begränsad klimatpåverkan*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Myllrande våtmarker* och *Storslagen fjällmiljö*. Genom en långsiktigt hållbar markanvändning får vi viktiga ekosystemtjänster¹, t.ex. mat, bränsle, ren luft och rent vatten, nedbrytning av miljögifter, skogsprodukter, rekreation och upplevelser.

Hur vi använder marken har samtidigt avgörande betydelse för flera näringar som jordbruk, skogsbruk, turism och energiproduktion. Markanvändningen är även av betydelse för infrastruktur, regional utveckling, kulturmiljö, friluftsliv och rekreation.

Anspråken på marken är i dag stora och sannolikt växande. Markanvändningen påverkas bl.a. av globala konsumtionsmönster, befolkningsutveckling, globalisering och teknikutveckling. Klimatförändringarna kommer att förändra mönstren för livsmedels-, varu- och energiproduktion. Ökande anspråk på marken innebär potentiellt ökande konflikter om marken och dess användning.

För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste olika intressen och anspråk beaktas och långsiktiga avvägningar mellan samhällsmål göras. Syftet med den här strategin är att göra dessa långsiktiga politiska avvägningar.

Det här betänkandet är ett av tre delbetänkande inom ramen för strategin. I SOU 2012:15 gjorde vi en övergripande problemanalys och identifierade utifrån det några särskilt svåra frågor som kräver långsiktiga politiska avvägningar. Dessa frågor behandlas i det här och i nästkommande betänkande.

¹ Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från ekosystemen.

I detta betänkande fokuserar vi på två områden rörande markanvändning: skydd och skötsel av land- och sötvattenområden och miljöhänsyn i skogsbruket. Frågorna är centrala för att miljömålen ska kunna nås. Samtidigt är frågorna svåra. Naturen och människan samspelar på ett komplext sätt som vi i många delar saknar kunskap om. Vi kan självklart inte heller förutse alla de förändringar som kommer att inträffa i framtiden. Trots de osäkerheter som finns behöver vi dock ta kontinuerliga och målmedvetna steg fram mot miljömålen. Vi föreslår utifrån det här etappmål för de allra viktigaste insatserna och väljer de åtgärder som vi bedömer är mest verkningsfulla och kostnadseffektiva.

I det tredje betänkandet inom ramen för strategin, som redovisas den 15 juni 2014, analyserar vi hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ökat helhetsperspektiv. Vi tar också mer specifikt upp hur vi ska uppnå en hållbar användning av jordbruksmark.

Vi arbetar för närvarande även med en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik, som ska redovisas senast den 9 juni 2014. Mark och vatten hänger naturligt samman och några knivskarpa gränser mellan strategierna kan, och bör, inte dras. Istället utgör strategierna integrerade delar i arbetet för att nå miljömålen. Några av de frågor som behandlas inom strategin för en långsiktigt hållbar markanvändning är av stor relevans för vattnet och några av de frågor som behandlas inom strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik är av stor relevans för marken. Inom ramen för strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik kommer vi bl.a. att utreda frågor om miljöhänsyn vid dikning, som därför inte behandlas närmare i detta betänkande.²

1.2 Strategins utgångspunkter

Vi har identifierat några utgångspunkter som hjälper oss att välja så verkningsfulla och kostnadseffektiva insatser som möjligt för en långsiktigt hållbar markanvändning.

² Centrala juridiska aspekter rörande dikning utreds för närvarande även av den pågående Vattenverksamhetsutredningen (dir. 2013:37).

1.2.1 Förmåga att klara av framtida förändringar

Vi kan självklart inte förutse alla de förändringar som kommer att inträffa i framtiden. Naturen och människan samspelar på ett komplext sätt som vi i många delar saknar kunskap om. Inte minst klimatförändringarna kan ge upphov till oväntade händelser. Vi behöver därför ha beredskap att möta framtida förändringar.

En långsiktigt hållbar markanvändning är en markanvändning som gör att vi når våra miljökvalitetsmål och kan få viktiga ekosystemtjänster. Detta innebär att ekosystemens funktioner upprätthålls och inte i grunden förändras (SOU 2012:15 s. 40). Om ett ekosystems funktioner förändras kan dess förmåga att tillhandhålla ekosystemtjänster försvagas. Det kan exempelvis handla om att skogens förmåga att producera träråvara, rena vatten eller binda koldioxid försämras. Ett ekosystems förmåga att tåla förändringar och störningar utan att förändras till ett system med helt andra strukturer och funktioner brukar kallas resiliens. Biologisk mångfald³ är en förutsättning för ekosystemens resiliens eftersom den innebär en spridning av risker och större möjlighet till omorganisation efter en störning. Resilienta ekosystem kan producera ekosystemtjänster trots stora förändringar i omvärlden. Resilienta ekosystem är därför en förutsättning för en långsiktigt hållbar markanvändning.⁴

För att ha förmågan att klara av både väntade och oväntade förändringar i framtiden behöver markanvändningen ständigt kunna anpassas till nya förutsättningar och nya kunskaper. Vi utgår från detta när vi identifierar behov av insatser.

Ekosystemtjänsternas värde behöver synliggöras

För att öka vår förmåga att klara framtida förändringar är det betydelsefullt att vi synliggör ekosystemtjänsternas värde för samhället. På så sätt kan vi göra bättre avvägningar och fatta bättre beslut avseende markanvändningen.

Regeringen har, efter förslag från Miljömålsberedningen, beslutat om ett etappmål som innebär att betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster ska vara allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället. Regeringen har utifrån detta nyligen tillsatt

³ Biologisk mångfald definieras här som variationsrikedomen bland alla levande organismer och de ekologiska system som de ingår i, både på land och i vatten.

⁴ Se vidare SOU 2012:15 avsnitt 4.1.

en särskild utredare som ska analysera åtgärder och föreslå metoder och insatser för att bättre värdera ekosystemtjänster och för att förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället.⁵ Utredningen är ett viktigt steg i arbetet att synliggöra ekosystemtjänsternas värde.

1.2.2 Landskapet som en helhet

I landskapet möts många olika värden och intressen – ekonomiska, ekologiska, estetiska, sociala och kulturella. Det krävs därför ett nära samarbete mellan myndigheter, organisationer, företag, markägare och andra enskilda för att landskapets mångfald av värden ska kunna hanteras på ett hållbart sätt. Vi behöver utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av dessa.⁶

Vi saknar i dag ett integrerat synsätt på landskapet som en helhet. Det beror bl.a. på att förvaltningen av naturresurser är sektoriserad inom olika politikområden, t.ex. naturvård, skog, jordbruk, energi, infrastruktur, regional utveckling och kultur. När man ser till en sektor och ett samhällsmål i taget finns det risk att man fattar beslut som är mindre bra för andra sektorer och andra samhällsmål. Vi riskerar därför att suboptimera användningen av landskapet och därigenom få en sämre användning av samhällets resurser. Det är därför viktigt att statliga myndigheter samarbetar med varandra och med näringsliv, markägare och allmänhet när beslut om markanvändning fattas. Det är också angeläget att kommunernas ansvar för den fysiska planeringen beaktas när sådana beslut fattas.

Landskapet är i dag även uppsplittrat i geografiskt avseende. Urbaniseringen har lett till växande stadsmiljöer och utveckling av ny och förtätad infrastruktur, främst i storstadsregionerna. Utvecklingen av kommunikationer och energiförsörjning över hela landet har skapat barriärer som går igenom hela landskapet. Det har förändrat de ekologiska sambanden mellan olika naturområden. Detta påverkar arters möjligheter att röra sig mellan olika mark- och vatten-

⁵ Utredaren ska vidare föreslå åtgärder som leder till att betydelsen av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsternas värden blir allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2013. Dir. 2013:4.

⁶ Detta synsätt ingår bl.a. som en del i den europeiska landskapskonventionen som Sverige har ratificerat. Syftet med denna är att främja skydd, skötsel och planering av europeiska landskap och organisera det europeiska samarbetet inom landskapsområdet. Se <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>.

områden och möjligheterna att föröka sig på ett livskraftigt sätt. Det kan även påverka möjligheterna till friluftsliv och upplevelser.

Vi tar utifrån detta fasta på behovet av att se landskapet som en helhet när vi identifierar behov av insatser.

1.2.3 Rättssäkerhet och legitimitet i den statliga styrningen

Rättssäkerhet innebär att rättsregler är förutsägbara och tillämpas objektivt och effektivt. Det förutsätter att reglerna är tydliga och att regelbrott hanteras systematiskt och vid behov sanktioneras. Markanvändning berör ofta frågor som både är komplexa och komplicerade. Vi saknar fullständig kunskap om många samband i naturen. Det kan då vara svårt att skapa tydliga regler och uppföljningssystem. Det är emellertid angeläget att rättssäkerheten alltid säkerställs. Särskild uppmärksamhet behöver därför riktas åt tydligheten i rättsreglerna och systematiken i hanteringen av regelbrott.

Att rättsregler är förutsägbara och tillämpas på ett objektivt sätt ger förutsättningar för ett långsiktigt ansvarstagande hos markägarna.

En med rättssäkerheten närbesläktad fråga rör legitimiteten i den statliga styrningen. Legitimitet i styrningen är särskilt viktig när styrningen är beroende av medborgarnas samarbete för att bli framgångsrik. Om medborgaren inte uppfattar styrningen som legitim kommer medborgaren troligen inte att bidra med mer än vad som behövs för att undvika en eventuell sanktion. Inom markanvändningsområdet finns många frågor där staten är beroende av medborgarnas insatser för att politiken ska kunna genomföras i praktiken och bli framgångsrik.

1.2.4 Hela samhällets insatser krävs

En långsiktigt hållbar markanvändning kräver insatser från hela samhället. Medborgare, kommuner, näringsliv, markägare och frivilliga organisationer kan alla bidra till en sådan markanvändning. Genom samarbete och samverkan kan ytterligare steg tas i den riktningen. Staten kan på olika sätt bidra i sammanhanget men kan inte på egen hand skapa tillräckliga förutsättningar för att detta ska kunna uppnås. Staten måste dock gå före med det egna markinnehavet och beslut som rör den egna verksamheten. Vi utgår därför från att hela samhällets insatser krävs när vi identifierar behov av insatser.

Äganderätt med förvaltare

Den svenska marken ägs av ett stort antal små och några stora markägare. Markägarna har en avgörande roll för att vi ska uppnå en hållbar markanvändning. Äganderätten utgör grunden för en ansvarsfull markanvändning. Med äganderätten följer ett förvaltare av marken, både i dag och inför framtiden. I våra förslag till insatser bygger vi vidare på en äganderätt med förvaltare.

Konsumtionens betydelse

Konsumtionen har en avgörande betydelse för att vi ska uppnå en hållbar utveckling inom alla områden. Vi uppmärksammar därför konsumtionens betydelse i alla våra strategier.⁷ Hela samhället behöver medverka med en hållbar och medveten konsumtion för att vi ska uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning. Vi vill i denna strategi särskilt betona samhällets gemensamma ansvar att gå mot en mer medveten användning av biomassa, där biomassan i högre grad används innan den förbränns. Vi vill också särskilt betona samhällets gemensamma ansvar att byta ut fossila bränslen mot mer långsiktigt klimatsmarta biobaserade bränslen. Alla vi människor har även ett personligt ansvar att i vår vardag konsumera hållbart för att markanvändningen, liksom all vår användning av naturresurser, ska bli långsiktigt hållbar.

1.3 Utmanande miljömål

Många miljö kvalitetsmål berörs av markanvändningen och de flesta av målen är invädda i och beroende av varandra. Generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och deras preciseringar återges i bilaga. Utifrån målen har vi identifierat följande miljöfrågor för strategin.

⁷ Konsumtionens betydelse för miljön är en av de utgångspunkter för en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning som Miljömålsberedningen antagit, se vidare SOU 2012:15, s. 20–22. Konsumtionens betydelse poängteras även i fördjupad utvärdering av miljö målen: Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen.

Begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna är särskilt utmanande för strategiarbetet

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären, i enlighet med klimatkonventionen, ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder. Riksdagen har även beslutat om ett etappmål som bl.a. anger att de svenska utsläppen av klimatpåverkande gaser till 2020 ska minska med 40 procent jämfört med tillståndet 1990. Naturvårdsverket bedömer att etappmålet är nära att nås med redan beslutade åtgärder.⁸ Riksdagen har angivit en vision om att Sverige 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.⁹

Markanvändningen påverkar utsläppen av växthusgaser. Jord- och skogsprodukter producerar biomassa och bioenergi som kan användas för att minska behovet av fossila bränslen. Jord- och skogsprodukter kan även användas för att exempelvis producera textilier, kemikalier och cellulosebaserade plaster som kan ersätta material som ger upphov till växthusgaser. Den svenska marken kan även utnyttjas för att binda koldioxid och andra växthusgaser. Kol kan exempelvis lagras i växande träd och i marken under långa perioder. Kol kan även lagras i exempelvis byggnader och andra produkter av trä. Hur vi använder eller konsumerar skogsråvara kan därför påverka hur vi når målet om att begränsa klimatpåverkan.

I Sverige, vars yta till mer än hälften är täckt av skog, har det betydelse hur vi brukar skogen och tar tillvara olika skogsprodukter. Ökad skogstillväxt kan öka potentialen för substitution av fossila bränslen och för ökat nettoupptag av koldioxid och därmed motverka klimatförändringar.¹⁰

En strategi för en uthållig markanvändning är därför en del i det långsiktiga arbetet att nå de klimatpolitiska målen. För att begränsa klimatförändringarna i syfte att nå miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* behöver vi därför arbeta för:

⁸ Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012.

⁹ Prop. 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.

¹⁰ Naturvårdsverket (2012), Underlag till en svensk färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, rapport 6487.

- Biomassa som ersättning för fossila bränslen.¹¹
- Kolinlagring i skog och våtmarker.
- Kolinlagring i träprodukter och substitution av klimatbelastande material.

Klimatförändringarna har även effekter på markanvändningen och möjligheterna att nå andra miljömål. Klimatförändringarna kan komma att påverka ekosystemens biologiska mångfald samt deras förmåga att leverera ekosystemtjänster. Klimatförändringar innebär att risken för översvämningar och förändringar i vattennivåer och vattenflöden ökar. Skogs- och myrmarkers naturliga vattenreglerande förmåga är därför en viktig del av hanteringen av klimatförändringarna.¹²

Ekologiska samband i landskapet spelar redan i dag en avgörande roll för upprätthållandet av den biologiska mångfalden. I och med klimatförändringarna kommer dessa samband att spela en än större roll då arternas utbredningsområden kommer att förändras och spridningsmöjligheter till nya livsmiljöer kommer att vara en förutsättning för att vissa arter ska kunna fortleva.

Vi behöver därför arbeta med att anpassa oss till klimatförändringarna genom:

- Att stärka skogs- och myrmarkers naturliga vattenreglerande förmåga.
- Att skärpa uppmärksamheten inför effekter av temperaturförändringar.
- Att upprätthålla ekologiska samband i landskapet.
- Restaurering av biotoper.

¹¹ Minskade antropogena utsläpp av växthusgaser är en mycket viktig del för att nå miljö-kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och berör bl.a. transporter och uppvärmning. Här beskrivs emellertid enbart de frågor som har en tydlig koppling till markanvändningen, såsom biomassa som ersättning för fossila bränslen.

¹² Klimat- och sårbarhetsutredningen har särskilt framhållit våtmarkernas betydelse för att anpassa samhället till förändrade nederbördsförhållanden vid en klimatförändring.

Påverkan på biologisk mångfald är särskilt utmanande för strategiarbetet

Bevarandet av biologisk mångfald utgör en central del i flera av de miljö kvalitetsmål som har stor relevans för markanvändningen som *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storlagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Myndigheterna bedömde i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 att dessa miljö kvalitetsmål inte var möjliga att uppnå till 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel.¹³ Myndigheterna anser bl.a. att den allmänna hänsynen inte är tillräcklig när areella näringar och kommersiellt fiske använder mark, vatten och naturresurser. Vidare är tillståndet för flera skogstyper inte stabilt och många skogslevande arter är hotade.¹⁴ Ekologiska kontinuitetsbrott, fragmentering och igenväxning är exempel på strukturella problem och brister i skogsekosystemen.

Avgörande för att ekosystemen ska fungera och även kunna anpassa sig till ändrade förhållanden som klimatförändringar är att vi lyckas behålla den biologiska mångfalden.

För att klara av att bevara den biologiska mångfalden är det viktigt att se till helheten i landskapet. Ett långsiktigt bevarande av biologisk mångfald innebär att vi både behöver förbättra nuvarande livsmiljöer och spridningsmöjligheterna i landskapet. Det sistnämnda är särskilt viktigt sett ur ett klimatperspektiv där klimatförändringar kan resultera i att många arter behöver söka sig till nya områden där de rätta förutsättningarna finns. Förbättrade spridningsmöjligheter kan bl.a. innebära att biotoper i områden nyskapas där sådana saknas, men också att använda och förbättra de möjligheter som redan finns i landskapet.

Hotade arter och naturtyper bevaras i första hand genom en hållbar mark- och vattenanvändning, vilket inkluderar arbetet med att skapa variation och ekologiska samband i landskapet samt skydd av särskilt värdefulla områden. För vissa arter med särskilda behov krävs dock mer specifika bevarandeåtgärder.

För att bevara den biologiska mångfalden och nå flera av de miljö kvalitetsmål som har betydelse för markanvändningen behöver vi därför arbeta för:

¹³ Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012.

¹⁴ Enligt den s.k. rödlistan är 861 skogslevande arter hotade. Artdatabanken, 2010, Rödlistade arter i Sverige 2010.

- Upprätthållande av variation i landskapet.
- Upprätthållande av ekologiska samband i landskapet.
- Bevarande av hotade arter och landskapstyper.

Sociala värden behöver uppmärksammas i ökad utsträckning

Människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation, friluftsliv och att känna "närhet till naturen" är en del av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Hur marken används har stor betydelse för sådana sociala värden. Möjligheten att använda marken för exempelvis fiske, jakt och turism utgör viktiga former av markanvändning som även representerar betydande ekonomiska värden och kan bidra till en god folkhälsa och ökat välbefinnande. Motsvarande gäller för bevarande av kulturmiljövärden.

Att de sociala värdena av markanvändningen ska värnas framgår bl.a. i miljö kvalitetsmålen *Levande skogar*, *En god bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Markanvändningens påverkan på vattnet behöver beaktas

Markanvändningen påverkar på olika sätt vattnet och har därmed betydelse för miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans* och *Levande kust och skärgård*. En markstrategi kan bidra till att dessa mål nås genom:

- Minskad försurning genom exempelvis askåterföring i skogsbruket och ökad lövinblandning i skogen.
- Minskad övergödning genom att undvika att gödsla eller gödsla ansvarsfullt och genom att förhindra markskador.
- God vattenkvalitet genom begränsning av markavvattning och återskapande av våtmarker som naturliga biologiska vattenfilter.

Miljömålsberedningen har även i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95). Uppdraget ska rapporteras i juni 2014.

1.4 Strategin presenteras i tre betänkanden

Vår plan för strategiarbetet återfinns i betänkandet *Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning* (SOU 2012:15). Där görs en övergripande problemanalys och strategins utredningsområden identifieras.

I detta betänkande utreder vi två områden:

- Hur arbetar vi med skydd och skötsel av landområden?
- Hur kan miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?

I ett kommande betänkande kommer vi att behandla ytterligare två områden:

- Hur kan en hållbar användning av jordbruksmark åstadkommas?
- Hur kan styrningen av markanvändningen utvecklas för ökat helhetsperspektiv?

1.5 Våra förslag – prioriterade insatser med långsiktiga avvägningar som grund

1.5.1 Förslag till nya etappmål

Vi föreslår följande etappmål i detta delbetänkande.

- Etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen.
- Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden.
- Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen.
- Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk.
- Etappmål om ett nationellt skogsprogram.

Vi lyfter även fram några särskilt viktiga frågor genom bedömningar.

- Bedömning om prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser.
- Bedömning om att staten ska vara ett föredöme som markägare.
- Bedömning om att frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.

- Bedömning om prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket.

1.5.2 Tidigare beslutade etappmål utgör en integrerad del av strategin

Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2011:34 fem etappmål om biologisk mångfald. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012. De utgör en integrerad del av strategin för långsiktigt hållbar markanvändning:

- Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens.
- Etappmål om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster.
- Etappmål om hotade arter och naturtyper.
- Etappmål om invasiva främmande arter.
- Etappmål om kunskap om genetisk mångfald.

1.5.3 Samlad konsekvensbedömning

Vi lämnar en samlad konsekvensbedömning av vår strategi. Kopplat till de olika förslagen gör vi även mer specifika konsekvensanalyser.

2 En strategi med etappmål och åtgärder

2.1 Om uppdraget och dess genomförande

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen (dir. 2011:91). Uppdraget ska slutredovisas den 15 juni 2014. Vi redovisade genom SOU 2012:15 en plan för att ta fram strategin den 30 mars 2012.

Miljömålsberedningen ska inom ramen för uppdraget:

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

Miljömålsberedningens arbetsätt ska:

- skapa utrymme för bred samhällsdialog,
- skapa utrymme för fördjupade utredningsinsatser för att kunna formulera konkreta förslag och kunna presentera tillräckliga konsekvensanalyser.

Beredningen har genom sina sakkunniga och experter representation från många olika samhällssektorer och politikområden vilket möjliggör en bred dialog inom beredningen. I samband med arbetet med detta delbetänkande har vi bjudit in experter från universitet, myndigheter, näringsliv och ideella organisationer till hearings för att fördjupa diskussionen kring särskilda perspektiv.

Miljömålsberedningen har organiserat två grupper med särskilda experter kopplade till arbetet med detta delbetänkande.¹ Dessa experter redovisas i bilaga. Ett större referensgruppsmöte i form av ett öppet kunskapsseminarium har arrangerats för att inhämta kunskaper och perspektiv i utredningsarbetet. Två regionala kunskapsseminarier har genomförts, tillsammans med Länsstyrelsen i Västernorrlands län respektive Länsstyrelsen i Jönköpings län, för att inhämta regionala och lokala perspektiv på långsiktigt hållbar markanvändning. Ett seminarium har ordnats tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting för att inhämta kommunala perspektiv. Ett internationellt seminarium har arrangerats för att utifrån internationella erfarenheter diskutera utmaningar för hållbar markanvändning i Sverige. En vetenskaplig medling har ordnats för att belysa kunskapsläget vad avser kopplingen mellan skogsbruk och klimat.

Vi har under arbetet samrått med Framtidskommissionen, Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:12), Miljöforskningsberedningen och utredningen om att synliggöra värdet av ekosystemtjänster (M 2013:1).

Utöver detta har beredningens sekretariat löpande samlat information och synpunkter från myndigheter, organisationer och forskare. I samband med arbetet med detta delbetänkande kan särskilt nämnas möten med Artdatabanken, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturhistoriska Riksmuseet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och med tjänstemän inom Regeringskansliet.

2.2 Strategins beståndsdelar

2.2.1 Etappmål för att beskriva samhällsomställning

Ett centralt inslag i strategiarbetet är att identifiera den samhällsomställning som krävs för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar markanvändning. Det är denna typ av omställning som ska uttryckas som etappmål. Det betyder att etappmål ska användas för de strategiska förändringar som behöver genomföras. Etappmålen ska peka ut en tydlig politisk inriktning och innehålla principiella överväganden till stöd för myndigheternas och övriga samhällets operativa arbete.

¹ Regeringen förordnar experter till beredningen. Det är därefter beredningen som beslutar hur experterna ska användas i beredningens arbete.

Etappmålen ska utgöra en grund för styrning och prioritering. De bör därför inte vara för många till antalet. Etappmål bör också ta fasta på synergimöjligheter mellan flera miljökvalitetsmål och inte enbart formuleras utifrån ett miljökvalitetsmål i taget.

Många förändringar, som kan vara nog så viktiga men som har karaktären av löpande förbättringar snarare än samhällsomställning, bör inte formuleras som etappmål. Alla önskvärda förändringar i lagstiftning och myndigheters arbete behöver därför inte, och bör inte, uttryckas som etappmål. Det faktum att en förändring inte omfattas av ett etappmål innebär självklart inte att regeringen och Regeringskansliet eller ansvariga myndigheter inte ska agera för att genomföra förändringar inom sina ansvarsområden. Det ligger även i myndigheternas uppdrag att verka för att miljömålen nås inom sina respektive ansvarsområden. Om det råder osäkerhet om myndighetens mandat kan frågan tas upp i dialogen mellan myndigheten och regeringen eller genom regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Omställningar som förutsätter beslut inom EU kan vara etappmål i strategin. Sverige kan inte på egen hand vidta alla de åtgärder som behövs för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. En ambitiös och ändamålsenlig miljöpolitik inom EU är därför av avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att nå miljökvalitetsmålen.

En utgångspunkt i Miljömålsberedningens arbete är att Sverige ska ha rådighet över beslut om och genomförande av de åtgärder och styrmedel som behövs för att etappmålen ska nås. De ska också vara ambitiösa men möjliga att nå. En samhällsomställning som förutsätter beslut på EU-nivå har Sverige som en av 27 medlemsstater begränsad rådighet över. Det kan ändå vara lämpligt att uttrycka en sådan samhällsförändring som ett etappmål. Genom denna typ av etappmål görs en tydlig markering av den strategiska inriktningen för det svenska agerandet i EU.

2.3 Strategins konsekvenser ska bedömas

I det underlag som tas fram för beslut av riksdag, regering och myndigheter ska konsekvensanalyser ingå. För kommittéer och andra offentliga utredningar som tar fram underlag för regeringen finns föreskrifter om konsekvensbeskrivningar i kommittéförordningen (1998:1474). När det gäller förvaltningsmyndigheternas föreskriftsarbete finns kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Syftet med konsekvensbedömningar är att de ska utgöra underlag för ställningstaganden om strategier, lagstiftning eller annat som en utredning eller myndighet föreslår. Konsekvensanalysernas innehåll bör anpassas till karaktären på kommittéernas eller myndigheternas förslag. Utredningsförslagen spänner över ett stort spann. I ena ändan finns strategier och principiella inriktningsförslag. I den andra ändan av spannet återfinns det föreskriftsarbete som sker på myndighetsnivå. Ju mer detaljerat förslaget är desto mer detaljerad behöver konsekvensanalysen vara. I vårt betänkande SOU 2012:38 kap 2.3 redogör vi närmare för behovet av konsekvensanalyser för olika typer av förslag.

2.3.1 Konsekvensanalyser av förslag till etappmål

Miljömålsberedningens förslag till etappmål ska åtföljas av förslag till de åtgärder som behövs för att etappmålen ska nås. Uppdraget bör tolkas så att beredningen lämnar förslag till åtgärder på principiell nivå. Ett införande av nya styrmedel förutsätter fördjupade legala och ekonomiska utredningar, inklusive detaljerade konsekvensanalyser, av ansvariga myndigheter eller av särskilda utredare. Dessa utredningar blir de första stegen på vägen mot de föreslagna etappmålen. I dessa fördjupade utredningar om förslagets detaljerade utformning är kvantitativa samhällsekonomiska konsekvensanalyser en viktig del av beslutsunderlaget.

I Miljömålsberedningens konsekvensanalyser av den föreslagna strategin med dess etappmål är det tre utvärderingskriterier som är centrala.

Det första kriteriet gäller *förslagets ändamålsenlighet*. Ett etappmål ska vara ett viktigt steg för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. De föreslagna åtgärderna och styrmedlen ska bidra till och helst vara tillräckliga för att etappmålet kan nås.

Det andra utvärderingskriteriet berör frågan om *förslagets förenlighet* med svensk och europeisk lagstiftning i övrigt och med övergripande politiska mål – och också dem utanför miljöpolitiken som till exempel full sysselsättning, konkurrenskraft, tillväxt och regional utveckling. Svensk rådighet över genomförandet är en fråga som är central i sammanhanget.

Det tredje kriteriet avser *förslagets kostnadseffektivitet*. Det är viktigt att se till att de åtgärder som sätts in är effektiva så att samhällets resurser används på ett så verkningsfullt sätt som möjligt.

Vi bedömer även eventuella fördelningspolitiska konsekvenser av förslagen, samt konsekvenser för statsbudget och den statliga förvaltningen, samt övriga aspekter som ska belysas enligt kommittéförordningen.

3 Tidigare beslutade etappmål om biologisk mångfald ingår i strategin

3.1 Tidigare beslutade etappmål

Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2011:34 fem etappmål om biologisk mångfald. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012 (se Ds 2012:23). De redan beslutade etappmålen utgör en integrerad del av strategin för långsiktigt hållbar markanvändning och omfattar flera viktiga frågor:

- Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens.
- Etappmål om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster.
- Etappmål om hotade arter och naturtyper.
- Etappmål om invasiva främmande arter.
- Etappmål om kunskap om genetisk mångfald.

3.1.1 Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens

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

3.1.2 Etappmål om betydelsen av den biologiska mångfalden och värdet av ekosystemtjänster

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

3.1.3 Etappmål om hotade arter och naturtyper

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

3.1.4 Etappmål om invasiva främmande arter

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

3.1.5 Etappmål om kunskap om genetisk mångfald

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

Del B.

Markpolitik med helhetsperspektiv

4 Markpolitik med helhetsperspektiv

4.1 Etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Helhetssynen på markanvändningen i Sverige ökar genom en förstärkt samordning inom den statliga förvaltningen, senast 2016.

Förslag till åtgärder:

Regeringen tillkallar senast 2014 en särskild utredare med uppdrag att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att förbättra helhetssynen när det gäller markanvändningen.

- En helhetssyn på markanvändningen är en förutsättning för en långsiktigt hållbar markanvändning. Utredaren ska utifrån detta analysera hur samordningen inom den statliga förvaltningen kan förbättras. Utredaren ska analysera verksamheter som har stor betydelse för markanvändningen, särskilt naturvård, jord- och skogsbruk, kommunikationer och energiförsörjning. Även andra verksamheter kan ingå i analysen om det bedöms angeläget för att nå målet.
- Analysen ska beakta det kommunala perspektivet.
- Analysen ska beakta markägarperspektivet.
- Analysen ska beakta att politiken inom flera sektorer utformas gemensamt inom EU.
- Utredaren ska överväga både lösningar inom ramen för nuvarande statliga organisation och andra alternativ.

Utredningen bör vara färdig senast 2015 och nödvändiga förändringar genomförda senast 2016.

4.1.1 Motivering

En långsiktigt hållbar markanvändning förutsätter att vi ser landskapet som en helhet. Vi har under vårt strategiarbete sett hur svårt det perspektivet är att uppnå i den statliga förvaltningen och att detta kan skapa problem i det omgivande samhället. I vårt nästkommande betänkande inom strategin tar vi oss an den övergripande frågan om hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv. Frågan om den statliga förvaltningens samordning relaterar till denna övergripande fråga. Eftersom behovet av en förstärkt samordning i den statliga förvaltningen är mycket tydligt för oss ser vi dock ingen anledning med att vänta med att föreslå detta etappmål, utan lämnar detta förslag redan nu.

Svårigheterna att uppnå ett helhetsperspektiv i den statliga förvaltningen beror bl.a. på att frågor av betydelse för markanvändningen är uppdelad på flera statliga myndigheter. Detta är bl.a. en följd av den stora expertkunskap som ofta krävs för att kunna hantera olika frågor. När sektorerna hanteras en i taget finns det emellertid samtidigt risk för ensidiga perspektiv och att man fattar beslut som inte tar tillräcklig hänsyn till andra sektorer och andra samhällsmål.

När olika sektorer fattar beslut var för sig finns det även risk för fragmentisering, onödigt dubbelarbete och rollkonflikter. Vi riskerar att suboptimera användningen av marken och därigenom få en sämre användning av samhällets resurser, offentliga såväl som privata. Vi riskerar även att få en ineffektiv användning av medel inom den statliga förvaltningen. Denna risk lyfts fram i det nyligen presenterade slutbetänkandet från Utredningen om den statliga regionala förvaltningen¹. Utredningen pekar bl.a. på att statens legitimitet riskerar att bli ifrågasatt när staten inte kan utföra sina åtaganden på ett ändamålsenligt sätt p.g.a. allt för stor sektorisering. Utredningen visar också på svårigheter för staten att uppträda enhetligt och tydligt gentemot medborgare, företag och kommuner. Utredningen visar även på betydelsen av den regionala statliga nivån som ofta är den nivå som markägare och verksamhetsutövare möter.

¹ SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning s. 108–110.

Helhetsperspektivet i markanvändningsfrågor behöver bli starkare för att vi ska uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning och för att nå miljömålen. Behovet av en samordnad statlig förvaltning rörande markanvändning kommer öka alltmer framöver. Ökande anspråk på markens resurser och behovet av anpassning till klimatförändringarna är två faktorer som bidrar till detta.

Kommunerna lyfter i flera sammanhang fram behovet av en förstärkt samordning inom den statliga förvaltningen som ett stöd till kommunerna i deras arbete med markanvändningsfrågor. Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen (2010:900) ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Kommunerna har således ett stort ansvar med stor betydelse för vår anpassning till klimatförändringarna. I dag framförs från kommunerna att statliga myndigheter drar åt olika håll i vägledningen av kommunerna.² Samordningsproblem inom den statliga förvaltningen kan därför även försvåra helhetsperspektivet inom kommunernas ansvarsområden.

De verksamheter som i första hand berörs av utredningen är naturvård, jord- och skogsbruk, kommunikationer och energiförsörjning. Även andra verksamheter kan ingå i analysen om det bedöms angeläget för att nå målet. När det gäller kommunikationer och energiförsörjning är de ekologiska sambanden och den gröna infrastrukturen centrala frågor med koppling till markanvändningen.³ Kommunikationer och energiförsörjning kan skapa barriärer i landskapet. Ett ökat helhetsperspektiv behöver därför innefatta att de ekologiska sambanden i landskapet bättre beaktas vid beslutsfattande.

Vi föreslår därför ett etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning inom den statliga förvaltningen, senast 2016.

² Till exempel har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kritiserat staten för att de statliga intressena i planprocessen inte är samordnade. Myndigheternas arbete med att utse och beskriva riksintressen uppfattas exempelvis av SKL ha brister när det gäller samordning och gemensamma riktlinjer. SKL (2011), Hantering av riksintressen.

³ Med grön infrastruktur avses strukturer i landskapet och brukande av dessa som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs och på så sätt vidmakthålls ekosystemens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster. Se Naturvårdsverket (2012), Grön infrastruktur, Redovisning av regeringsuppdrag.

4.1.2 Åtgärder

För att nå etappmålet föreslår vi att regeringen senast 2014 tillkallar en särskild utredare med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås inom den statliga förvaltningen i syfte att öka helhetssynen på markanvändningen. Utredningen bör redovisa sitt arbete senast 2015 och nödvändiga förändringar bör vara genomförda senast 2016.

Utredaren ska analysera verksamheter som har stor betydelse för markanvändningen, särskilt naturvård, jord- och skogsbruk, kommunikationer och energiförsörjning. Även andra verksamheter kan ingå i analysen om det bedöms angeläget för att nå målet.

Analysen ska beakta markägarperspektivet. Den svenska marken ägs av många små och några stora privata markägare, samt av staten och kommuner. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att förebygga fragmentisering, dubbelarbete och rollkonflikter, samt att skapa förutsättningar för att förebygga och lösa konflikter mellan olika mål.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har nyligen föreslagit förändringar inom bl.a. naturvården och på skogsområdet.⁴ Utredaren bör beakta dessa förslag samt följa den fortsatta beredningen av förslagen.

Analysen ska beakta det kommunala perspektivet. För kommunerna är det angeläget att den statliga förvaltningen arbetar på ett samordnat sätt i frågor rörande markanvändning. Staten ska vara ett stöd till kommunerna i deras strävan att ha en helhetssyn på landskapet. I detta sammanhang bör den pågående utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11) uppmärksammas. Utredningen har bl.a. i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen (dir. 2012:114).

Analysen ska beakta att politiken inom flera sektorsområden utformas gemensamt inom EU. Olika grad av nationell rådgivning inom skilda politikområden är ett skäl för bättre samordning mellan myndigheter.

Möjligheterna att underlätta och effektivisera det svenska arbetet inom EU och andra internationella sammanhang genom ökad samordning mellan myndigheterna bör också uppmärksammas i utredningen. Det handlar t.ex. om var, hur och när en fråga bör drivas i EU, i internationella konventioner eller i olika övergripande internationella sammanhang i t.ex. FN och OECD.

⁴ SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning, kap. 9.

Utredaren ska överväga olika lösningar

Utredaren bör inledningsvis analysera inom vilka områden som det finns särskilda behov av att förstärka samordningen mellan de statliga myndigheterna. Utifrån denna analys bör utredaren överväga lösningar både inom nuvarande statliga organisatoriska struktur och nya organisatoriska lösningar. Utredaren bör pröva och värdera för- och nackdelar med följande alternativ:

- Utvidgad samordning genom bestämmelser i myndigheternas instruktioner.
- Ett nytt samverkansorgan mellan myndigheterna.
- Om andra organisatoriska alternativ bedöms ha liten möjlighet att lyckas: en ny sammanhållen myndighet för markanvändning.

Utvidgad samordning genom bestämmelser i myndigheternas instruktioner

Ett sätt att öka samordningen mellan myndigheterna skulle kunna vara genom utformningen av myndigheternas instruktioner. Även andra delar av styrningen av myndigheterna, t.ex. regleringsbrev och rapportering i regleringsbrev, kan ingå i denna analys. Utredaren bör analysera hur instruktionerna kan utformas för att skapa ökat helhetsperspektiv. Motstridiga mål och inslag eller otydligheter som kan skapa fragmentisering, onödigt dubbelarbete eller rollkonflikter bör identifieras. Gemensamma ansvarsuppgifter med gemensam rapportering till regeringen bör övervägas i sammanhanget.

Ett nytt samverkansorgan mellan myndigheterna

En annan väg att öka samordningen mellan myndigheterna är att inrätta ett nytt *samverkansorgan* som hanterar strategiskt viktiga frågor rörande markanvändning. Samverkan bör ske på högsta nivå mellan myndigheterna. Ett samverkansorgan kan utformas som en egen myndighet eller som en kommitté inom Regeringskansliet. Utredaren bör analysera vilka uppgifter och formella beslutsbefogenheter som ett sådant samordningsorgan skulle kunna ges. Den organisatoriska formen bör också analyseras.

Om andra organisatoriska alternativ bedöms ha liten möjlighet att lyckas: en ny sammanhållen myndighet för markanvändning

Utredaren bör i sådana fall analysera hur en ny sammanhållen statlig myndighet med ansvar för markanvändningsfrågor skulle kunna utformas. Inom havs- och vattenområdet och trafikområdet har en ökad samordning skapats genom att bilda sådana sammanhållande myndigheter.⁵ Utredaren bör även analysera hur de delar som inte förs över till en ny myndighet skulle kunna organiseras. En förändring av myndighetsstrukturen bör endast förordas om fördelarna med förändringen kan bedömas vara så stora att de uppväger de stora omvandlingskostnader som uppstår vid myndighetsombyggningar.

Om utredaren bedömer att det utöver dessa alternativ finns andra sätt att öka samordningen inom den statliga förvaltningen rörande markanvändning bör dessa redovisas.

4.1.3 Konsekvensbedömning

Miljömålsberedningens förslag till åtgärd är att regeringen tillkallar en särskild utredare med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att förbättra helhetssynen när det gäller markanvändningen. Det blir en uppgift för utredaren att i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) närmare analysera konsekvenserna av sina förslag främst när det gäller ändamålsenlighet, rådighet och statsfinansiella effekter.

⁵ Havs- och vattenmyndigheten och Trafikverket. Se SOU 2010:8 och SOU 2009:31.

Del C.
En ändamålsenlig naturvård

5 Skydd av land- och sötvattenområden

5.1 Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Skydd av land- och sötvattenområden ska senast 2020:

- Stärka de ekologiska sambanden i landskapet genom skydd av stora sammanhängande landskapsområden.
- Stärka den ekologiska representativiteten i skyddet genom utökat skydd av skogsmark.
- Omfatta minst 20 procent (minst 9 000 000 hektar netto) av den totala land- och sötvattenytan. Målet uppnås 2020 genom att:
 - En skyddsform för stora sammanhängande landskapsområden införs och omfattar minst 1 350 000 hektar 2020.
 - Det offentliga skyddet i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000 utökas med minst 150 000 hektar skogsmark t.o.m. 2020.
 - Skogsbrukets frivilliga avsättningar av skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog utökas med minst 200 000 hektar t.o.m. 2020.
 - Alla arealer beräknas netto, dvs. en areal som omfattas av flera olika skyddsformer får enbart inräknas en gång.

Miljömålsberedningen konstaterar att etappmålet skapar förutsättningar för att uppnå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Etappmålet innebär dessutom att Sverige lever upp till sitt åtagande i Nagoyaavtalet inom Konventionen om biologisk mångfald. Nagoyaavtalet innehåller ett globalt mål om att skydda

17 procent av land- och sötvattenarealen 2020, speciellt områden av betydelse för biodiversitet och ekosystemtjänster. Målet inkluderar både offentliga och privata skyddsinsatser. Etappmålet innebär att det offentliga skyddet och skogsbrukets frivilliga avsättningar tillsammans kommer att utgöra minst 17 procent av Sveriges totala land- och sötvattenyta 2020. Sverige väljer genom denna tolkning av sitt åtagande i Nagoyaavtalet en i europeiska sammanhang ambitiös nationell politik, genom en mycket hög andel strikt skydd av land- och sötvattenområden. Miljömålsberedningen betonar samtidigt att både miljö kvalitetsmålen och Nagoyaavtalet inte i första hand handlar om arealer, utan om funktionaliteten i skyddet av land- och sötvattenområden. Skyddet ska säkra de ekologiska sambanden i landskapet och vara ekologiskt representativt. Här behöver Sveriges arbete utvecklas ytterligare.

Förslag till åtgärder:

- Regeringen ger senast 2014 länsstyrelserna i uppdrag att initiera arbetet med en ny skyddsform för större sammanhängande landskapsområden för att stärka de ekologiska sambanden i landskapet, kallade *Ekolandskap*. Frivilliga insatser är utgångspunkten för ekolandskapen. Arbetet utgörs av gemensam landskapsplanering och naturvård i lokala samverkansgrupper, koordinerat av länsstyrelserna.
- Regeringen ger senast 2013 i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden. Utredningen ska även omfatta en analys av den ekologiska representativiteten i skyddet på mark ägd av statliga bolag och myndigheter. Utredningen bör vara färdig senast 2015.
- Det offentliga skyddet i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000 utökas inom ramen för åtminstone nuvarande anslagsnivå. Målet bör vara att skydda ytterligare minst 150 000 hektar skogsmark t.o.m. 2020.

- Statligt ägd mark kan användas som ersättningsmark för att kompensera markägare när staten tar över skogsmark för att skydda naturvärden. Regeringen ger under 2013 i uppdrag till Statskontoret att efter samråd med Konkurrensverket och Naturvårdsverket utreda förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark i naturvårdssyfte. Utredningen bör vara färdig senast 2014.
- Regeringen initierar senast 2013 en dialog med skogsbruket om de frivilliga avsättningarna. Regeringen bör i dialogen arbeta för att de frivilliga avsättningarna utvecklas avseende omfattning, transparens, kontinuitet och kvalitet, så att de utgör en fullgod komponent i uppfyllandet av etappmålet.
- Regeringen ger senast 2013 i uppdrag till Boverket att ge vägledning till kommunernas arbete med att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur. Boverket ska i sitt uppdrag samråda med berörda myndigheter.
- Regeringen genomför 2018 en kontrollstation för att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som föreslås i detta betänkande. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljömålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder.

5.1.1 Motivering

Skydd av land- och sötvattenområden är ett av flera medel för att upprätthålla biologisk mångfald. Det har även en potentiell betydelse för att begränsa klimatpåverkan genom kolinlagring och för anpassningen till klimatförändringarna. Forskningen om biologisk mångfald beskriver ofta relationen mellan skydd av områden och miljöhänsyn i det brukade landskapet som kommunicerande kärl.¹ Behovet av skydd kan därför inte betraktas isolerat, utan i kombination med behovet av miljöhänsyn i det brukade landskapet. Vi har tagit fasta på detta i förslagen till etappmål, för att arbetet ska gå framåt i båda avseendena. Vårt förslag till etappmål om skydd ska därför ses till-

¹ Se t.ex. SOU 1997:97, SOU 1997:98, Skogsstyrelsen (2010) rapport 4, Länsstyrelsen Västerbotten (2012) meddelande 14.

sammans med våra förslag till etappmål om miljöhänsyn i det brukade landskapet.

Samtidigt som skyddet är en viktig del av miljöpolitiken kan det skapa mållkonflikter med andra samhällsmål, bl.a. näringspolitiska och regionalpolitiska mål. De statliga anslagen till skyddet har ökat under de senaste tio åren. Samtidigt har kostnaderna för mark ökat kraftigt, främst beroende på att virkespriserna har stigit snabbt under perioden.

Det är viktigt att vi säkerställer att vi har ett ändamålsenligt arbete med skydd så att vi skyddar de områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald och för att möta klimatförändringarna. De skyddade områdenas samspel med det omkringliggande brukade landskapet behöver också vara ändamålsenligt. Utifrån detta har vi riktat särskild uppmärksamhet åt funktionaliteten i skyddet både vad gäller ekologiska samband i landskapet och skyddets ekologiska representativitet.

Skyddet av land- och sötvattenområden, miljöhänsynen i vardagslandskapet och samspelet däremellan har en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå *Ett rikt växt- och djurliv, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Myllrande våtmarker* och *Storslagen fjällmiljö*. Det har även en stor betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå flera av de vattenrelaterade miljömålen, inte minst *Levande sjöar och vattendrag*. Det har också betydelse för att vi ska nå *Begränsad klimatpåverkan*. Skyddet av land- och sötvattenområden skapar även stora sociala värden, bl.a. för friluftsliv och rekreation.

Vi beskriver nedan i det här avsnittet:

- Dagens skydd av land- och sötvattenområden.
- Behov av utvecklad funktionalitet i skyddet: ekologiska samband i landskapet.
- Behov av utvecklad funktionalitet i skyddet: ekologisk representativitet.
- Uppfyllandet av etappmålet till 2020.
- Uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden genom överenskommelsen i Nagoya.

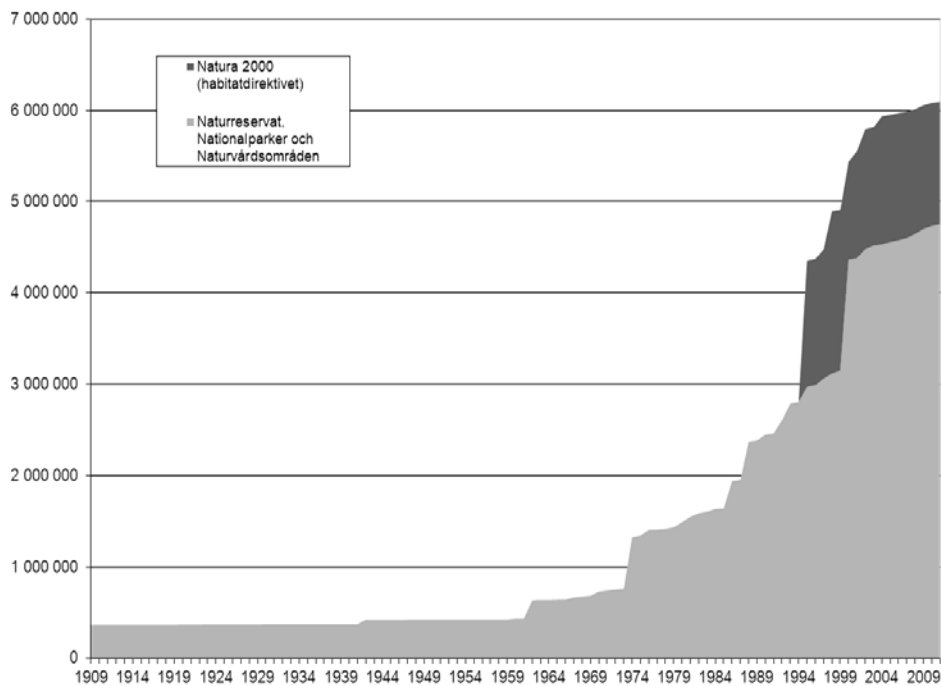
Dagens skydd av land- och sötvattenområden

För att beskriva dagens skydd av land- och sötvattenområden använder vi oss av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport *Bevarande av biologisk mångfald – instrument och omfattning* daterad den 27 september 2012. Vi hänvisar inte till äldre rapporter där myndigheterna har använt olika metoder för att beskriva skyddade områden.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport omfattar enbart statistik om landmiljön. När det gäller sötvattenområden har kompletterande statistik inhämtats från Statistiska Centralbyrån med stöd av Naturvårdsverket. Vi har även inhämtat statistik över utvecklingen av det offentliga skyddet under de senaste hundra åren från Statistiska Centralbyrån.

Omfattningen av det offentliga skyddet av land- och sötvattenområden har ökat kraftigt, särskilt under de senaste 20 åren.

Diagram 1 Utveckling av det offentliga skyddet av land- och sötvattenområden (Natura 2000, naturreservat, nationalparker och naturvårdsområden) i hektar



Källa: SCB och Naturvårdsverket, Skyddad natur 31 dec 2011, korrigerad 2012-06-27.

Under de senaste tjugo åren har skogsbruket samtidigt gjort betydande frivilliga avsättningar av skogsmark inom ramen för den marknadsdrivna internationella certifieringen. Dagens skydd av land- och sötvattenområden beskrivs i tabellen nedan. I tabellen redovisas även i vilken omfattning som det finns överlapp mellan de olika skyddsformerna.

Tabell 1 Omfattning av skyddade land- och sötvattenområden i Sverige 2011

Skydd	Land- och sötvattenareal ¹ 2011	Andel av land- och sötvattenarealen	Överlapp med andra skyddsformer i statistiken
<i>Offentligt skydd:</i> ² - Nationalparker - Naturresevat - Biotopskyddsområde - Natura 2000 - Naturvårdsområde - Nationalstadspark	6 143 300 ha	13,7 %	Inga överlapp, statistiken är netto
<i>Avtalat skydd:</i> - Naturvårdsavtal - Ekoparksavtal - Vitryggsavtal	140 000 ha	0,3 %	Överlapp på ca 4 300 ha mellan naturvårdsavtal och miljöbalkens skyddsformer ³
<i>Skogsbrukets frivilliga avsättningar</i> ⁴	1 048 000 ha	2,3 %	Uppskattningsvis finns överlapp på mellan 10 000–75 000 ha

Källa: Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma rapport, *Bevarande av biologisk mångfald – instrument och omfattning* daterad den 27 september 2012. Arealuppgifter avseende sötvattenmiljöer har kompletterats genom SCB:s och Naturvårdsverkets gemensamma meddelande den 31 dec 2011 om skyddad natur, korrigerat den 27 juni 2012.

1. Land- och sötvattenareal 45 005 300 hektar (varav 40 991 900 hektar är land och 4 013 400 hektar är sötvatten).

2. Av 6 143 300 hektar skyddas på land 5 128 600 hektar och på vatten 1 014 700 hektar.

3. Det förekommer ett överlapp på ca 4 300 hektar mellan naturvårdsavtal och de områdesspecifika skyddsformerna enligt miljöbalken (källa: översta tabellen på s. 43 och tabell 7 på s. 69 i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma rapport om bevarande av biologisk mångfald). För ekoparks- och vitryggsavtal har ett överlapp inte kunnat kvantifieras. Ekoparksavtalen bedöms dock överlappa de områden som skyddats enligt miljöbalken i förhållandevis liten utsträckning. När det gäller vitryggsavtalen, som totalt uppgår till 10 000 hektar, har omfattningen av överlappets storlek inte varit möjlig att bedöma. Att det förekommer ett överlapp bedöms dock som sannolikt.

4. Avser avsättningar nedan gränsen för fjällnära skog under 2009–2010. Uppgifterna bygger på skattningar utifrån en enkät. Skogsstyrelsens rapport 2012: 5. De frivilliga avsättningarna överlappar med övriga redovisade skyddsformer med mellan 10 000 och 75 000 hektar. Hänsyn har dock inte tagits till potentiellt överlapp mellan frivilliga avsättningar och Natura 2000-områden utanför naturreservaten vilket innebär att överlappet kan vara större. Uppgifter saknas om storleken på eventuellt överlapp mellan frivilliga avsättningar och rena Natura 2000-områden.

När det gäller frivilliga avsättningar tillkommer även frivilliga avsättningar ovan gränsen för fjällnära skog. Uppgift om dessa avsättnings omfattning saknas.²

Vid sidan om de skyddade land- och vattenområdena finns stora lågproduktiva områden, s.k. impediment som inte brukas på sedvanligt sätt. Sådana områden har ofta varit undantagna från mänsklig påverkan under lång tid och kan därför uppvisa en lång kontinuitet. Impedimenten räknas inte in i de skyddade områdena.

Det finns utöver dessa skyddsformer även flera andra bevarandeåtgärder i landskapet, t.ex. specifika skydd enligt skogsvårdslagen, generellt biotopskydd enligt miljöbalken och riksintressen. Dessa och andra bevarandeåtgärder beskrivs i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport *Bevarande av biologisk mångfald – instrument och omfattning* daterad den 27 september 2012.

Behov av utvecklad funktionalitet i skyddet: ekologiska samband i landskapet

Dagens skydd är huvudsakligen inriktat på mindre områden med hotade arter eller en viss naturtyp (med undantag av fjällen).³ För att skyddet ska vara funktionellt behöver vi även ägna uppmärksamhet åt de ekologiska sambanden i landskapet. De ekologiska sambanden i landskapet är en väsentlig komponent i flera av miljö kvalitetsmålen. Detta behov anges även i Nagoyaavtalet inom Konventionen om biologisk mångfald och betonas i den strategi för biologisk mångfald som Europeiska kommissionen antog 2011.⁴ Betydelsen av ett bredare landskapsperspektiv lyfts även fram i den europeiska landskapskonventionen.⁵

² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2012), *Bevarande av biologisk mångfald – instrument och omfattning. Kompletterande redovisning till Miljödepartementet och Landsbyggsdepartementet (M2012/71/Nm)*.

³ Större områden återfinns endast i form av några större nationalparker och naturreservat i norra Sverige.

⁴ Europeiska kommissionen antog i maj 2011 en ny strategi med en ram för EU:s åtgärder under de tio kommande åren för att uppfylla det överordnande målet för biologisk mångfald till 2020. Strategin är inriktad på de viktigaste orsakerna till förlust av biologisk mångfald.

⁵ Landskapskonventionen syftar bl.a. till att utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av dessa.

www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp

Dagens styrmedel är inte tillräckliga för att upprätthålla sambanden i landskapet.⁶ Genom att utgå från sambanden i landskapet blir arbetet för biologisk mångfald mer förebyggande. Det gör att vi långsiktigt undviker att ytterligare arter och naturtyper blir hotade. Vi föreslår därför en ny skyddsform för större sammanhängande landskapsområden för att stärka sambanden i landskapet, kallade *Ekolandskap*. Vi föreslår att ekolandskapen omfattar tre procent (1 350 000 ha) av land- och sötvattenarealen 2020. Ekolandskapen ska bygga på frivillighetens grund. Arbetet utgörs av gemensam landskapsplanering och naturvård i lokala samverkansgrupper, koordinerat av länsstyrelserna.

Behov av utvecklad funktionalitet i skyddet: ekologisk representativitet

För att skyddet ska vara funktionellt behöver det även vara ekologiskt representativt. Det innebär att vi ska arbeta för att olika typer av natur med olika naturvärden ska skyddas, eftersom olika arter lever i och är beroende av olika naturtyper.

Vi ser ett behov av fördjupad kunskap om hur den ekologiska representativiteten ser ut i dag och hur den kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden. Vi föreslår därför att regeringen senast 2013 ger i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut i dag och hur den kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden. Utredningen bör vara färdig senast 2015.

Redan en översiktlig bild av det svenska skyddet visar tydligt att skyddet behöver bli mer ekologiskt representativt avseende olika naturtyper.

⁶ Naturvårdsverket redovisar i rapporten *Grön infrastruktur (2012)* ett regeringsuppdrag om hur sambanden i landskapet kan stärkas. Rapporten ger en problembeskrivning och en inledande analys. Rapporten visar att såväl verktyg och bättre styrning krävs för att vi ska upprätthålla sambanden i landskapet.

Tabell 2 Andel skyddad natur per naturmiljö i Sverige 2011

	Skogsmark ¹	Våtmark	Öppet fjäll	Öppen mark och odlingslandskap	Sötvatten
<i>Offentligt skydd:</i>	8,5 % ²	20,0 %	45,7 %	4,0 %	25,3 %
- Nationalparker					
- Naturreservat					
- Biotopskyddsområde					
- Natura 2000					
- Naturvårdsområde					
- Nationalstadspark					
<i>Avtalat skydd:</i>	Uppgift	Uppgift	-	Uppgift	-
- Naturvårdsavtal	saknas	saknas		saknas	
- Ekoparksavtal					
- Vitryggsavtal					
<i>Skogsbrukets frivilliga avsättningar</i>	3,7 %	-	-	-	-

Källa: Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma rapport daterad sep 2012, *Bevarande av biologisk mångfald – instrument och omfattning* s. 17. Arealuppgifter avseende sötvattenmiljöer har kompletterats genom SCB:s och Naturvårdsverkets gemensamma meddelande den 31 dec 2011 om skyddad natur, korrigerat den 27 juni 2012.

1. Avser både produktiv och improduktiv skogsmark som skyddas genom nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden, Natura 2000, naturvårdsområden och nationalstadspark. Skogliga impediment som skyddas enligt skogsvårdslagen räknas *inte* in här.

2. Av den skyddade skogsmarksarealen på 2,4 miljoner hektar har 2,1 miljoner hektar föreskrifter som reglerar skogsbruket i syfte att bevara biologisk mångfald. 295 000 hektar skyddad skogsmark finns inom områden som saknar reglering av markanvändningen eller där markanvändningen syftar till att bevara andra naturtyper än skog. Det innebär att 7,5 procent av skogsmarken i Sverige är skyddad under instrument som har föreskrifter som reglerar skogsbruket i syfte att bevara biologisk mångfald.

Den historiska utvecklingen av det svenska skyddet har lett till att skyddet i dag är snedfördelat. Vi skyddar andelsmässigt stora områden i fjällen och stora sötvattenområden. Även våtmarker skyddas i relativt stor omfattning. Skogen, liksom öppen mark och odlingslandskap, är skyddad i mindre omfattning.

När det gäller öppen mark och odlingslandskap är offentligt skydd oftast inte den bästa vägen för att bevara naturvärdena eftersom naturvärdena i regel är beroende av hävd och brukande. Här är i stället skötselinsatser inom t.ex. Landsbygdsprogrammet som stödjer brukarnas arbete med att bevara naturvärdena avgörande. Det kan t.ex. handla om att fortsätta med slåtter och bete.

För skogen är dock offentligt skydd ofta ändamålsenligt för att bevara naturvärden. Skog behöver därför skyddas ytterligare. Vi föreslår utifrån detta att det offentliga skyddet (i form av national-

parker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000) utökas med minst 150 000 hektar skogsmark t.o.m. 2020. Statligt ägd mark kan här användas som ersättningsmark för att kompensera markägare när staten tar över ett markområde för att skydda dess naturvärden. Förutsättningarna och formerna för ersättningsmark är emellertid oklara, eftersom olika aktörer ger olika bilder av vilket intresse det finns för ersättningsmark och hur kostnadseffektiv ersättningsmark är. Vi föreslår därför att regeringen senast 2013 ger i uppdrag till Statskontoret att efter samråd med Konkurrensverket och Naturvårdsverket utreda förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark. Utredningen bör vara färdig senast 2014. Därefter bör det vara möjligt för regeringen att ta ställning till om och i vilken omfattning som ersättningsmark bör användas för att nå etappmålet.

Den ekologiska representativiteten genom utökat skydd av skog stärks också av skogsbrukets frivilliga avsättningar. Vi föreslår att skogsbrukets frivilliga avsättningar av skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog utökas med 200 000 hektar t.o.m. 2020. Vi föreslår vidare att regeringen senast 2013 initierar en dialog med skogsbruket om de frivilliga avsättningarna. Regeringen bör i dialogen arbeta för att de frivilliga avsättningarna utvecklas avseende omfattning, transparens, kontinuitet och kvalitet. Det är angeläget att alla dessa aspekter säkras i de frivilliga avsättningarna så att de utgör en fullgod komponent i uppfyllandet av etappmålet.

Uppfyllandet av etappmålet till 2020

I tabellen visas hur våra förslag på insatser leder till att etappmålet kan nås 2020.

Tabell 3 Uppfyllandet av etappmålet till 2020

	Skydd i dag (ha)	Våra förslag (ha)	Etappmål 2020 (ha)	Mål 2020 (procent av land- och sötvattenarealen)
Ny skyddsform för sammanhängande landskapsområden	0	1 350 000	1 350 000	3,0 %
Offentligt skydd ¹ (nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal ² , biotopskydd och Natura 2000)	6 283 300	150 000	6 433 300	14,3 %
Skogsbrukets frivilliga avsättningar nedan gränsen för fjällnära skog ³	1 048 000	200 000	1 248 000	2,8 %
<i>Totalt</i>	<i>7 331 300</i>	<i>1 700 000</i>	<i>9 031 300</i>	<i>20,1 %</i>

Kommentar: Den totala svenska land- och sötvattenarealen är ca 45 005 300 hektar.

1. 2011 års befintliga areal omfattar även naturvårdsområden och nationalstadsparker.
2. Naturvårdsavtal avser här även ekoparks- och vitryggsavtal.

3. Skogsbrukets befintliga frivilliga avsättningar bedöms överlappa skyddsformerna, naturreservat, naturvårdsavtal och biotopskyddsområden med 10 000–75 000 hektar. Uppgifter om storleken på ett eventuellt överlapp mellan de frivilliga avsättningarna och Natura 2000-områden utanför naturreservat saknas.

Uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden genom överenskommelsen i Nagoya

Vid partsmötet till Konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010 beslutades en strategisk plan som innehåller ett antal globala mål för arbetet med biologisk mångfald. Formellt gäller målen från Nagoya på global nivå och är inte bindande på nationell nivå. Länderna väljer själva hur man vill arbeta utifrån de globala målen. Miljömålsberedningen anser att överenskommelsen i Nagoya är en viktig utgångspunkt för att säkerställa att vi arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att upprätthålla den biologiska mångfalden (SOU 2012:15).

Flera av målen har relevans för arbetet med skydd av land- och sötvattenområden. Ett av målen, delmål 11, avser skydd av land- och sötvattenområden. Minst 17 procent av land- och sötvattenytan ska skyddas eller bevaras på global nivå. Områden som skyddas eller bevaras ska vara av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. De områden som skyddas eller bevaras ska vara

ekologiskt representativa och väl sammanhängande. Målet inkluderar både offentliga och privata skyddsinsatser.⁷

Vårt förslag till etappmål innebär att Sverige nationellt lever upp till sitt åtagande i Nagoyaavtalet inom Konventionen om biologisk mångfald. Etappmålet innebär att det offentliga skyddet och skogsbrukets frivilliga avsättningar tillsammans kommer att utgöra minst 17 procent av Sveriges totala land- och sötvattenyta 2020. Detta innebär en i ett europeiskt sammanhang ambitiös tolkning av överenskommelsen i Nagoya, genom en hög andel strikt skydd av land- och sötvattenområden.

Vi har genomfört en närmare analys av skyddets utformning i Finland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Dessa länder arbetar liksom Sverige sedan lång tid aktivt med naturvårdsfrågor. Sverige skiljer ut sig genom en mycket hög andel strikt skyddade land- och sötvattenområden i jämförelse med dessa länder.⁸

Nagoyaavtalet omfattar också funktionaliteten i skyddet av land- och sötvattenområden och betonar vikten av ekologiska samband och ekologisk representativitet. När det gäller den ekologiska representativiteten anger själva Nagoyaavtalet inga procenttal. I en vägledning till länderna från sekretariatet till Konventionen om biologisk mångfald anges att det är lämpligt att skydda minst 10 procent av varje ekoregion för att uppnå ekologisk representativitet.⁹ Ekoregioner definieras där inte närmare. Den definition av ekoregioner som brukar användas i sammanhanget har tagits fram av Världsnaturfonden WWF. I WWF:s indelning klassas hela Sveriges land- och sötvattenområden in i en kategori, *Fenno-Scandia Alpine Tundra and Taiga*. (Sveriges marina områden klassas in i kategorin *Northeast Atlantic Shelf Marine*.)¹⁰

Utvecklingsbehov av statistikrapportering utifrån Sveriges internationella åtaganden genom överenskommelsen i Nagoya

Vid vår närmare analys av skyddets utformning i Finland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland, framkom att Finland och Storbritannien bedriver omfattande utvecklingsprojekt av sin

⁷ Strategiska planen från Nagoya återfinns som bilaga i SOU 2012:15.

⁸ Ramböll (2013), Internationell utblick avseende former för skydds- och bevarandeåtgärder av land- och sötvattenområden. Rapport till Miljömålsberedningen.

⁹ <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/targets/T11-quick-guide-en.pdf>

¹⁰ http://wwf.panda.org/about_our_earth/ecoregions/ecoregion_list/ecoregions_country/ecoregions_country_s.cfm

statistikrapportering för att säkerställa att rapporteringen är ändamålsenlig utifrån överenskommelsen i Nagoya. Genom utvecklingsprojekten försöker länderna att kvalitetssäkra att rapporteringen är förenlig med den internationella naturvårdsunionens (IUCN:s) kategorisering av skyddade land- och sötvattenområden.¹¹

Vi bedömer att samma utvecklingsbehov finns avseende den svenska statistikrapporteringen, så att den tydligare motsvarar IUCN:s kategorisering. Regeringen kan i detta sammanhang överväga om det finns anledning för Sverige att, på motsvarande sätt som i t.ex. Finland, bilda en IUCN-arbetsgrupp med bred representation från samhället.

5.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska nås:

- Regeringen ger senast 2014 länsstyrelserna i uppdrag att initiera arbetet med en ny skyddsform för större sammanhängande landskapsområden för att stärka de ekologiska sambanden i landskapet, kallade *Ekolandskap*. Frivilliga insatser är utgångspunkten för ekolandskapen. Arbetet utgörs av gemensam landskapsplanering och naturvård i lokala samverkansgrupper, koordinerat av länsstyrelserna.
- Regeringen ger senast 2013 i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden. Utredningen ska även omfatta en analys av den ekologiska representativiteten i skyddet på mark ägd av statliga bolag och myndigheter. Utredningen bör vara färdig senast 2015.
- Det offentliga skyddet i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000 utökas inom ramen för åtminstone nuvarande anslagsnivå. Målet bör vara att skydda ytterligare minst 150 000 hektar skogsmark t.o.m. 2020.
- Statligt ägd mark kan användas som ersättningsmark för att kompensera markägare när staten tar över skogsmark för att skydda

¹¹ Ramböll (2013), Internationell utblick avseende former för skydds- och bevarandeåtgärder av land- och sötvattenområden. Rapport till Miljömålsberedningen.

naturvärden. Regeringen ger under 2013 i uppdrag till Statskontoret att efter samråd med Konkurrensverket och Naturvårdsverket utreda förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark i naturvårdssyfte. Utredningen bör vara färdig senast 2014.

- Regeringen initierar senast 2013 en dialog med skogsbruket om de frivilliga avsättningarna. Regeringen bör i dialogen arbeta för att de frivilliga avsättningarna utvecklas avseende omfattning, transparens, kontinuitet och kvalitet, så att de utgör en fullgod komponent i uppfyllandet av etappmålet.
- Regeringen ger senast 2013 i uppdrag till Boverket att ge vägledning till kommunernas arbete med att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur. Boverket ska i sitt uppdrag samråda med berörda myndigheter.
- Regeringen genomför 2018 en kontrollstation för att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som föreslås i detta betänkande. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljömålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder.

En ny skyddsform för större sammanhängande landskapsområden: Ekolandskap

Vi föreslår en ny skyddsform för större sammanhängande landskapsområden för att stärka de ekologiska sambanden i landskapet, kallad *Ekolandskap*. Skyddsformen tillför ett nytt instrument i det svenska naturvårdsarbetet, då det svenska skyddet traditionellt har varit fokuserat på strikt skydd av mindre områden. Den här skyddsformen har hämtat inspiration från Internationella naturvårdsunionens (IUCN:s) identifikation av andra skyddsformer som är mer funktionella för större områden.

Frivillig verksamhet är grunden

Ekolandskapen uppmuntrar och samordnar frivilliga naturvårdsinsatser för att stärka sambanden i landskapen. Utgångspunkten är att hela samhällets insatser behövs. Staten kan inte på egen hand åstad-

komma detta. Markägare, kommuner och andra aktörer har genom frivilliga insatser och samarbete en avgörande betydelse. Frivilliga naturvårdsinsatser kan t.ex. vara:

- Samarbete över fastighetsgränser för att skapa biologiska spridningskorridorer i landskapet.
- Samarbete över fastighetsgränser för skötsel av större områden, t.ex. hävd av stora betesmarksområden och skogsbränning.
- Samarbete om skyddsinsatser längs med vattendrag.

Stora områden med betydelse för de ekologiska sambanden

Ekolandskapen utgår från ekologiska samband i landskapet i ett större regionalt eller nationellt perspektiv, med fokus på samband av stor regional eller nationell betydelse. Skogens stora betydelse för många naturvärden behöver här särskilt beaktas. För att ha betydelse för de ekologiska sambanden måste områdena vara betydligt större än de områden som i dag normalt sett skyddas i form av t.ex. naturreservat. Vi föreslår att ca tre procent (minst 1 350 000 hektar) av den totala land- och sötvattenarealen omfattas av ekolandskap 2020. Om ett ekolandskap i genomsnitt omfattar ca 50 000 hektar innebär det att det behöver bildas 25–30 ekolandskap t.o.m. 2020.

Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna ges rollen att stödja och koordinera det frivilliga arbetet inom ekolandskapen. Länsstyrelsen ges även rollen att stimulera bildandet av ekolandskap, i bred dialog med tänkbara intresserade frivilliga aktörer. Länsstyrelserna är formell huvudman för ekolandskapen. Länsstyrelserna bör främja att frivilliga insatser i naturvärden uppmuntras och görs mer synliga. Länsstyrelserna bör även verka för att samspelet mellan frivilliga och offentliga naturvårdsinsatser stärks.¹² Länsstyrelserna bör även där de bedömer att det är lämpligt samråda med centrala myndigheter om ekolandskapens utformning och verksamhet. Det gäller bl.a. Naturvårdsverket,

¹² Länsstyrelserna kan i tillämpliga delar bygga vidare på det uppdrag som de fick av regeringen i 2010 års regleringsbrev om att inrätta samrådsgrupper för naturvård i varje län. Syftet med dessa samrådsgrupper är att öka samverkan mellan olika aktörer och förbättra det regionala naturvårdsarbetet.

Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

Ekolandskapsråd

All medverkan i ekolandskapets verksamhet är frivillig. De frivilliga aktörerna organiserar sig i ett ekolandskapsråd. Här kan aktörerna planera och samordna sina insatser, utbyta erfarenheter och sprida engagemang. Medverkande bör vara berörda kommuner, markägare och näringsidkare, t.ex. jord- och skogsbruk, rennäring, turism, och ideella föreningar. Villkor för medverkan är att man bidrar med aktiva insatser, t.ex. genom naturvård eller genom inventeringar och kartläggningar. Länsstyrelserna har ansvar för samordning och administration av ekolandskapsråden. Om ett ekolandskap ligger i flera län ska länsstyrelsernas insatser samordnas.

Ekolandskapsråden bör ha en plan för hur de ekologiska sambanden i landskapet ska stärkas. I planen tas även hänsyn till spelet med landskapet utanför ekolandskapet. Det är angeläget att arbetet så långt det är möjligt samordnas med såväl kommunernas som länsstyrelsernas övriga arbete rörande fysisk planering och naturvård.

Kommunerna har en viktig roll

För att samarbetet i ekolandskapen ska fungera väl och leda till resultat är det viktigt att kommunerna deltar i samarbetet. Kommunerna bör föra in de skyddade områdena i sina översiktsplaner och även kanalisera relevanta delar av sitt naturvårdsarbete till ekolandskapen.

Länsstyrelserna bör medverka med eget naturvårdsarbete

Länsstyrelserna bör samordna relevanta delar av sitt ordinarie naturvårdsarbete med ekolandskapen, så att även detta arbete bidrar till att stärka sambanden på landskapsnivå. Nya naturreservat och skötselinsatser kan t.ex. ha stor betydelse för att stärka sambanden inom ekolandskapen.

Formalisering av ekolandskapen genom uppdrag till länsstyrelserna

Länsstyrelserna får under 2014 uppdrag att inleda arbetet med ekolandskapen genom ett särskilt regeringsuppdrag. Samtidigt skrivs uppgiften att arbeta med ekolandskap in i länsstyrelsernas instruktion fr.o.m. 2015. Detta tydliggör länsstyrelsernas uppgift att tydligare fokusera på de ekologiska sambanden i landskapet genom arbetet med ekolandskap. I länsstyrelsernas regleringsbrev fr.o.m. 2014 hanteras finansieringen av uppdraget.¹³

Ekolandskap som samrådsområden

För att ge ekolandskapen ett legalt stöd föreslår vi att länsstyrelserna ska besluta att ekolandskapen utgör samrådsområden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁴ I ett samrådsområde ska det alltid göras en anmälan om samråd för i föreskrift särskilt angivna verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön. Länsstyrelsen kan då vid behov förelägga anmälaren att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön utifrån de ersättningsregler som gäller i miljöbalken. Anmälan för samråd gäller inte för byggande av allmän väg eller byggande av järnväg om verksamheten eller åtgärden anges i en fastställd väg- eller järnvägsplan.¹⁵

Syftet med att koppla samman ekolandskap med samrådsområden är att få till stånd samråd om de verksamheter och åtgärder som kan påverka ekologiska samband i ekolandskapet negativt. De föreskrifter som ligger till grund för samrådsområdet i ett ekolandskap ska därför vara inriktade särskilt mot sådant som kan skada de ekologiska sambanden i landskapet.¹⁶

Genom att ekolandskapen är samrådsområden får länsstyrelserna bättre kännedom om verksamheter och åtgärder som kan ha en negativ påverkan på naturmiljön. Länsstyrelserna ges då även möj-

¹³ Regeringen bör här överväga om det finns anledning att även föra in detta i Skogsstyrelsens instruktion eftersom Skogsstyrelsen har en egen regional organisation. Här bör eventuella förändringar av den statliga regionala förvaltningen beaktas. I den nyligen presenterade utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) föreslås att den regionala verksamhet som Skogsstyrelsen ansvarar för flyttas till länsstyrelsen.

¹⁴ Länsstyrelserna har redan en sådan befogenhet. Skogsstyrelsen har motsvarande befogenheter om verksamheten eller åtgärden ska utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och avser skogsbruksåtgärder.

¹⁵ 12 kap. 6 a § miljöbalken.

¹⁶ Det kan vara mer omfattande åtgärder i landskapet som innebär förändrad markanvändning. Föreskrifterna bör inte heller omfatta skogsbruksåtgärder som är samrådspliktiga enligt 12 kap. 6 § och där Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet.

lighet att genom rådgivning stödja utövaren av verksamheten så att påverkan på naturmiljön mildras. Vi bedömer att detta kan bidra till en bättre samordnad naturvård i ekolandskapet.

Bildandet av ekolandskap

Länsstyrelsen bildar ekolandskap genom att besluta ett område som ett samrådsområde. För att kalla ett sådant område ekolandskap ska följande krav uppfyllas:

- Områdets geografiska omfattning ska vara beskriven.
- Områdets betydelse för de ekologiska sambanden i landskapet ska vara beskriven.
- Det finns ett uttalat intresse för frivilligt samarbete mellan aktörerna inom området.
- Ett ekolandskapsråd ska vara bildat.

Naturvårdsverket sammanställer på nationell nivå information om bildade ekolandskap.

Regeringen kan synliggöra bildandet av ekolandskap

Regeringen kan bidra till att nationellt synliggöra bildandet av ekolandskap.

Finansiering genom ekolandskapsbidrag

Utgångspunkten för ekolandskapen är att ta tillvara på de många frivilliga initiativ för naturvård som finns. Genom ekolandskapen kanaliseras också offentliga naturvårdsinsatser från kommuner och länsstyrelser.

När ett ekolandskap bildats genom beslut av länsstyrelsen utgår ett statligt ekolandskapsbidrag om fyra miljoner kronor årligen. Bidraget betalas ut till berörda länsstyrelser via Naturvårdsverket. Ekolandskapsbidraget finansierar en till två koordinatörer för ekolandskapet anställda hos länsstyrelsen. Ekolandskapsbidraget omfattar utöver detta även vissa medel till naturvårdsinsatser för att stärka sambanden i landskapen. Medlen ska i första hand användas för att

underlätta och förstärka samordnade frivilliga insatser som görs inom ekolandskapet. Länsstyrelsen fattar beslut om hur dessa medel ska användas inom ekolandskapet, efter samråd med ekolandskapsrådet.

Markägare eller andra utförare av naturvårdsåtgärder i ekolandskapet kan söka medel genom de många stöd- och bidragsformer som finns att tillgå, t.ex. genom Landsbygdsprogrammet¹⁷ eller Nokås. Länsstyrelsen har här ett särskilt ansvar att informera om tillgängliga stöd och bidrag.

Utvärdering 2020

Verksamheten med ekolandskap ska utvärderas senast 2020. Regeringen beslutar om lämpliga former för utvärderingen.

Specifikt om verksamheten inom ekolandskapet

Ekolandskapen uppmuntrar och samordnar frivilliga naturvårdsinsatser för att stärka sambanden i landskapen. Statliga och kommunala insatser bör också kanaliseras genom ekolandskapen. Några exempel på åtgärder som särskilt underlättas genom samordning av såväl frivilliga som offentliga insatser:

- Ekolandskapet kan arbeta för att skapa spridningskorridorer i landskapet genom skötsel- och restaureringsåtgärder eller genom förstärkt hänsyn i ett område.
- Ekolandskapet kan arbeta för att skapa storskaliga skötselåtgärder utifrån behov som sträcker sig över många fastigheter. Det kan exempelvis röra sig om skogsbränning eller hävd av stora betesmarksområden genom ranchdrift.
- Ekolandskapet kan arbeta med vattendrag som sträcker sig över större landskapsområden. Det kan exempelvis handla om samordnade insatser för skydd av vattendrag eller borttagande av vandringshinder.

¹⁷ Landsbygdsprogrammet som en del i EU:s gemensamma jordbrukspolitik ses för närvarande över, vilket kan påverka möjligheterna att söka bidrag.

Fördjupad analys av den ekologiska representativiteten i det svenska skyddet

Vi föreslår att regeringen senast 2013 ger i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden. Utredningen bör vara färdig senast 2015.

För att skyddet ska vara funktionellt behöver det vara ekologiskt representativt. Det innebär att olika typer av natur med olika naturvärden skyddas, eftersom olika arter lever i och är beroende av olika naturtyper. Vi ser ett behov av fördjupad kunskap om hur den ekologiska representativiteten ser ut i dag och hur den kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden.

Utredningen ska även omfatta en analys av den ekologiska representativiteten i skyddet på mark ägd av statliga bolag och myndigheter. Det är i första hand det statligt ägda bolaget Sveaskog och myndigheterna Fortifikationsverket och Fastighetsverket som berörs här. Vi ser ett behov av fördjupad kunskap om hur skyddet på statlig mark ser ut och kan stärkas avseende ekologisk representativitet.

Ytterligare skydd av skogsmark

Som ett led i att stärka den ekologiska representativiteten i det svenska skyddet behöver ytterligare skogsmark skyddas. Fokus ska ligga på att skydda oskyddade värdekärnor i skog viktiga för biologisk mångfald nedanför gränsen för fjällnära skog. Våra direktiv anger att föreslagna insatser ska ske inom ramen för nuvarande åtaganden i statsbudgeten. Detta innefattar både utgifter för statsbudgeten i form av direkta inköp av mark och utgifter i form av ersättningsmark från statligt ägda bolag.

Vi föreslår utifrån detta att det offentliga skyddet (i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000) utökas med minst 150 000 hektar skogsmark 2020. Finansiering kan ske direkt genom anslagen i statsbudgeten och/eller genom ersättningsmark. Frågan om ersättningsmark behöver utredas närmare innan ett ställningstagande kan göras, se vidare nedan. Därefter kan regeringen ta ställning till huruvida, och i så fall i vilken omfattning, som ersättningsmark bör användas för att nå etappmålet.

Kostnadsaspekter rörande förslaget analyseras närmare i avsnittet konsekvensbedömning nedan.

I arbetet med ytterligare skydd av skogsmark är det angeläget att ta tillvara hittillsvarande erfarenheter av arbetet med naturvårdsavtal och utvecklingsarbetet inom Komet-programmet.¹⁸

Utredning om förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark

Statligt ägd mark kan användas som ersättningsmark för att kompensera markägare när staten tar över ett markområde för att skydda dess naturvärden. Förutsättningarna och formerna för ersättningsmark är emellertid oklara. Olika aktörer ger olika bilder av vilket intresse det finns för ersättningsmark och hur kostnadseffektiv ersättningsmark är. Vi föreslår därför att regeringen senast 2013 ger i uppdrag till Statskontoret att efter samråd med Konkurrensverket och Naturvårdsverket utreda förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark. Statskontoret utvärderade 2007 tidigare system med ersättningsmark.¹⁹ Erfarenheterna från denna utvärdering bör tas tillvara i analysen. Utredningen bör vara färdig senast 2014. Därefter kan regeringen ta ställning till huruvida, och i så fall i vilken omfattning, som ersättningsmark bör användas för att nå etappmålet.

År 2010 beslutade riksdagen att bemyndiga regeringen att överföra fastigheter med en sammanlagd areal om högst 100 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till staten att användas som ersättningsmark för identifierade skyddsvärda objekt.²⁰ Skälet var att snabbt och utan stora direkta kostnader för statsbudgeten skydda stora arealer mark med höga naturvärden.²¹

Regeringen ansåg att det system med ersättningsmark som hade gällt fram till 2010 och som innebar att Sveaskog haft i uppdrag att

¹⁸ Komet är en förkortning av "Kompletterande metoder vid skydd av värdefull natur". Programmet är tänkt att vara ett nytt arbetssätt för skydd av värdefull natur, där initiativet till skydd av områden i första hand ska ligga på markägaren. Programmet drivs av Skogsstyrelsen tillsammans med Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Skåne län.

¹⁹ Statskontoret (2007) Skyddet av levande skogar, rapport 14.

²⁰ De identifierade objekten återfinns i huvudsak på mark som ägs av skogsägare med markinnehav som överstiger 5000 hektar främst på de större skogsbolagens och kyrkans marker. Regeringen bedömde i prop. 2009/10:155 att överenskommelser om markbyten med dessa stora skogsägare var den enda praktiska möjligheten att i rimlig tid nå den då resterande delen av delmålet om formellt skydd av skogar.

²¹ Ersättningsmarkerna är överförda till bolaget Ersättningsmark i Sverige AB (ESAB,) och ska enligt uppgift från Naturvårdsverket överföras till Naturvårdsverket i början av december 2012. Bytesaffärerna med skogsbolag, kyrkan m.m. beräknas vara klara under 2013 och innebär att ca 400-500 nya naturreservat kan bildas.

medverka till att underlätta för markägarbyten var resurs- och tidskrävande för alla berörda parter. Fördröjningar uppstod ofta, inte minst på grund av olika syn på värdering av den mark som skulle överföras. Regeringen ansåg därför att systemet med ersättningsmark inte i tillräcklig omfattning bidragit till att nå miljö kvalitetsmålen. Systemet bedömdes vara både ineffektivt och förhållandevis kostsamt. Regeringen ansåg även att ett upphörande av uppdraget att tillhandahålla ersättningsmark innebar en renodling och ett tydliggörande av Sveaskogs affärsmässiga inriktning.²²

Riksrevisionen hävdade 2010 att de stora skogsbolagens krav på ersättningsmark för att medverka vid reservatsbildning tillsammans med Sveaskogs restriktiva policy lett till att arbetet med reservatsbildning stått stilla.²³ Riksrevisionen ansåg det också vara oklart hur regeringen framgent ska hantera behovet av ersättningsmark vid samhällsnyttiga insatser när uppdraget till Sveaskog tas bort.²⁴ Frågor har även rests kring nuvarande system där ersättningsmark överförs från Sveaskog till staten. En sådan fråga är varför de 100 000 hektaren ersättningsmarker endast kommer att räcka till cirka 60 000 hektar produktiv skogsmark inom planerade naturreservat.²⁵

Sveaskog har framfört att fler markavyttringar genom ersättningsmark skulle vara negativt både ekonomiskt och miljömässigt. Det skulle leda till splittring och fragmentering av Sveaskogs markinnehav och försvåra möjligheten att bruka sammanhängande skogar på ett kostnadseffektivt sätt. Det skulle även innebära försvårande omständigheter för Sveaskog att leva upp till ingångna avtal och i förlängningen påverka konkurrensen på virkesmarknaden negativt. Insatser för naturvård i form av bl.a. skötsel och landskapsekologisk planering, särskilt i södra och mellersta Sverige, skulle påverkas negativt. Mängden frivilligt avsatta skogar skulle minska och Sveaskogs

²² Prop. 2009/2010:169. Statskontoret pekade 2007 i en rapport på liknande problem, bl.a. långa handläggningstider, att skogsbolagen var exkluderade ur systemet och att det fanns otydligheter och målkonflikter i Sveaskogs uppdrag. Statskontoret (2007) Skyddet av levande skogar, rapport 14.

²³ Riksrevisionen (2010), Sveaskog AB och dess uppdrag, RiR 2010:8.

²⁴ Riksrevisionen (2010), Sveaskog AB och dess uppdrag, RiR 2010:8.

²⁵ Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2010), Sveriges arbete med bevarande av biologisk mångfald utifrån bevarandemål för landmiljön i den strategiska planen för biologisk mångfald som antogs vid CBD:s partsmöte i Nagoya 2010. Ärendenr: NV-00477-12.

möjligheter att fullfölja det marknadsförsäljningsprogram²⁶ som bolaget har ett särskilt uppdrag att genomföra försvåras.²⁷

Regeringen initierar dialog med skogsbruket om de frivilliga avsättningarna

Ytterligare en del i arbetet för att stärka den ekologiska representativiteten genom utökat skydd av skog utgörs av skogsbrukets frivilliga avsättningar. Vi föreslår att skogsbrukets frivilliga avsättningar av skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog utökas med 200 000 hektar 2020. Vi föreslår vidare att regeringen senast 2013 initierar en dialog med skogsbruket om de frivilliga avsättningarna. Dialogen bör inkludera alla aktörer med frivilliga avsättningar. Utöver skogsbolag och skogsägarföreningar bör även företrädare för institutionella markägare bjudas in. En förhoppning är att bl.a. Egendomsnämnderna inom Svenska kyrkan ingår i dialogen. Regeringen bör i dialogen arbeta för att de frivilliga avsättningarna utvecklas avseende omfattning, transparens, kontinuitet och kvalitet, så att de utgör en fullgod komponent i uppfyllandet av etappmålet.

Skogsbrukets frivilliga avsättningar är en del av det ansvar som följer av den nuvarande skogspolitiken med frihet under ansvar. Med en frivillig avsättning avses enligt Skogsstyrelsen ett minst 0,5 hektar stort område med sammanhängande produktiv skogsmark med höga naturvärden, kulturmiljövärden eller värden av betydelse för rekreation och friluftsliv som markägaren frivilligt och utan ekonomisk ersättning undantar från vanlig skogsproduktion. En frivillig avsättning ska finnas dokumenterad i en plan eller annan handling.

Skogsbruket har sedan mitten på 1990-talet avsatt områden frivilligt inom ramen för de marknadsdrivna internationella certifieringssystemen.²⁸ Regelverken i certifieringssystemen bygger på förhandlingar och överenskommelser mellan å ena sidan branschen i form av skogsnäringen och miljöorganisationer å den andra. Eftersom certifieringen är en frivillig överenskommelse mellan marknadens parter har Skogsstyrelsen som myndighet ingen del i certifieringen, varken när det gäller kontroll eller när det gäller att formulera krav.

²⁶ Sveaskog ska enligt bolagsordningen (3 §) genom försäljning av mark på marknadsmässiga villkor möjliggöra omarronderingar och tillköp för enskilt skogsbruk, särskilt i glesbygd.

²⁷ Skrivelse till Miljömålsberedningens expertgrupp om skydd och skötsel av landområden, inkommen 2012-11-28. Dnr. M2010:04/2012/28, skrivelse nr. 11.

²⁸ FSC och PEFC i Sverige.

I dag omfattar skogsbrukets frivilliga avsättningar av skog nedan den fjällnära gränsen ca 1 048 000 hektar (avser åren 2009–2010). Räknat på den totala land- och sötvattenarealen utgör det ca 2,3 procent. Samtidigt råder viss osäkerhet när det gäller överlappande ytor mellan frivilliga avsättningar och skyddade områden enligt miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd samt naturvårdsavtal.²⁹

Av de frivilliga avsättningarna har ca 647 000 hektar klassats som områden med utvecklade naturvärden varav en stor andel har höga till mycket höga naturvärden. Jämfört med all produktiv skogsmark har frivilliga avsättningar en något annan skogstypsfördelning. Exempelvis utgörs nästan hälften av de frivilliga avsättningarna i Götaland av lövskog. Frivilliga avsättningar avser ofta äldre skog oavsett markägare.

Etappmålet utgår från att avsättningarna till 2020 ökat till 1 248 000 hektar nedan den fjällnära gränsen, dvs. en ökning med 200 000 hektar. De frivilliga avsättningarna nedan gränsen för fjällnära skog omfattar då ca 2,8 procent av den totala land- och sötvattenarealen.

Enligt Skogsstyrelsen har andelen skogsmark som avsatts kontinuerligt ökat sedan starten på 1990-talet.³⁰ Avsättningarna uppskattades 2009–2010 uppgå till ca 1 048 000 hektar, vilket motsvarar ca 5 procent av den produktiva skogsmarken nedan gränsen för fjällnära skog.³¹ Andel frivilliga avsättningar av areal produktiv skogsmark var störst inom storskogsbruket, ca 8 procent, inom mellanskogsbruket ca 5 procent och inom småskogsbruket ca 3 procent.³² Vid en uppföljning 2005–2007 uppskattades motsvarande areal till ca 970 000 hektar. Det innebär en ökning på ca 78 000 hektar. Siffrorna under dessa tre–fyra år omfattar inte Sveaskogs frivilliga avsättningar. Under samma tidsperiod avsatte Sveaskog frivilligt ca 85 000 hektar för ombildning till naturreservat.³³

Det bör kunna finnas en potential att även fortsättningsvis öka andelen frivilliga avsättningar, särskilt bland mindre skogsägare. År

²⁹ Se Tabell 3 not 3.

³⁰ Skogsstyrelsen har vid 5 tillfällen: 2009–2010, 2005–2007, 2001, 1998 samt 1996/1997 inventerat skogsbrukets frivilliga avsättningar och deras omfattning, i huvudsak areal och kvalitet. Resultaten har presenterats i olika meddelanden från Skogsstyrelsen; Skogsstyrelsens Meddelande 2008:32, 2002:13, 1998:14, 1998:65 samt 1997:16. Notera att siffrorna i mätningarna inte är helt jämförbara eftersom delvis olika definitioner och metodiker har använts.

³¹ I denna siffra för skogsbrukets frivilliga avsättningar ingår inte avtalat skydd inom Sveaskogs ekoparker. Dessa räknas här istället till avtalat skydd, se tabell 1.

³² En förklaring till småskogsbrukets lägre andel är bl.a. att många markägare ännu inte är certifierade. En annan förklaring kan vara att markägaren anser att fastigheten är för liten för att man ska kunna avsätta den areal som krävs inom certifieringen.

³³ Skogsstyrelsen (2012), rapport 5.

2009 var endast var femte skogsägare certifierad.³⁴ I en undersökning från Skogsstyrelsen 2012 angav 27 procent av de tillfrågade skogsägarna att de kan tänka sig att göra frivilliga avsättningar i framtiden. 76 procent av de svarande inom små- och mellanskogsbruket angav att de kan tänka sig ha kvar avsättningarna i mer än 30 år eller så länge de äger fastigheten vilket kan jämföras med uppföljningen 2005–2007 då motsvarande siffra var 49 procent.³⁵

De frivilliga avsättningarna kan vara av skiftande slag. Markägaren har en frihet att välja vilka delar av marken som avsätts och avsättningarna kan variera såväl över tiden som geografiskt. Det finns mot denna bakgrund anledning för regeringen att i dialogen med skogsbruket arbeta för att de frivilliga avsättningarna utvecklas avseende omfattning, transparens, kontinuitet och kvalitet, så att de utgör en fullgod komponent i uppfyllandet av etappmålet.

Sociala värden i tätortsnära natur

Den tätortsnära naturen är den natur som för flertalet människor har stor betydelse för möjlighet till rekreation, friluftsliv och kontakt med vilda växter och djur. Tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, kulturmiljön och den biologiska mångfalden ska enligt preciseringarna till miljö kvalitetsmålen *God bebyggd miljö* och *Ett rikt djur- och växtliv* värnas och bibehållas samt vara tillgängliga.³⁶

Kommunerna spelar ofta en viktig roll när det gäller den tätortsnära naturen. Kommunerna kan bl.a. i sina översiktsplaner redovisa sina avsikter när det gäller mark- och vattenanvändningen och kan i det sammanhanget ta hänsyn till de sociala värdena kopplade till tätortsnära natur. Kommuner kan även använda naturvårdsavtal för att värna tätortsnära natur när kommunerna inte själva äger marken.

Många kommuner verkar redan aktivt för att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur. Det saknas dock vägledning för hur arbetet kan bedrivas. Det kan bli särskilt svårt för små kommuner, som vill utveckla sitt arbete men inte har resurser för egen omfattande kunskapsinhämtning. Vi föreslår därför att regeringen ger i uppdrag till Boverket att ge vägledning till kommunernas arbete med att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur. Boverket ska i sitt uppdrag samråda med berörda myndigheter.

³⁴ SLU (2009), Skogscertifiering – vem, hur och varför? Rön från SLU, Nr. 11.

³⁵ Skogsstyrelsen (2012), rapport 5.

³⁶ Se Naturvårdsverket (2013), Miljömålen – årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål, rapport 6557.

Boverket bör genom uppdraget tillhandahålla vägledning och underlag för att underlätta kommunernas fysiska planering. Myndigheten bör även analysera andra möjligheter att stärka arbetet med den tätortsnära naturen. Det kan exempelvis handla om att utveckla eller uppmuntra kommunerna att i ökad utsträckning använda naturvårdsavtal. Det kan även handla om att analysera ifall det arbetssätt som tillämpats i det s.k. Kometprogrammet kan tillämpas för tätortsnära natur i friluftssyfte eller andra sociala syften.³⁷

Kontrollstation 2018

Vi föreslår att regeringen 2018 genomför en kontrollstation för att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som föreslås i detta betänkande. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljömålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder. Uppföljningen som berör detta etappmål bör i första hand avse utvecklingen av formellt skyddade områden och utvecklingen av de frivilliga avsättningarna. År 2018 finns fortfarande tid för regeringen att besluta ytterligare åtgärder för att skapa förutsättningar att nå såväl miljömålen som våra åtaganden genom överenskommelsen i Nagoya. När det gäller utvecklingen av ekolandskap föreslår vi att regeringen utvärderar detta först 2020.

5.1.3 Konsekvensbedömning

Ändamålsenlighet

Etappmålet om skydd av land- och sötvattenområden syftar till att utveckla det nuvarande områdesskyddet i två avseenden.

De ekologiska sambanden i landskapet förstärks genom en ny skyddsform, ekolandskap. Det offentliga skyddet utökas och inriktas mot skogsmark i syfte att förstärka den ekologiska representativiteten. Med skogsbrukets frivilliga avsättningar av skogsmark innebär etappmålet att de skyddade områdena 2020 kommer att omfatta minst 20 procent av den totala land- och sötvattenytan.

³⁷ Kometprogrammet syftar till att informera och inspirera enskilda, privata markägare att skydda sin värdefulla natur. De skyddsformer som står till buds är områdesskydd enligt miljöbalken i form av naturreservat och biotopskyddsområde eller tecknande av naturvårdsavtal. Se Naturvårdsverket (2012), Kometprogrammet avrapportering, rapport 6516.

Vi bedömer att etappmålet innebär en påtaglig förstärkning av skyddet av svenska land- och sötvattenområden. Det är dock viktigt att säkerställa att det ökade offentliga skyddet av skogsmarken verkligen stärker den ekologiska representativiteten av de skyddade områdena. Vi föreslår därför ett utredningsuppdrag till Naturvårdsverket, Havs- och vatten myndigheten, Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen om den ekologiska representativiteten i skyddade områden. Denna utredning är central för att säkerställa att etappmålet nås.

För att värna sociala värden i tätortsnära områden är kommunerna, genom lokalkännedom och lokal förankring, ofta de viktigaste aktörerna. Genom att ge Boverket i uppdrag att tillhandahålla vägledning och underlag kommer kommunernas arbete på området att stödjas.

Alternativa handlingsvägar

Redan prövade skyddsformer är inte tillräckliga för att stärka landskapets ekologiska samband

Ett tänkbart alternativ till ekolandskapen är att utnyttja befintliga skyddsformer. De ekologiska sambanden i landskapen ska vidmakthållas och skapas i skog men också i öppen mark och odlingslandskap. Naturvärdena i de öppna markerna och jordbrukslandskapet är i regel beroende av hävd och brukande. De etablerade formerna för offentligt skydd (nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal och Natura 2000) är inte anpassade till sådana åtgärder. Värnandet av de ekologiska sambanden i landskapet förutsätter också en kombination av insatser i form av skydd, skötsel och brukande som är svåra att förena inom ramen för befintliga skyddsformer.

Ekolandskapens organisationsform

Vi föreslår att ekolandskapen inrättas som samrådsområden enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Vi har övervägt alternativ till denna organisationsform. Våra överväganden bygger på en avvägning mellan å ena sidan behovet av att verksamheten i ekolandskapen grundas på frivilliga insatser som är lokalt och regionalt förankrade

och å den andra sidan det allmännas intresse av att säkerställa att ekolandskapen är ett effektivt styrmedel i naturvårdspolitiken.

Ett alternativ är att ekolandskapen bildas genom att lokalt och regionalt förankrade föreningar ansvarar för detta. Ekolandskapsråden skulle i så fall vara ett i förhållande till länsstyrelserna fristående organ. Länsstyrelserna skulle även i detta alternativ ha en stödjande roll och också förmedla statliga bidrag till ekolandskapens verksamhet. Den koppling till samhällsplaneringen på lokal och regional nivå skulle dock bli svagare än med ekolandskapen som samrådsområde. Ekolandskapsråden skulle med denna organisatoriska lösning sannolikt komma in senare i planeringsprocessen. Överväganden i ekolandskapsrådet skulle inte heller ges samma tyngd som överväganden från ett samrådsområde. Dialogen om ekolandskapens roll för den regionala naturvården skulle försvåras utan den formella grund som skapas genom samrådsområdesinstitutet.

Det skulle också vara ett möjligt alternativ till samrådsområdet att för ekolandskapen använda de formella skyddsinstrument som räknas upp i miljöbalkens sjunde kapitel och möjligheten som anges i miljöbalkens tredje kapitel att peka ut områden av riksintresse. Områden av riksintresse har ett skydd mot anspråk på ändrad mark eller vattenanvändning som påtagligt kan skada det riksintresse som skyddas inom området och ska bl.a. beaktas i plan- och tillståndsfrågor. Vi har dock bedömt att dessa skyddsformer innebär större rådhetsinskränkningar i markägarnas äganderätt än vad vi bedömer vara nödvändigt att införa. Riksintresseinstrumentet kan även skapa en viss osäkerhet eftersom det inte är möjligt att veta vad utpekandet i praktiken innebär innan det prövats i ett tillståndsärende.

Vi föreslår att arbetet med ekolandskapen regleras i länsstyrelsernas instruktion och regleringsbrev och genom ett särskilt uppdrag till länsstyrelserna. Ett alternativ är att reglera förfarandet med samrådsområden i lag och/eller i en särskild förordning. Sådana konstruktioner återfinns exempelvis inom älgförvaltningen och vattenvårdsarbetet. Mot bakgrund av att arbetet med ekolandskapens samrådsområden formellt leds av länsstyrelserna och att länsstyrelserna ansvarar för verksamheten inom ekolandskapsråden bedömer vi att ytterligare reglering inte behövs.

Offentligt skydd eller frivilliga avsättningar

Etappmålet innebär att skyddade områdena 2020 kommer att omfatta minst 20 procent av den totala land- och sötvattenytan. Vi bedömer att det är viktigt med en utökning av såväl det offentliga skyddet som skogsbrukets frivilliga avsättningar när det gäller skyddet av land- och sjövattnområden.

Etappmålet syftar bl.a. till att förstärka den ekologiska representativiteten i de skyddade områdena. Staten har inte rådighet över vilka områden som väljs av skogsbruket i dess frivilliga avsättningar. Dessa förväntas generellt sett ha goda naturvärden. Den frågan berörs ytterligare under rubriken *Rådighet* senare i detta avsnitt. De frivilliga avsättningarna kan dock inte styras av staten mot specifika skogsområden som är centrala för att stärka den ekologiska representativiteten. Det offentliga skyddet där staten har full rådighet fyller därför en viktig funktion.

Arealer som är skyddade från skogsbruk och annat intrång är i sig värdefulla från naturmiljösynpunkt även om skyddet primärt inte har fokus på ekologisk representativitet. Skogsbrukets frivilliga avsättningar är därför ett viktigt komplement till det offentliga skyddet.

Förenlighet

Förhållandet till gällande lagstiftning om markanvändning och markplanering

Ekolandskap bygger på frivillighet och innebär inga nya äganderätts- eller nyttjanderättsinskränkningar. Förslagen innebär heller inga förändringar i reglerna för samhällsplanering.

Ekolandskapen kan komma att påverka förfarandet i samhällsplaneringen och förbättra förutsättningarna för att upprätthålla de ekologiska sambanden i landskapet och att göra arbetet för biologisk mångfald mer förebyggande. Med ekolandskapsråden skapas ett forum som tidigt i planeringsprocessen kan identifiera behov av eventuella åtgärder för att upprätthålla de ekologiska sambanden och som kan fungera som en referensgrupp exempelvis vid genomförandet av större infrastrukturinvesteringar. Inrättandet av ett ekolandskap påverkar dock inte markägares eller investerares skyldigheter enligt miljöbalken att vidta tillräckliga åtgärder för att skydda väsentliga natur- och miljövärden.

Rådighet

Sverige har i huvudsak rådighet att själv utforma sitt skydd av land- och sötvattenområden.

EU påverkar vår politik på naturvårdsområdet genom art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Rådigheten över de förslag vi ställer här påverkas inte av dessa direktiv.

Nagoyaavtalet inom Konventionen om biologisk mångfald är inte formellt begränsande för den svenska rådigheten. Etappmålet innebär dock att Sverige lever upp till sitt åtagande i avtalet genom en i europeiska sammanhang ambitiös nationell politik, genom en mycket hög andel strikt skydd av land- och sötvattenområden.

Staten har inget direkt inflytande över de frivilliga avsättningarna av skogsmark, när det gäller volymer eller valet av markområden som skyddas. Beslut om skydd av skogsmark fattas av markägaren. Etappmålet förutsätter att dessa frivilliga avsättningar utgör en fullgod komponent i uppfyllandet av etappmålet. Skogsbrukets frivilliga åtgärder på miljöområdet sker i dag i huvudsak inom certifieringsystemen Forest Stewardship Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC).

Den dialog med skogsbruket om de frivilliga ersättningarna som vi föreslår regeringen är en viktig åtgärd för att säkra omfattning, transparens, kontinuitet och kvalitet i de frivilliga avsättningarna och på så sätt säkra att etappmålet nås på ett fullgott sätt.

Kostnadseffektivitet

Förslaget om ekolandskap bygger på att naturvård genom lokal eller regional planering skapar förutsättningar att stärka de ekologiska sambanden i landskapet. Genom ekolandskapens lokala eller regionala förankring kan naturvårdsinsatser samordnas och koordineras på ett sådant sätt att den samlade effekten av olika insatser optimeras.

För att öka den ekologiska representativiteten i skyddet måste mer skogsmark skyddas såväl offentligt som frivilligt. Offentligt skydd av skog kan dels ske genom direkta inköp eller med hjälp av ersättningsmark från statligt ägda bolag. Det har dock ifrågasatts om ett förfarande med ersättningsmark är kostnadseffektivt.

Det regeringsuppdrag som vi föreslår till Statskontoret att efter samråd med berörda myndigheter utreda förutsättningarna och

lämpliga former för användningen av ersättningsmark i naturvårds-syfte ger regeringen underlag för ett ställningstagande i frågan om och under vilka förutsättningar ersättningsmark kan och bör användas för att nå etappmålet om det ökade offentliga skyddet av skogsmark.

Det finns goda förutsättningar för kostnadseffektivitet i skogsbrukets frivilliga avsättningar. De skogliga certifikatsystem som är ramen för de frivilliga avsättningarna är i princip marknadsdrivna och skapar därför förutsättningar för kostnadseffektivitet. Genom att låta certifiera sin skog kan markägaren få ett högre pris för avverkat virke. Certifieringen skapar därför ett ekonomiskt mervärde också för markägaren. Markägaren väljer således att ansluta sig till certifikatsystemet om han eller hon finner detta fördelaktigt och kan därefter fritt välja kostnadseffektiva åtgärder för att nå kraven från certifieringen.

Fördelningseffekter

Etappmålet har inga påtagliga fördelningseffekter.

Statsfinansiella effekter

Ekolandskapen

När 25–30 ekolandskap är bildade 2020 kommer den årliga kostnaden för ekolandskapsbidragen uppgå till ca 100–120 miljoner kronor. Under tiden fram till 2020 kommer den årliga kostnaden att bli mindre eftersom ekolandskapen kommer att bildas successivt under tidsperioden. Bidraget betalas ut till berörda länsstyrelser via Naturvårdsverket. Bidraget bör belasta anslag 1:3 *Åtgärder för värdefull natur* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö och naturvård i statsbudgeten. Regeringen bör härvidlag analysera om det även är lämpligt att föra över medel från anslag 1:2 *Miljöövervakning m.m.* inom samma utgiftsområde till bidraget.

För staten kan förslaget om ekolandskap på sikt innebära minskade kostnader för naturvården då förslaget bedöms stärka effektiviteten i insatserna och öka incitamenten för frivilliga insatser.

Det offentliga skyddet

För att det offentliga skyddet i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000 ska utökas i den omfattning som föreslås måste inköp av mark ske i samma omfattning som i dag, förutsatt nuvarande priser på skog. Alternativt kan ersättningsmark användas som bytesmedel. Förslaget innebär inga kostnader utöver nuvarande anslagsnivå.

Anslagen i statsbudgeten för skydd av värdefull natur

Genom riksdagens årliga beslut om budgetpropositionen beslutas om definitiva ekonomiska anslagsramar avseende Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens arbete med formellt skydd av värdefull natur. Med formellt skydd avses miljöbalkens områdesskydd samt naturvårdsavtal. Naturvårdsverkets anslag om skydd av värdefull natur, 1:16, återfinns under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Skogsstyrelsens anslag benämns 1:2 *Insatser för skogsbruket* och återfinns under utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. I myndigheternas regleringsbrev sker en närmare precisering genom anslagsposter och villkorspunkter vad anslagen får användas till samt hur mycket medel i anslaget som högst får gå till olika åtgärder.

Utöver direkta markersättningskostnader för formellt skydd av natur använder Naturvårdsverket anslaget till s.k. direkta kringkostnader i form av bl.a. förhandling, värdering och lantmäteriförrättning. Anslaget används även till andra kringkostnader så som bl.a. bidrag till länsstyrelser för Komet-programmet, översyn av strandskyddet, arbetet med att förbättra Natura 2000-nätverket och för skydd av tätortsnära natur samt andra enstaka åtgärder. På motsvarande sätt används en del av Skogsstyrelsens anslag till annat än kostnader för markersättning där bidragen Nokås, Ädellöv och naturskyddsrådgivning samt Skogsstyrelsens administrativa kostnader för hantering av naturvårdsavtal och biotopskydd utgör en stor del av det totala anslaget.

År 2012 uppgick Naturvårdsverkets anslag 1:16 *Skydd av värdefull natur* till 751 miljoner kronor varav ca 616 miljoner kronor gick till kostnader för markersättning och ca 55 miljoner kronor till direkta kringkostnader. Skogsstyrelsens anslag 1:2 *Insatser för skogsbruket* uppgick 2012 till ca 235 miljoner kronor varav ca 130 miljoner kro-

nor gick till kostnader för markersättning och ca 33 miljoner kronor till administrativa kostnader för hantering av naturvårdsavtal och biotopskydd. Det innebär att ca 82 procent av Naturvårdsverkets anslag 1:16 *Skydd av värdefull natur* och ca 55 procent av Skogsstyrelsens anslag 1:2 *Insatser för skogsbruket* gick till markägare som ersättning vid formellt skydd av värdefull natur 2012.

Prognos till 2020 utifrån nivåerna i 2013 års budgetproposition

I proposition 2012/13:1 (budgetpropositionen) har Naturvårdsverkets anslag 1:16 och Skogsstyrelsens anslag 1:2 beräknats fram till och med 2016. För åren 2017–2020 har vi i vår prognos antagit att myndigheternas anslag kommer att ligga i linje med förevarande år. Vi har vidare beräknat hur stor andel av myndigheternas anslag som går till markersättning och utgått från oförändrade markersättningskostnader för formellt skydd.

Tabell 4 Prognos om tillskott av offentligt skyddad mark till 2020 utifrån 2013 års budgetproposition

År	UO 20, anslag 1:16 Skydd av värdefull natur (kr)	UO 23 anslag 1:2 Insatser för skogsbruket (kr)	Totalt
2012 (anslag)	751 000 000	234 737 000	
2013 (förslag)	818 000 000	261 868 000	
2014 (beräknat)	808 000 000	259 373 000	
2015 (beräknat)	735 000 000	250 873 000	
2016 (beräknat)	735 000 000	240 873 000	
2017 (antagande)	750 000 000	250 000 000	
2018 (antagande)	750 000 000	250 000 000	
2019 (antagande)	750 000 000	250 000 000	
2020 (antagande)	750 000 000	250 000 000	
Summa 2012–2020	6 847 000 000	2 247 724 000	9 094 724 000
% av anslag till markersättning	82,5 % ¹	61,5 % ²	
Summa 2012–2020 markersättning	5 648 775 000	1 382 350 260	
kr/ha	41 518	71 884	
Ytterligare formellt skyddad areal (ha)	136 056	19 230	155 286

Källa: Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och budgetproposition för 2013.

Sedan 2011 har Naturvårdsverket ett särskilt anslag 1:16 för skydd av värdefull natur.

1. Procentsatsen har räknats ut som ett genomsnitt under åren 2011 och 2012 av hur mycket medel som gått till markersättning utav hela anslaget 1:16. Medel till markersättning avser här inga slags kringkostnader.
2. Uträknat som ett genomsnitt under 2003–2012 av hur mycket medel som gått till markersättning utav hela anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket. Medel till markersättning avser här inga slags kringkostnader. De under vissa år särskilt tillförda medel för stormstöd har plockats bort ur beräkningarna.

Med nuvarande budgetberäkningar och antaganden om i stort oförändrade anslag och markersättningskostnader kan ytterligare drygt 155 000 hektar värdefull natur skyddas formellt 2012–2020. Om virkespriserna fortsätter att stiga på samma sätt som under den senast tioårsperioden blir arealen mindre. Hur stort nettotillskottet av skyddad areal blir påverkas också av hur mycket som kommer att skyddas utanför Natura 2000-områden. Det finns fortfarande vissa arealer land- och sötvattenområden som är skyddade endast som Natura 2000. Utgångspunkten är att Natura 2000-områden även ska ges ett annat skydd, t.ex. i form av naturreservat.

Uppdrag till myndigheter

Förslaget innebär uppdrag till:

- Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, och Statens jordbruksverk att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden,
- Statskontoret att utreda förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark i naturvårdssyfte och till
- Boverket att ge vägledning till kommunernas arbete med att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur.

Vi bedömer att uppdragen inryms i myndigheternas ordinarie verksamhet.

6 Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser

6.1 Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser

Miljömålsberedningen bedömer:

Skötsel och restaurering är viktiga verktyg i arbetet med biologisk mångfald, för att minska övergödningen och för att minska negativa konsekvenser av klimatförändringarna. Inriktningen är att säkerställa ekologisk representativitet och samband i landskapet. För att åstadkomma detta är följande åtgärder och naturtyper prioriterade:

- restaurering av våtmarker i skogs- och jordbrukslandskap i södra och mellersta Sverige;
- skötsel och restaurering av lövskogar i hela landet, inklusive ädellövskogar;
- skötsel av landskap präglade av brand;
- skötsel av övergångszoner;
- skötsel och restaurering av ängs- och hagmarker, liksom andra naturtyper där naturvärdena är beroende av brukande.

6.1.1 Motivering

Skötsel och restaurering är viktiga verktyg för biologisk mångfald. Det är även viktigt i arbetet mot övergödning och när det gäller att minska de negativa effekterna av ett förändrat klimat. Skötsel och restaureringsinsatser är därför viktiga för att nå flera av miljökvalitetsmålen som *Begränsad klimatpåverkan*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Myllrande våtmarker*.

Det svenska landskapet har under det gångna seklet påverkats av ett allt effektivare jord- och skogsbruk. Det finns ett stort behov av att upprätthålla och återskapa biologisk mångfald och ekosystem. Två aspekter av biologisk mångfald är *variation av naturtyper* och *samband i landskapet*. Den hänsyn som tas inom jord- och skogsbruk är viktig för att upprätthålla sambanden i landskapet. När skötsel och restaurering planeras behöver samspelet med markanvändningen i vardagslandskapet således uppmärksammas.

Skötsel och restaurering bör inriktas på att säkerställa ekologisk representativitet och samband i landskapet. Följande naturtyper är särskilt prioriterade:

- våtmarker i skogs- och jordbrukslandskap i södra och mellersta Sverige;
- lövskogar i hela landet, inklusive ädellövskogar;
- landskap präglade av brand;
- övergångszoner;
- ängs- och hagmarker, liksom andra naturtyper där naturvärdena är beroende av brukande.

Regeringen och ansvariga myndigheter har de verktyg som krävs för att genomföra dessa åtgärder. Länsstyrelserna och andra naturvårdsförvaltare utför skötsel och restaureringsåtgärder i skyddade områden och får ersättning och bidrag från Naturvårdsverket för sina kostnader. En stor del av kostnaderna för skötsel av skyddade områden är förknippade med skötseln av hävdade marker. Här täcker Jordbrukets miljöersättning genom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) och det svenska landsbygdsprogrammet den största delen av kostnaderna.¹ Möjligheter som ges av CAP och Landsbygdsprogrammet avseende bidrag och ersättning för skötsel- och restaureringsåtgärder såväl inom som utanför skyddade områden bör särskilt tas tillvara. EU:s miljöfond LIFE+ bidrar med medel till restaureringsåtgärder i Natura 2000-områden. Vid sidan av Landsbygdsprogrammet finns även andra ersättningsformer och bidrag att söka.² Även åtgärdsprogram för hotade arter och vattenmyndig-

¹ Naturvårdsverket (2012), Återrapportering av arbetet med åtgärder för värdefull natur samt skydd av värdefull natur, anslagen 1:3 ap.2 och 1:16 ap.1 2009–2011.

² Landsbygdsprogrammet som en del i EU:s gemensamma jordbrukspolitik ses för närvarande över, vilket kan påverka möjligheterna att söka bidrag.

heternas åtgärdsprogram har betydelse för skötsel- och restaureringsåtgärder i vardagslandskapet.

Restaurering av våtmarker

Våtmarker är viktiga för den biologiska mångfalden och har stor betydelse för vattnets kretslopp, kvalitet och förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster. Vissa typer av våtmarker hör till de mest produktiva och artrika ekosystemen. Under de senaste 200 åren har ca 3 miljoner hektar våtmark försvunnit genom bl.a. torrläggning och dränering. Restaurering och anläggning av våtmarker sker men i långsam takt. Vi bedömer därför att det är nödvändigt att förstärka arbetet med restaurering av våtmarker i skogs- och jordbrukslandskap i södra och mellersta Sverige. Återskapande av våtmarker i jordbrukslandskap har även stor betydelse i arbetet mot övergödningen. Även i skogslandskapet har våtmarkerna en stor renande effekt på exempelvis kväve men även kvicksilver.

Skötsel och restaurering av lövskog

Lövrik skog är viktig för biologisk mångfald. En inblandning av lövträd i produktionskog är positiv för många icke-specialiserade skogslevande arter. Många rödlistade arter är beroende av gamla, döende och döda lövträd. Trots att den årligt föryngrade arealen lövskog under senare år har ökat är lövskogar en ekologisk brist i det svenska skogslandskapet.³ Vi bedömer att arbetet med skötsel- och restaureringsinsatser för att bevara och skapa lövskogar, liksom blandskogar med löv och barrskogar med lövinslag, bör prioriteras. Återskapande av lövskogar kan relativt snabbt ge effekt för en rad hotade och sårbara arter.

Skötsel av landskap präglade av brand

Återkommande bränder har påverkat många skogslandskap men även myrar och hedar i Sverige. Branden skapar bl.a. förutsättningar för vedlevande insekter och gynnar bildandet av nya lövskogar. Sedan ett århundrade släcks merparten av alla skogsbränder via effek-

³ Skogsstyrelsen (2007), Fördjupad utvärdering av Levande skogar. Meddelande 4, SLU Artdatabanken (2007), Arter & naturtyper i habitatdirektivet – tillståndet i Sverige.

tiv brandbekämpning. För att långsiktigt kunna bevara arter och naturtyper knutna till brand krävs brandpräglade miljöer. Vi ser därför ett behov av skötsel och restaureringsinsatser i landskap som historiskt präglats av brand. Aktiv användning av brand bör öka för att snabbare återskapa naturskogsmiljöer.

Skötsel av övergångszoner

Övergångszoner kan t.ex. vara busk- och brynmiljöer i övergången mellan skog och jordbruksmark, eller strandmiljöer. Dessa markavschnitt är viktiga för den biologiska mångfalden eftersom många arter är beroende av dem. Övergångszoner har även betydelse för arters möjligheter att sprida sig i landskapet. Den moderna markanvändningen har inneburit en negativ påverkan på dessa miljöer. Vi ser därför ett behov av att särskilt uppmärksamma övergångszoner.

Skötsel och restaurering av ängs- och hagmarker

En betydande del av odlingslandskapets biologiska mångfald är knuten till ogödslade ängs- och hagmarker. Dessa marker har i dag till viss del tappat sin betydelse som produktionsmark och landsbygdsprogrammets miljöersättningar är därför avgörande för fortsatt hävd av markerna.

Traditionella betesmarker med skyddsvärda träd och brynmiljöer fångas sämre upp av miljöersättningarna än mer lättskötta marker.⁴ Vi anser det vara angeläget att pågående insatser fortsätter och att det tillämpas en helhetssyn på landskapet redan vid utformningen av insatserna.

⁴ Jordbruksverket (2010). Sköts värdefulla ängar och betesmarker med miljöersättning? Rapport 2010:32.

7 Staten ska vara ett föredöme som markägare

7.1 Staten ska vara ett föredöme som markägare

Miljömålsberedningen bedömer:

Staten ska vara ett föredöme som markägare. Regeringen bör i sin styrning av myndigheter och statliga företag med större markinnehav tydligt ange ambitiösa mål för naturvård, med utgångspunkt i de prioriteringar som anges i naturvårdspolitiken i övrigt.

7.1.1 Motivering

Staten är en betydande markägare och äger områden som helt eller delvis är avsedda för jord- och skogsbruk genom det helägda bolaget Sveaskog¹ och genom flera statliga myndigheter. Av myndigheterna har Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket stora markinnehav.² Sveaskogs kärnverksamhet ligger inom skogsbruk som på affärsmässig grund ska generera marknadsmässig avkastning.³ Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar delar av statens fasta egendom, bl.a. ett trettiotal större jord- och skogsbruksegendomar, med målet att fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och

¹ Sveaskog äger cirka 4,1 miljoner hektar mark, varav cirka 3,1 miljoner hektar är produktiv skogsmark. Skogsinnehavet är spritt över hela Sverige men har en tyngdpunkt i norra Sverige. Se webbplats: www.sveaskog.se

² SFV förvaltar cirka 6,5 miljoner hektar mark. Den största delen av dessa områden ligger i fjällområden i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Av SFV förvaltade områden är cirka 0,8 miljoner hektar skogsmark. SFV förvaltar även ett trettiotal jord- och skogsbruks-egendomar som tillhör det nationella kulturarvet. Fortifikationsverket förvaltar cirka 0,1 miljon hektar skogsmark som är relativt jämnt fördelat över landet.

³ Prop. 2009/10:169.

utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.⁴ Fortifikationsverket förvaltar mark för totalförsvarets övnings-, skjut-, test- och provverksamhet.

Staten äger även genom Naturvårdsverket mark som är formellt skyddade och sköts för naturvårdsändamål.⁵

Staten har ett stort ansvar att vara ett föredöme som markägare. I rollen som föredöme ingår t.ex. att skydda hänsynskrävande biotoper och lämna kvar arealer för miljöhänsyn så långt det är ekonomisk rimligt, men också att utveckla metoder för en effektivare och mer målinriktad miljöhänsyn. Detta förutsätter att det gjorts inventeringar av skogar värdefulla för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt att eventuella nya inventering görs om det anses nödvändigt. Genom att staten som markägare agerar som ett föredöme och går före i naturvårdsarbetet kan andra markägare inspireras att genomföra naturvårdsåtgärder och ta ökad hänsyn i sitt brukande. Statens agerande som markägare har därför både direkta och indirekta effekter på naturvården i Sverige och kan därmed underlätta möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen bör därför i sin styrning av myndigheter och bolag med större markinnehav tydligt ange mål, utifrån de prioriteringar som anges i naturvårdspolitiken. Det gäller bl.a. de prioriteringar av skötsel- och restaureringsinsatser som utvecklades i kapitel 6. Regeringen bör även överväga om mark som idag förvaltas av SFV, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter kan förvaltas på ett mer samlat och effektivt sätt.

Naturvårdsarbete på statlig mark

Sveaskog bedriver ett naturvårdsarbete som är indelat i tre delar: ekoparker, naturvårdsskogar och hänsynen i de reguljära produktionsskogarna. En ekopark är ett större sammanhängande landskap med höga naturvärden där minst 50 procent av skogslandskapet ska användas för naturvård.⁶ Naturvårdsskogar är skogar med höga naturvärden där det inte bedrivs något produktionsinriktat skogs-

⁴ Se Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk och Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens fastighetsverk, 2011-12-22.

⁵ Naturvårdsverket förvaltar 1,6 miljoner hektar mark i nationalparker och naturreservat över hela landet med tonvikt på fjäll, myr och skog i Norrland.

⁶ Sveaskog har beslutat om 36 ekoparker som motsvarar ca 5 procent av Sveaskogs produktiva skogsmark.

bruk.⁷ I Sveaskogs produktionsskogar (skogar där skogsbruk bedrivs) har bolaget beslutat att lämna kvar i genomsnitt 9 procent av arealen (250 000 hektar) som naturhänsyn.⁸

SFV har avgränsat 18 skogslandskap (1,4 miljoner hektar) i skogarna närmast fjällen där det framtida brukandet ska anpassas till de skogsekologiska förutsättningar som råder i de olika skogslandskapen. SFV anger att ca två tredjedelar av den skogsmark myndigheten förvaltar är undantagen från skogsbruk och att man har för avsikt att bedriva ett modifierat skogsbruk med förstärkt naturvårdshänsyn på stora arealer.⁹ Enligt SFV:s skogsbrukspolicy ska skogsbruket på myndighetens marker även vara ett föredöme för andra skogsförvaltare.¹⁰

Fortifikationsverket förvaltar mark för totalförsvarets övnings-, skjut-, test- och provverksamhet. Det innebär bl.a. att skogsförvaltningen avviker från vanligt skogsbruk. Exempelvis lämnar myndigheten i regel kvar fler träd vid både gallringar och avverkningar än vad som är vanligt.¹¹ Fortifikationsverket och Naturvårdsverket kom under 2010 överens om att ett antal utpekade naturskogar på Fortifikationsverkets marker skulle undantas från skogsbruk och anläggningar och kommer att erbjudas för bildande av naturreservat när områdenas användning som övningsområden upphör.¹²

Regeringen anger inte i styrdokumentet till Sveaskog, SFV och Fortifikationsverket hur de närmare ska bedriva naturvård. I olika styrdokument anges dock att verksamheten bl.a. ska bedrivas på ett hållbart sätt eller att de ska verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås.

Sveaskog omfattas av regeringens ägarpolicy där det framgår att de statligt ägda bolagen ska vara föredömen inom området hållbart företagande.¹³ SFV ska enligt myndighetens instruktion, inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning.

⁷ Dessa utgör ca 10 procent av Sveaskogs produktiva skogsmark nedanför fjällen och utanför ekoparkerna. I områdena genomförs naturvårdande skötsel.

⁸ Produktionsskogarna omfattar 85 procent av företagets produktiva skogsmark.

⁹ Se SFV:s hemsida: www.sfv.se

¹⁰ Se: www.sfv.se

¹¹ Fortifikationsverket (2010), Årsfakta 2010.

¹² Överenskommelsen omfattar 56 områden om ca 31 200 hektar totalareal varav ca 10 500 hektar är produktiv skogsmark.

¹³ Med hållbart företagande avses att verksamheten ska bedrivas så att det gynnar hållbar utveckling, dvs. en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Detta innefattar bl.a. miljö, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Riktlinjer för Sveaskogs verksamhet anges, förutom i statens ägarpolicy även i generell lagstiftning (aktiebolagslagen), i bolagsordningen och i särskilda uppdrag.

SFV ska enligt regleringsbrevet för budgetåret 2012 även verka för att leva upp till de skogspolitiska målen för produktion och miljö och för att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås, främst målen om *God bebyggd miljö*, *Storlagen fjällmiljö* och *Levande skogar*. Fortifikationsverket ska enligt myndighetens regleringsbrev för 2012 verka för att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås.

Sveaskog bedriver i dag ett viktigt naturvårdsarbete som omfattar miljöhänsyn vid avverkning, naturvårdande skötsel och naturvårdsavsättningar. Utifrån föresatsen att staten ska vara ett föredöme som markägare finns en förväntan hos oss att bolaget agera föredömligt och leda utvecklingen av naturvårdsarbetet i skogen.

Del D.
Miljöhänsyn i skogen

8 Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande

8.1 Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen

Miljömålsberedningen bedömer: Den nuvarande skogspolitiken bygger på frihet under ansvar. Skogsvårdslagstiftningen anger lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen i skogen ska nås.

- Skogsbruket bör fortsätta och vidareutveckla sitt arbete med frivillig miljöhänsyn, både genom den internationella certifieringen och på andra sätt.
- Skogsbruket och frivilliga organisationer bör fortsätta att aktivt arbeta med kunskapsspridning och utbildning i frågor som bidrar till att miljömålen nås i skogen.
- Statligt finansierade insatser bör inriktas på att stimulera frivilliga insatser, t.ex. genom rådgivning.

8.1.1 Motivering

Skogspolitiken utgår från att skogsbruket arbetar för miljömålen genom frihet under ansvar. Lagstiftningen uttrycker en lägstanivå för miljöhänsynen inom skogsbruket, som kompletteras med frivilliga insatser för att målen ska kunna nås. Det ansvar för miljöhänsyn som följer med friheten i nuvarande skogspolitik är således omfattande och kräver betydande frivilliga insatser. Skogsbrukets frivilliga insatser är därför av avgörande betydelse för att bevara den biologiska mångfalden i skogen och har därför stor betydelse för nå flera

av miljö kvalitetsmålen särskilt målet *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. För att nå målet om *Levande sjöar och vattendrag* krävs även frivilliga insatser i form av hänsyn till skogens vatten inom skogsbruket.

Vi ser mycket positivt på de stora insatser för frivillig miljöhänsyn som har genomförts i skogsbruket sedan den nuvarande skogspolitiken beslutades i början av 1990-talet. Vi vill särskilt lyfta fram den stora betydelsen av de avsättningar av produktiv skogsmark som görs inom ramen för de marknadsdrivna internationella certifieringssystemen. Mer än hälften av de arealer med produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog som i dag skyddas strikt i Sverige finns inom ramen för de frivilliga avsättningarna. Detta arbete behöver fortsätta, se kapitel 5.

Även vad gäller andra former av miljöhänsyn har arbetet utvecklats under de två senaste decennierna, men det kvarstår fortfarande mycket att göra för att miljömålen ska kunna nås. Skogsbruket behöver därför fortsätta och vidareutveckla den frivilliga miljöhänsynen, både genom den marknadsdrivna internationella certifieringen och på andra sätt.

Skogsbruket och det civila samhället behöver även fortsätta med aktiv kunskapspridning och utbildning i frågor som bidrar till att miljömålen nås i skogen.

Statligt finansierade insatser som genomförs rörande miljöhänsyn i skogen bör i första hand inriktas på att stimulera frivilliga insatser, t.ex. genom rådgivning.

Marknadsdriven internationell certifiering

Skogsbrukets frivilliga åtgärder på miljöområdet sker i dag i huvudsak inom certifieringssystemen Forest Stewardship Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC). Cirka 15 miljoner av landets 23 miljoner hektar produktiv skogsmark är certifierat i något av systemen.¹ Eftersom certifieringssystemen är frivilliga och marknadsdrivna kan staten inte styra utformningen och inriktningen på systemen. Att från statens sida försöka

¹ Uppgift från PEFC Sverige den 2012-09-10. Drygt 11 miljoner hektar skogsmark i Sverige är FSC-certifierad. Lika stor andel är certifierad enligt PEFC. Det är relativt vanligt att skogsmark är dubbelcertifierad. Enbart räknat på den produktiva skogsmarken är cirka 15 miljoner hektar certifierad i något av eller båda standardiseringssystemen. Se: www.fsc-sverige.org/statistik-och-fakta och www.pefc.se För ytterligare statistik om den svenska skogsmarken se SOU 2012:15 s. 23.

styra certifieringen vore inte heller förenligt med principen om frihet under ansvar.

I FSC- respektive PEFC-certifieringen finns bl.a. regler om begränsningar av avverkningar av nyckelbiotoper, kvarlämnande av s.k. naturvärdesträd², frivilliga avsättningar av produktiv skogsmark³, mål om andel lövträd i bestånden m.m. FSC-standarden innebär bl.a. att nyckelbiotoper och naturvärdesträd inte får avverkas inom den certifierade marken.⁴ FSC-skogsägare är även skyldiga att sätta av minst 5 procent av den produktiva marken för naturvårdsändamål.⁵ Även inom PEFC-certifieringen ska nyckelbiotoper alltid sparas inom ramen för kravet på 5 procent avsättning av produktiv skogsmark. Skogsägare ska vidare lämna minst 10 naturvärdesträd per hektar.⁶

Kunskapsspridning, forskning och andra insatser

Skogsbruk, allmänhet, ideella organisationer myndigheter och universitet genomför i olika former åtgärder för att förbättra miljöhänsyn i skogsbruket. Bland annat samverkas kring åtgärdsprogram för hotade arter. Det förekommer även gemensamma forskningsprojekt där exempelvis skötselåtgärders effekter på den biologiska mångfalden analyseras. För att underlätta skogsbruket och förbättra miljöhänsynen lämnar även intresse- och företagarsorganisationer rådgivning och stöd till privata markägare. Även ideella organisationer tar fram och sprider kunskap om hur miljöhänsynen kan förbättras. Behov finns för fortsatta FOU-satsningar kring olika ekosystemtjänster samt mer tvärvetenskaplig forskning kring skogs- och vattensystem.

² Träd som är avvikande och särskilt grova.

³ Omfattningen av frivilliga avsättningar uppskattas till ca 1 048 000 hektar produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog. Skogsstyrelsen (2012), Skogsbrukets frivilliga avsättningar, rapport nr. 5.

⁴ Saknas naturvärdesträd ska skogsbrukaren försöka skapa sådana, genom att lämna träd av olika trädslag så att det i kommande skogsgeneration ska finnas minst tio grova och gamla träd per hektar i genomsnitt.

⁵ www.fsc-sverige.org.

⁶ PEFC SWE 002:3, Svenska PEFC skogsstandard 2012–2017.

Statliga verksamheter som uppmuntrar markägarnas frivilliga insatser

De statligt finansierade insatser som rör miljöhänsyn i skogsbruket bör vara utformade så att de uppmuntrar frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogen. Skogsstyrelsens rådgivning till dem som brukar skogen är här en viktig komponent. Rådgivningsverksamheten ska ge stöd till markägare så att de kan välja ändamålsenliga insatser för sina frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogen. Nedan redovisar vi förslag som syftar till att förstärka denna verksamhet.

9 Förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen

9.1 Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket anges tydligt i skogsvårdslagstiftningen senast 2014.

Miljömålsberedningen konstaterar att den nuvarande skogspolitiken bygger på frihet under ansvar för skogsbruket så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden upprätthålls. Lagstiftningen bör tydligt ange lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Etappmålet syftar till att säkerställa att denna lägsta nivå tydligt anges. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen i skogen ska nås.

Förslag till åtgärder:

Särskilt viktiga regler för miljöhänsyn

- En ny skogsvårdsförordning införs senast 2014, se författningsförslag. Förordningen anger särskilt viktiga regler för miljöhänsyn. Innebörden i dagens regler klargörs, utan att ambitionsnivån förändras. *Den grundlagsbaserade intrångsbe-gränsningen gäller oförändrat.* De särskilt viktiga reglerna för miljöhänsyn är: skydd för växt- och djurarter, skydd för hänsynskrävande biotoper, spara träd vid avverkning, skyddszoner mot vatten och försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten.

- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram underlag till en bilaga till den nya förordningen, med tydliga definitioner av hänsynskrävande biotoper och med uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör sparas vid avverkning. När det gäller de hänsynskrävande biotoperna bör myndigheten i sitt arbete särskilt beakta att det av rättssäkerhetsskäl kan finnas anledning att utelämna svårdefinierade företeelser ur definitionerna. Uppdraget bör redovisas senast mars 2014.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram tydliga föreskrifter om hur skyddszoner mot vatten ska utformas. Skogsstyrelsen bör i sitt arbete samråda med Havs- och vattenmyndigheten. Uppdraget bör redovisas före utgången av 2014.

Hänsyn till sociala värden

- Samhällets krav på hänsyn till sociala värden i skogsbruket tydliggörs genom ett tillägg i skogsvårdslagen, se författningsförslag.

Nya sanktionsmöjligheter vid allvarliga regelbrott

- En ny skogsvårdsförordning anger nya sanktionsmöjligheter vid allvarliga regelbrott, se författningsförslag. Om man uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter som har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn ska man kunna dömas till böter. Om man med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att vidta rimliga åtgärder för att förebygga körskador kan man dömas till böter.

Skogsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud direkt

- Skogsvårdslagen ändras så att Skogsstyrelsen kan meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts, se författningsförslag. Skogsstyrelsen ges genom detta ett effektivare instrument både i hanteringen av avverkningsanmälningar och i sin tillsyn.

Avverkningsanmälan blir bindande

- Avverkningsanmälan blir (som en konsekvens av ovanstående föreslagna förändringar och i övrigt gällande regelverk) juridiskt bindande efter sex veckor om Skogsstyrelsen inte

meddelat ett föreläggande eller förbud. På detta sätt blir det enklare för skogsbrukaren att veta att man gör rätt innan avverkningen påbörjas.

Förtydligad tillsyn

- En ny skogsvårdsförordning innehåller krav på att Skogsstyrelsen ska upprätta en tillsynsplan, se författningsförslag.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att senast 2014 redovisa hur skillnaden mellan myndighetens tillsynsverksamhet och rådgivningsverksamhet ska bli tydligare.

Kontrollstation 2018

- Regeringen genomför 2018 en kontrollstation för att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som föreslås i detta betänkande. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljömålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder. En möjlig åtgärd inom detta område kan vara att regeringen tillsätter en bred skogspolitisk utredning, som bl.a. ser över samhällets krav på miljöhänsyn i skogsbruket.

9.1.1 Motivering

Miljöhänsynen i skogsbruket har, tillsammans med skyddet av land- och sötvattenområden, en avgörande betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Det är också av betydelse för att vi ska leva upp till de mål i Nagoyaavtalet inom Konventionen om biologisk mångfald som handlar om hållbart brukande och bevarande av ekosystemtjänster. Forskningen om biologisk mångfald beskriver ofta relationen mellan skydd av land- och sötvattenområden och miljöhänsyn i det brukade landskapet som kommunicerande kärn.¹ Vi har tagit fasta på detta i förslagen till etappmål för att arbetet ska gå framåt i båda avseendena. Våra förslag till etappmål om skydd respektive hållbart brukande ska därför betraktas samlat.

¹ Se t.ex. SOU 1997:97, SOU 1997:98, Skogsstyrelsens (2010), rapport 4, Länsstyrelsen Västerbotten (2012) meddelande 14.

Miljöhänsynen i skogsbruket har även stor betydelse för att skapa förutsättningar för att uppnå flera av de vattenrelaterade miljömålen, inte minst *Levande sjöar och vattendrag*. Det har också betydelse för att vi ska nå *Begränsad klimatpåverkan*. Skogen skapar även stora sociala värden, bl.a. upplevelsevärden och värden för friluftsliv och rekreation.

Samtidigt som miljöhänsynen i skogsbruket är en viktig del av miljöpolitiken kan den skapa målkonflikter med andra samhällsmål, bl.a. näringspolitiska och regionalpolitiska mål. Vi ser även en potentiell framtida konflikt mellan miljömålen för biologisk mångfald och begränsad klimatpåverkan genom substitution av fossila bränslen med biobränsle och ökad användning av trä som byggmaterial. De olika ökade anspråken på skogen kan dessutom leda till ytterligare stigande virkespriser. När starka målkonflikter finns är det viktigt att samhället tydligt anger vilka krav för miljöhänsyn som gäller i skogen.

Dagens skogspolitik med frihet under ansvar

Dagens skogspolitik med nuvarande skogsvårdslagstiftning beslutades 1993.² Beslutet innebar en avreglering av skogsbruket, där tidigare ekonomiska stöd och detaljregleringar togs bort. Samtidigt infördes två jämställda mål för skogsbruket – ett miljömål och ett produktionsmål.

En viktig utgångspunkt i dagens skogspolitik är den grundlagsstadgade äganderätten. Äganderätten begränsar hur stora värden en markägare kan tvingas att avstå från genom krav på miljöhänsyn genom den s.k. intrångsbegränsningen. Intrångsbegränsningen innebär att en markägare har rätt till ersättning när anspråk på marken från statens sida innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Avverkning av skog räknas normalt som pågående markanvändning.

Samtidigt räcker den miljöhänsyn som ryms inom intrångsbegränsningen inte till för att miljömålen i skogen ska kunna nås. Skogsvårdslagstiftningen, inom intrångsbegränsningens ram, anger en lägstanivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen ska nås.

² Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252.

Miljöhänsynen i skogsbruket kan förbättras ytterligare

Utvecklingen av miljöarbetet i skogsbruket har i flera avseenden varit positivt sedan 1993. Miljöhänsynen vid föryngringsavverkning förbättrades på flera punkter under 1990-talet. Utvecklingen av mängden död ved, grova träd och äldre lövrik skog har varit positiv under 2000-talet.³ Utvärderingar visar dock även på brister i miljöhänsynen utifrån lagens krav.⁴

Utvärderingar av miljöhänsynen i skogen har varit metodmässigt komplicerade. Trots detta är det tydligt att utvärderingarna visar att det finns problem som återstår att lösa. Skogsstyrelsens senaste uppföljning av miljöhänsynen i skogsbruket framgår av tabell 5. Även om siffrorna i enskilda fall får betraktas med försiktighet pga. de metodmässiga svårigheterna, så visar de på att det finns behov av ytterligare förbättring av miljöhänsynen. Nivån på miljöhänsynen varierar mellan olika markägare och mellan olika avverkningar. Vid vissa avverkningar tas hänsyn långt utöver lagens krav, medan man i andra fall inte fullt ut når upp till lagens krav.

³ Prop. 2009/10:155.

⁴ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket (2011), Skogs- och miljöpolitiska mål – brister, orsaker och förslag på åtgärder, meddelande 2, s. 20 och 28–33. Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen – fördjupad utvärdering av miljömålen, rapport 2012.

Tabell 5 Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning. Gäller föryngringsavverkningar utförda under 2008/2009-2010/2011

Form av miljöhänsyn	Andel (%) av antalet föryngringsavverkningar där det funnits anledning att ta hänsyn	Ingen negativ påverkan (andel, %)	Liten negativ påverkan (andel, %)	Stor negativ påverkan (andel, %)
Hänsynskrävande biotoper	48	64	20	16
Skyddszoner (samtliga) ⁵	40	67	23	10
Skyddszoner (vattendrag)	9	54	22	24
Transport över vattendrag	19	61	27	12
Skogliga impediment	9	89	10	1
Upplevelsevärden	7	90	8	3
Kulturmiljöer	28	56	35	9

Källa: Skogsstyrelsens årsstatistik.⁶

Förbättrad miljöhänsyn genom förtydligad lägsta nivå i lagstiftningen

Vi bedömer att hänsynen i skogsbruket kan bli bättre om den lägsta nivån för miljöhänsynen anges tydligare i lagstiftningen. Det kan i dag vara svårt som skogsbrukare att veta om man gör rätt eller inte. Detta kan skapa problem med såväl rättssäkerheten som med legitimiteten i styrningen.

Otydligheten består i tre delar: otydliga och oprioriterade regler, bristande sanktionsmöjligheter och otydlig tillsyn. I dag anges reglerna för miljöhänsyn i Skogsstyrelsens föreskrifter. Föreskrifterna är omfattande och sinsemellan oprioriterade. Det förekommer ofta formuleringar om att den enskilda markägaren i sin hänsyn ska "eftersträva", "förhindra" eller "undvika" att göra något. Formuleringarna skapar oklarhet när det gäller vad en markägare

⁵ Kolumnen avser skyddszoner mot såväl sjöar och vattendrag som impediment och jordbruksmark.

⁶ Hämtad från:

<www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Statistik/Amnesomraden/Skogsvard-och-miljohansyn/Tabeller--figurer/>, 2013-02-04.

får, inte får eller ska göra. Bristen på sanktionsmöjligheter gör att det ofta saknas möjligheter att beivra även allvarliga brott mot reglerna. Det kan skapa oklarhet kring statens avsikter med regelverket. Dagens tillsyn är otydlig och har skapat meningsmotsättningar mellan olika berörda parter. En av orsakerna till detta är sannolikt de otydliga reglerna som skapar svårigheter för tillsynen. En annan orsak kan vara att Skogsstyrelsens tillsyn och rådgivning inte skiljs tillräckligt tydligt från varandra.

Vi föreslår utifrån detta som etappmål att samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket anges tydligt i skogsvårdslagstiftningen senast 2014.

9.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder:

Särskilt viktiga regler för miljöhänsyn

- En ny skogsvårdsförordning införs senast 2014, se författningsförslag. Förordningen anger särskilt viktiga regler för miljöhänsyn. Innebörden i dagens regler klargörs, utan att ambitionsnivån förändras. *Den grundlagsbaserade intrångsbegränsningen gäller oförändrat.* De särskilt viktiga reglerna för miljöhänsyn är: skydd för växt- och djurarter, skydd för hänsynskrävande biotoper, spara träd vid avverkning, skyddszoner mot vatten och försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram underlag till en bilaga till den nya förordningen, med tydliga definitioner av hänsynskrävande biotoper och med uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör sparas vid avverkning. När det gäller de hänsynskrävande biotoperna bör myndigheten i sitt arbete särskilt beakta att det av rättssäkerhetsskäl kan finnas anledning att utelämna svårdefinierade företeelser ur definitionerna. Uppdraget bör redovisas senast mars 2014.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram tydliga föreskrifter om hur skyddszoner mot vatten ska utformas. Skogsstyrelsen bör i sitt arbete samråda med Havs- och vattenmyndigheten. Uppdraget bör redovisas före utgången av 2014.

Hänsyn till sociala värden

- Samhällets krav på hänsyn till sociala värden i skogsbruket tydliggörs genom ett tillägg i skogsvårdslagen, se författningsförslag.

Nya sanktionsmöjligheter vid allvarliga regelbrott

- En ny skogsvårdsförordning anger nya sanktionsmöjligheter vid allvarliga regelbrott, se författningsförslag. Om man uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter som har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn ska man kunna dömas till böter. Om man med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att vidta rimliga åtgärder för att förebygga körskador kan man dömas till böter.

Skogsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud direkt

- Skogsvårdslagen ändras så att Skogsstyrelsen kan meddela ett föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte följts, se författningsförslag. Skogsstyrelsen ges genom detta ett effektivare instrument både i hanteringen av avverkningsanmälningar och i sin tillsyn.

Avverkningsanmälan blir bindande

- Avverkningsanmälan blir (som en konsekvens av ovanstående föreslagna förändringar och i övrigt gällande regelverk) juridiskt bindande efter sex veckor om Skogsstyrelsen inte meddelat ett föreläggande eller förbud. På detta sätt blir det enklare för skogsbrukaren att veta att man gör rätt innan avverkningen påbörjas.

Förtydligad tillsyn

- En ny skogsvårdsförordning innehåller krav på att Skogsstyrelsen ska upprätta en tillsynsplan, se författningsförslag.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att senast 2014 redovisa hur skillnaden mellan myndighetens tillsynsverksamhet och rådgivningsverksamhet ska bli tydligare.

Kontrollstation 2018

- Regeringen genomför 2018 en kontrollstation för att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som föreslås i detta betänkande. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljömålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder. En möjlig åtgärd inom detta område kan vara att regeringen tillsätter en bred skogspolitisk utredning, som bl.a. ser över samhällets krav på miljöhänsyn i skogsbruket.

Särskilt viktiga regler för miljöhänsyn

Vi föreslår en ny skogsvårdsförordning för att förtydliga samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket, senast 2014. Förordningen anger särskilt viktiga regler för miljöhänsyn i skogsbruket.

För att förtydliga samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket behövs två typer av åtgärder:

- Avsändare på rätt nivå i det demokratiska systemet. Att definiera samhällets krav innebär att göra politiska avvägningar. Det bör göras av demokratiskt valda företrädare. Detta kan ske genom att riksdagen beslutar om lag eller genom att regeringen beslutar om förordning.
- Förtydliganden i sak. För att reglerna ska bli tydliga behövs preciseringar. Det gäller både för reglerna på förordningsnivå och för mer detaljerade regler på föreskriftsnivå.

I 30 § Skogsvårdslagen (1979:429) anges de övergripande utgångspunkterna för miljöhänsynen i skogsbruket:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Idag är det den ansvariga förvaltningsmyndigheten Skogsstyrelsen som genom sina föreskrifter anger kraven på miljöhänsyn. Det kan vara svårt för en förvaltningsmyndighet att göra de politiska avväganden som detta i delar medför. Vårt förslag innebär därför att de viktigaste förtydligandena sker i den nya förordningen som beslutas av regeringen. Skogsstyrelsen får i uppgift att på särskilt utpekade områden ange mer detaljerade föreskrifter.

Den nya skogsvårdsförordningen föreslås lyfta fram särskilt viktiga regler för miljöhänsyn, se författningsförslag. Innebörden i dagens regler klargörs utan att ambitionsnivån förändras. Den grundlagsbaserade intrångsbegränsningen gäller oförändrat. De särskilt viktiga reglerna för miljöhänsyn är:

- skydd för växt- och djurarter,
- skydd för hänsynskrävande biotoper,
- spara träd vid avverkning,
- skyddszoner mot vatten och
- försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten.

De särskilt viktiga reglerna för miljöhänsyn i förordningen klargör samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn både för skogsbrukaren och för Skogsstyrelsen. Reglerna gäller inom den ram som intrångsbegränsningen ger. En skogsbrukare kan inte tvingas att följa dessa regler utöver intrångsbegränsningen utan att ersättning ges. Däremot är vår förväntan att många skogsbrukare frivilligt är beredda att lämna extra hänsyn. De särskilt viktiga reglerna för miljöhänsyn blir då en vägledning om vilken frivillig hänsyn som är mest angelägen att lämna.

Vi har utgått från ambitionsnivån i dagens föreskrifter. Vi har hämtat underlag från preliminära resultat från Skogsstyrelsens s.k. dialogprojekt om miljöhänsyn. Vi har även använt oss av resultat från Skogsstyrelsens egen utvärdering av sina föreskrifter för att förtydliga vissa regler.⁷ Skrivningar om att man ska "eftersträva", "förhindra" eller "undvika" att göra något har undvikits. Istället talar reglerna om vad man får, inte får eller ska göra.

Vi har även utgått från att innebörden av reglerna inte ska preciseras i allmänna råd, eftersom allmänna råd inte är juridiskt bin-

⁷ Skogsstyrelsen (2011), Översyn av föreskrifter och allmänna råd enligt 30 § SvL, del 1, meddelande 6.

dande. Så sker idag bl.a. för hänsynskrävande biotoper. Innebörden av begrepp o. dyl. bör istället läggas i bilaga till förordningen eller preciseras genom föreskrifter.

Förtydligandet av särskilt viktiga regler för miljöhänsyn i den nya skogsvårdsförordningen innebär att Skogsstyrelsens generella bemyndigande att meddela föreskrifter med stöd av 30 § utgår. I förordningen bemyndigas Skogsstyrelsen istället att meddela mer detaljerade föreskrifter i särskilt utpekade frågor.

Skydd för växt- och djurarter

- **Skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas för växt- och djurarter som är rödlistade i kategorierna akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.**

Det är angeläget att skogsbruksåtgärder genomförs på ett sådant sätt att skador på växt- och djurarter minimeras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva i livskraftiga bestånd. När skogsbruksåtgärder utformas är det därför angeläget att särskild hänsyn tas till arter som är hotade eller missgynnade. I den s.k. rödlistan kategoriseras arter utifrån artens utdöendeförhållanden.⁸ De arter som är hotade eller på något sätt missgynnade kategoriseras i fyra kategorier; akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade. Om en skogsbruksåtgärd kan antas påverka en art som tillhör någon av dessa kategorier negativt bör särskild hänsyn tas. Det kan exempelvis innebära att skogsbruksåtgärder genomförs så att sådana växt- och djurarters fortplantning inte störs.

Skydd för hänsynskrävande biotoper

- **Förbud att vidta en skogsbruksåtgärd i en hänsynskrävande biotop som på ett betydande sätt kan påverka biotopen negativt.**

⁸ ArtDatabanken vid Sveriges Lantbruksuniversitet tar på Naturvårdsverkets uppdrag fram Sveriges rödlista. Den senaste rödlistan beslutades av Naturvårdsverket den 28 april 2010. Internationellt samordnas arbetet med rödlistning av Internationella naturvårdsunionen (IUCN).

Hänsynskrävande biotoper är områden som har högre naturvärden än omkringliggande skog och utgör miljöer som har särskild betydelse för djur- och växtliv. Det kan röra sig om kärr, sumpskogar med naturskogskaraktär, bergbranter, raviner, områden vid källor och örtrika områden längs bäckar. Enligt nuvarande bestämmelser ska man bl.a. förhindra eller begränsa skador i och invid hänsynskrävande biotoper. För att det ska vara tydligt för en markägare vad som förväntas av dem föreslås istället att det införs ett förbud mot åtgärder i hänsynskrävande biotoper som på ett betydande sätt påverkar biotopen negativt. Ett sådant förbud förutsätter tydliga beskrivningar eller definitioner av vad som är en hänsynskrävande biotop. Vi föreslår därför att definitioner samlas i en bilaga till förordningen och att Skogsstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur sådan ska utformas. I uppdraget ingår att definiera de biotoper som har så höga naturvärden att de har särskild betydelse för djur- och växtliv. I bilagan bör dock av rättssäkerhetsskäl endast ingå sådana biotoper som kan definieras på ett tydligt sätt. Målet bör vara att varje markägare utifrån definitioner i bilagan ska kunna bedöma om en biotop är att betrakta som en hänsynskrävande enligt lagen. Om en biotop inte är möjlig att definiera eller beskriva på detta sätt bör den följaktligen inte ingå i bilagan. Resultatet från Skogsstyrelsens s.k. dialogprojekt bör beaktas i myndighetens arbete med att ta fram förslaget till bilaga.

Spara träd vid avverkning

- Vid en avverkning ska minst tio träd per hektar lämnas kvar.
- Vid avverkning ska död ved i form av torrakor, äldre vindfällen och högstubbar lämnas kvar.

Vid avverkningar är det viktigt att lämna kvar tillräckligt mycket buskar, träd samt döda träd för att arter ska kunna leva kvar i en hygges- och ungskogsfas. Att lämna kvar buskar och träd är också angeläget för att minska hyggesintrycket och bevara skogens upplevelsevärden. Enligt nuvarande bestämmelser ska man vid all avverkning lämna kvar buskar, enstaka träd, trädansamlingar och döda träd. Det framgår dock inte vilken typ av träd och buskar som ska lämnas, hur de ska lämnas eller om det alltid är nödvändigt att lämna sådana träd och buskar. För att lyfta fram och tydliggöra bestämmelsen föreslår vi att det vid en avverkning ska lämnas kvar minst

tio träd per hektar. Träden bör vara av en viss storlek eller ålder. Vi föreslår därför att uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör lämnas samlas i en bilaga till förordningen och att Skogsstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur en sådan ska utformas.

Skyddszoner mot vatten

- **I anslutning till sjöar och vattendrag ska en zon med träd och buskar lämnas i den utsträckning det behövs med hänsyn till vattenkvaliteten.**

Avverkning av skog i närheten av vatten kan leda till att organiskt material, näringsämnen och andra ämnen tillförs vatten vilket i sin tur kan påverka vattenlevande organismer. Att bevara skyddszoner mot vatten är ofta en effektiv åtgärd för att minska de effekter på vatten som uppstår vid skogsbruk. Träden och marken närmast vatten skyddar även mot extrema temperaturer och stabiliserar marken. Enligt nuvarande bestämmelser ska man bl.a. lämna skyddszoner med träd och buskar i sådan utsträckning det behövs av hänsyn till bl.a. vattenkvalitet. Man ska även förhindra eller begränsa skador på mark och vatten. För att klargöra regeln föreslår vi att sjöar och vattendrag förses med en skyddszon. Det innebär att zoner med träd och buskar ska lämnas kvar i anslutning till sjöar och vattendrag i sådan utsträckning som behövs med hänsyn till vattenkvaliteten. Vi föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram föreskrifter om hur en sådan skyddszon närmare ska utformas. Eftersom det är rimligt att skyddszonernas utformning varierar beroende på de naturliga variationerna i landskapet och mellan olika regioner bör föreskrifterna även innehålla kriterier för när och på vilket sätt skyddszoner ska lämnas. Skogsstyrelsen bör i sitt arbete samråda med Havs- och vattenmyndigheten. Resultatet från Skogsstyrelsens s.k. dialogprojekt bör beaktas i myndighetens arbete med att ta fram föreskrifter.

Försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten

- Den som vidtar en skogsbruksåtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skogsbruksåtgärden medför körskador.
- Det är förbjudet att anlägga skogsbilvägar och traktorvägar i direkt anslutning till sjöar, vattendrag och hänsynskrävande biotoper. Vägdiken i anslutning till sådana vägar ska utformas så att de inte ansluter direkt till en sjö eller ett vattendrag.
- Passager över vattendrag ska utformas så att vandringshinder inte uppstår och att vattendraget behåller sin naturliga botten.
- När träddelar utöver stamvirket tas ut ur skogen ska man vid behov vidta åtgärder så att skador inte uppstår på skogsmarkens långsiktiga näringsbalans och buffringsförmåga mot försurning.

Skogsbruksåtgärder kan under vissa omständigheter leda till skador på mark och vatten. Körskador vid skogsbruksåtgärder kan exempelvis leda till skadlig slamtransport, kvicksilverläckage och näringsläckage till skogens vatten. Byggande av skogsbilvägar och traktorvägar kan leda till skador på natur- och kulturmiljön. Det är därför viktigt att man vidtar försiktighetsåtgärder för att undvika detta. Enligt dagens bestämmelser ska skador på mark och vatten förhindras eller begränsas. Vidare ska bl.a. allvarliga körskador förhindras. Vi föreslår att reglerna klargörs så att det tydligt framgår att man ska vidta skyddsåtgärder för att minska körskador, att skogsbilvägar och traktorvägar inte ska anläggas i direkt anslutning till sjöar eller vattendrag och att vägdiken inte ska utformas så att de ansluter direkt till sjöar eller vattendrag. Vid sidan om försiktighetsåtgärder ska även återställande åtgärder genomföras så att t.ex. stigar och vattendrag rensas från avverkningsrester. Vi föreslår vidare att Skogsstyrelsen bemyndigas att i föreskrifter ytterligare konkretisera de försiktighetsåtgärder och återställande åtgärder som behövs utifrån detta.

Frågor om dikning är av stor betydelse för vattenmiljön. Dessa frågor regleras i miljöbalken (1998:808). Exempelvis dikesrensning kan leda till att slam frigörs, till ökad grumling i anslutande vattendrag och till läckage av kvicksilver, kväve och kalium och till ökade

pH-värden.⁹ Inom ramen för strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik kommer vi att utreda frågor om miljöhänsyn vid dikning, som därför inte behandlas närmare i detta kapitel rörande skogsvårdslagen.¹⁰

Regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen om hänsynskrävande biotoper och sparade träd

Vi föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram underlag för en bilaga till den nya skogsvårdsförordningen, med tydliga definitioner av hänsynskrävande biotoper och med uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör sparas vid avverkning. När det gäller de hänsynskrävande biotoperna bör myndigheten i sitt arbete särskilt beakta att det av rättssäkerhetsskäl kan finnas anledning att utelämna svårdefinierade företeelser ur definitionerna. Uppdraget bör redovisas senast mars 2014.

Regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen om skyddszoner mot vatten

Vi föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram tydliga föreskrifter om hur skyddszoner mot vatten ska utformas. Skogsstyrelsen bör i sitt arbete samråda med Havs- och vattenmyndigheten. Uppdraget bör redovisas före utgången av 2014.

Hänsyn till sociala värden

Vi föreslår att samhällets krav på hänsyn till sociala värden i skogsbruket tydliggörs genom ett tillägg i skogsvårdslagen, se författningsförslag. Vid skötsel av skog ska enligt 30 § skogsvårdslagen hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Vi bedömer att det också tydligt bör framgå av lagen att hänsyn även ska tas till skogens sociala värden. Det handlar om människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation, friluftsliv, m.m. Sociala värden har också stor ekonomisk betydelse.

⁹ IVL Svenska Miljöinstitutet (2013), Dikesrensningens effekter på vattenföring, vattenkemi och bottenfauna i skogsekosystem.

¹⁰ Centrala juridiska aspekter rörande dikning utreds för närvarande även av den pågående Vattenverksamhetsutredningen (dir. 2013:37).

Skogsstyrelsen bemyndigas att utfärda mer detaljerade föreskrifter utifrån skogens sociala värden. Redan i dag finns föreskrifter som har betydelse för hänsynen till sociala värden men som primärt syftar till att hänsyn ska lämnas till natur- och kulturmiljövårdens intressen. Exempelvis ska skyddszoner med träd och buskar lämnas kvar vid skötsel av skog av hänsyn till landskapsbilden.¹¹ Förslaget innebär att Skogsstyrelsen även får möjlighet att utfärda föreskrifter som endast berör de sociala värdena. När en myndighet ska utfärda föreskrifter ingår det att närmare analysera konsekvenserna av dessa.

Skogsstyrelsen har i sitt regleringsbrev för 2013 fått i uppdrag att göra en sammanställning av kunskapsläget om skog och sociala värden.¹² Skogsstyrelsen bör i arbetet med att utfärda mer detaljerade föreskrifter utifrån skogens sociala värden bygga vidare på den kunskap som detta uppdrag ger.

Nya sanktionsmöjligheter vid allvarliga regelbrott

Vi föreslår att den nya skogsvårdsförordningen anger nya påföljder vid allvarliga regelbrott, se författningsförslag. Dagens brist på sanktionsmöjligheter gör att det ofta saknas möjligheter att beivra även allvarliga brott mot reglerna. Det kan skapa oklarhet kring statens avsikter med regelverket.

För att kunna dömas till brott mot en hänsynsbestämmelse krävs idag att Skogsstyrelsen har meddelat ett föreläggande eller förbud om vilken hänsyn den enskilde markägaren ska ta innan avverkning. Det finns ett behov av att allvarligare brott ska kunna sanktioneras även om Skogsstyrelsen inte meddelat ett föreläggande eller förbud.

Vi föreslår nya påföljder vid två typer av allvarliga regelbrott:

- Underlåtenhet att vidta rimliga åtgärder för att förebygga en körskada.
- Försvårande av natur- och kulturmiljökontroll.

Om man med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att vidta rimliga åtgärder för att förebygga en körskada kan man dömas till böter. Böter kan dock inte utdömas om förfarandet tillåtits av en behörig

¹¹ SKSFS 2011:7, föreskrift 7:21

¹² Skogsstyrelsen regleringsbrev för 2013. Uppdraget ska rapporteras den 1 december 2013.

myndighet, är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt.

Försvårande av natur- och kulturvårdskontroll innebär att man med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift som från natur- och kulturvårdssynpunkt har betydelse för Skogsstyrelsens prövning eller tillsyn. Det kan ske i en ansökan, anmälan eller annan handling som man är ålagd att lämna till Skogsstyrelsen. Man kan då dömas till böter. Det innebär bl.a. att man kan dömas till böter om man med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan.

Båda de nya påföljderna innebär ett straffrättsligt förfarande. Det betyder att Skogsstyrelsen polisanmäler en överträdelse som misstänks vara brott, polismyndigheterna utreder misstanken, åklagaren väcker åtal för brottet om det finns tillräckliga grunder för åtal, och slutligen sker behandling vid en allmän domstol. I båda fallen krävs att åklagaren kan bevisa uppsåt eller oaktsamhet för att någon ska kunna dömas till böter.

Skogsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud direkt

Vi föreslår en ändring av § 35 skogsvårdslagen som ger Skogsstyrelsen möjlighet att meddela föreläggande eller förbud utan att först ha lämnat ett råd som inte har följts, se författningsförslag. Dagens bestämmelser innebär att Skogsstyrelsen inte får meddela sådana förelägganden och förbud om det inte först visat sig att ett tidigare lämnat råd inte har följts. Skogsstyrelsen ges genom ändringen ett effektivare instrument både i hanteringen av avverkningsanmälningar och i sin tillsyn.

Avverkningsanmälan blir bindande

Avverkningsanmälan blir, som en konsekvens av ovanstående föreslagna förändringar och i övrigt gällande regelverk, juridiskt bindande efter sex veckor om Skogsstyrelsen inte meddelat ett föreläggande eller förbud.

Regler för avverkningsanmälan (juridisk benämning är "under rättelse om avverkning") anges i 14 § skogsvårdslagen samt 15 § i den nu gällande skogsvårdsförordningen (ny numrering 23–28 §§ i vårt förslag till ny skogsvårdsförordning). I skogsvårdsförord-

ningen anges att en avverkning får påbörjas tidigast sex veckor efter anmälan. I vårt förslag ovan ges Skogsstyrelsen möjlighet att snabbara meddela föreläggande och förbud. Skogsstyrelsen bör använda denna möjlighet vid hanteringen av avverkningsanmälningar för att säkerställa att korrekt miljöhänsyn visas vid avverkningar. Det ger en trygghet för skogsbrukaren att veta att man gör rätt innan avverkningen påbörjas. Vi föreslår ovan att det blir sanktionsbelagt att med uppsåt eller av oaktsamhet lämna oriktiga uppgifter i en avverkningsanmälan (försvårande av natur- och kulturmiljökontroll). Det som anges i anmälan blir således bindande om inte Skogsstyrelsen hör av sig med ett föreläggande eller förbud innan sex veckor har gått. Både skogsägaren och Skogsstyrelsen har sedan att utgå från det som angetts i avverkningsanmälan vid avverkningen respektive tillsynen av avverkningen.

Vidare bör det utifrån de föreslagna förändringarna bli lättare för Skogsstyrelsen att vid behov driva rättsfall för att domstolarna ska ange praxis i nyckelfrågor rörande miljöhänsynen i skogsbruket. En sådan praxis blir därefter ett stöd för Skogsstyrelsens bedömningar, t.ex. av avverkningsanmälningar och i tillsynsfrågor.

Skogsstyrelsen efterfrågar idag mycket information från skogsbrukaren vid avverkningsanmälan. Skogsstyrelsen bör eftersträva att göra det så enkelt som möjligt för skogsbrukaren att lämna de uppgifter som behövs för myndighetens bedömning. Skogsstyrelsen bör också se över så att den information som efterfrågas är ändamålsenlig för myndighetens bedömning. Processen bör göras så tydlig och enkel som möjligt så att det blir lätt att göra rätt för skogsbrukaren.

I övrigt gäller samma process som tidigare för avverkningsanmälan. Det gäller bl.a. möjligheterna att få påbörja avverkning innan sex veckor har gått, som anges i 15 § i den nu gällande skogsvårdsförordningen.

Förtydligad tillsyn

Skogsstyrelsens ska upprätta en tillsynsplan

Vi föreslår att den nya skogsvårdsförordningen innehåller krav på att Skogsstyrelsen ska upprätta en tillsynsplan, se författningsförslag. Planen förväntas tydliggöra Skogsstyrelsens tillsynsarbete. Detta är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Tillsynsplanen ska

grundas på en analys av tillsynsbehoven. Tillsynsplanen ska grundas på en utredning om tillsynsbehovet för Skogsstyrelsens ansvarsområde enligt skogsvårdslagen och ses över vid behov. Planen ska även grundas på ett register som myndigheten ska föra över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

Skogsstyrelsen omfattas redan av miljötillsynsförordningens (2011:13) krav på att upprätta tillsynsplan för tillsyn enligt miljöbalken. Vi föreslår således att motsvarande kvar på tillsynsplan förs in avseende tillsynen enligt skogsvårdslagen. Myndigheten bör härvidlag dock enbart upprätta en gemensam tillsynsplan.

Regeringsuppdrag till Skogsstyrelsen om skillnaden mellan tillsynsverksamheten och rådgivningsverksamheten

Vi föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att senast 2014 redovisa hur skillnaden mellan myndighetens tillsyn och rådgivning ska bli tydligare. Skogsstyrelsen har viktiga roller både som tillsynsmyndighet och som rådgivande myndighet. Tillsyn innebär myndighetsutövning och kraven på rättsäkerhet ska här vara höga. Rådgivning är inte myndighetsutövning utan just rådgivning. Det är av rättssäkerhetsskäl angeläget att dessa roller är tydligt skilda från varandra. Skogsstyrelsen använder idag i praktiken rådgivningen för två olika syften: dels för att säkerställa att lagens krav efterlevs och dels för att stödja skogsbrukets frivilliga miljöhänsyn utöver lagens krav. Denna ordning kan skapa oklarhet för främst skogsbrukarna.

Kontrollstation 2018

Vi föreslår att regeringen 2018 genomför en kontrollstation för att analysera utvecklingen i förhållande till detta etappmål, tillsammans med övriga etappmål som föreslås i detta betänkande. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljömålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder. En möjlig åtgärd inom detta område kan vara att regeringen tillsätter en bred skogspolitisk utredning, som bl.a. ser över hur samhällets krav på miljöhänsyn i skogsbruket kan tydliggöras ytterligare.

9.1.3 Konsekvensbedömning

Ändamålsenlighet

Effekter på miljöhänsynen i skogen

Etappmålet berör främst miljö kvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt växt- och djurliv* samt *Levande sjöar och vattendrag*. Målet har även betydelse för *Begränsad klimatpåverkan*. Etappmålet syftar till att säkerställa att skogsvårdslagstiftningen tydligt anger en lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen i skogen ska nås.

Genom att i lagstiftningen tydligt ange samhällets krav på miljöhänsyn blir det enklare för den som bedriver skogsbruk att följa reglerna. Genom att göra det enklare att följa reglerna bedömer vi att samhällets krav på lägstanivå för miljöhänsyn i skogsbruket kan säkerställas. Vi bedömer att lagstiftningen kommer att stärkas genom att den nya skogsvårdsförordningen klargör de särskilt viktiga reglerna för miljöhänsyn. Förordningen innehåller även nya påföljder för de allvarligaste regelbrotten och en förtydligad tillsynsverksamhet.

Förslaget om att tydliggöra samhällets krav på hänsyn till sociala värden innebär att Skogsstyrelsen bemyndigas att utfärda föreskrifter på området. Vi bedömer att detta kan underlätta möjligheterna att nå flera av miljö kvalitetsmålen där sociala värden omnämns i målens preciseringar, bland annat *Levande skogar*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt och djurliv*.

Alternativa handlingsvägar

En alternativ handlingsväg för att förbättra miljöhänsynen i skogen skulle kunna vara att genom lagstiftningen generellt kräva en högre nivå på miljöhänsynen. Detta skulle kräva en förändrad tillämpning av den grundlagsbaserade intrångsbegränsningen och innebära en förändring av nuvarande skogspolitik med frihet under ansvar för skogsägarna. Vi tror dock att en kombination av förtydligad lägsta nivå för miljöhänsyn i lagstiftningen och ambitiösa frivilliga insatser kan skapa motsvarande resultat, utan att vi behöver genomföra grundlagsrelaterade förändringar.

Ett annat alternativ är att regeringen uppdrar åt Skogsstyrelsen att ta fram tydligare föreskrifter. Eftersom det kan vara svårt för en förvaltningsmyndighet att ta fram regler som i delar kräver politiska avvägningar¹³ kan ett sådant uppdrag skapa fortsatt otydlighet.

Förenlighet

Rådighet

Sverige har rådighet att själv utforma krav om miljöhänsyn i skogsbruket. Det finns inga överenskommelser på internationell eller europeisk nivå som binder Sverige i detta avseende. Däremot finns både internationella överenskommelser och EU-bestämmelser som kan komma att påverka den svenska utformningen av bestämmelserna om miljöhänsyn i skogsbruket. De direktiv på EU-nivå som främst har betydelse i detta avseende är direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt förordning (EU) nr 995/2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen), se vidare nedan. Därtill finns internationella överenskommelser så som t.ex. konventionen om biologisk mångfald, FN:s klimatkonvention, FN:s skogsprinciper och FN:s skogsforum. Inga av dessa konventioner eller överenskommelser förhindrar Sverige från att vidta de föreslagna förtydligandena.

Relationen till EU:s timmerförordning

EU:s timmerförordning¹⁴ förbjuder verksamhetsutövare att släppa ut timmer eller trävaror från olaglig avverkning på EU-marknaden. Syftet är att komma till rätta med illegal avverkning och motverka inflödet av och handeln med olagligt avverkat timmer och trävaror. EU-förordningar är direkt bindande för medlemsländerna. I brist på en internationellt erkänd definition av olaglig avverkning, bestäms detta av lagstiftningen i det land där timret avverkas. Regeringen förbereder för närvarande en proposition till riksdagen angående

¹³ Se Skogsstyrelsen (2011), Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 § SvL – del 1, meddelande nr 6.

¹⁴ 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. Förordningen trädde i kraft den 3 mars 2013.

frågor som aktualiserats med anledning av EU:s timmerförordning. Propositionen väntas lämnas till riksdagen under hösten 2013.

Våra förslag innebär att innebörden i dagens svenska regler klargörs, utan att ambitionsnivån förändras. Våra förslag kommer därför inte att påverka tillämpningen av timmerförordningen. Timmerförordningen gör ingen skillnad på regler på förordningsnivå och regler på föreskriftsnivå, eftersom rättsverkan i dessa regler är densamma. Timmerförordningen gör heller ingen skillnad på om reglerna är belagda med sanktion eller ej. Våra förslag till förtydliganden av reglerna kan dock komma att underlätta tillämpningen av timmerförordningen eftersom det blir klarare vad som är tillåtet eller ej. Det som anges i anmälan blir bindande om inte Skogsstyrelsen hör av sig med ett föreläggande eller förbud innan sex veckor har gått. Både skogsägaren och Skogsstyrelsen har sedan att utgå från det som angetts i avverkningsanmälan vid avverkningen respektive tillsynen av avverkningen.

EU:s timmerförordning innehåller ett straffrättsligt förfarande. En domstol kan efter prövning besluta att timmer från olaglig avverkning som har släppts ut på EU-marknaden ska förverkas. Här är den brottsliga handlingen att släppa ut timret på marknaden. Vi föreslår sanktioner för allvarliga regelbrott vid själva avverkningen. EU:s sanktionssystem och våra förslag till sanktioner kan bli näraliggande. Det är därför angeläget att domstolarna vid sin bestämning av straff tar hänsyn till de totala sanktionernas storlek. Regeringen bör behandla denna fråga i sin proposition till riksdagens under hösten 2013. Vi ser dock inte skäl att avstå från nya nationella sanktioner med anledning av EU:s timmerförordning. EU:s timmerförordning har ett mer avgränsat marknadsrelaterat syfte, medan våra förslag syftar till att hantera allvarliga regelbrott rörande miljöhänsyn i skogen i ett bredare sammanhang.

Rättssäkerhetsaspekter

Förslagen att förtydliga samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn bör leda till en ökad förutsägbarhet om vad som gäller och därmed ökad rättsäkerhet. Det blir lättare för den som bedriver skogsbruk att göra rätt. En ökad förutsägbarhet kombinerat med en förtydligad tillsyn torde även innebära att styrningen av skogsbruket uppfattas som mer legitim.

Effekter för skogsbruksföretagen, skogsindustri och sysselsättning

De ändringar som vi föreslår innebär förtydliganden av den lägsta nivå som samhället kräver. Förslagen innebär därför inga merkostnader för markägarna eller företagen, utan de ska redan i dag ta miljöhänsyn i den givna omfattningen. Syftet är att det ska bli enklare för skogsbrukarna att göra rätt. Vi bedömer därför att förslagen inte har några påtagliga effekter för skogsbruksföretagen, skogsindustrin eller sysselsättningen.

Eventuella konsekvenser för skogsbruksföretagen, skogsindustrin och sysselsättning av förslaget om att tydliggöra samhällets krav på hänsyn till sociala värden måste bedömas av Skogsstyrelsen i samband med att myndigheten utformar specifika föreskrifter på området.

Kostnadseffektivitet

Det samhällsekonomiskt mest effektiva är att kostnader för de åtgärder som krävs för att skydda miljön internaliseras i marknadens pris. Det är inte möjligt att till fullo tillämpa den principen på den skogliga miljöhänsynen. Intrångsbegränsningen sätter ett tak för hur stora värden en markägare behöver avstå vid pågående markanvändning. Vi har, liksom andra jämförbara länder, istället infört skyddsregler i skogsvårdslagstiftningen. Den regelstyrda miljöhänsynen förutsätts bli kompletterad av en omfattande frivillig hänsyn från skogsbrukarnas sida. Denna kombination av regelkrav och frivillighet har förutsättningar för att skapa en kostnadseffektiv miljöhänsyn.

Den frivilliga hänsynen beslutas och genomförs av markägarna själva. Det är högst sannolikt att dessa väljer hänsynsåtgärder som enligt deras uppfattning ger stor miljönytta i förhållande till kostnaderna.

En väl planerad tillsyn kan antas leda till ökad kostnadseffektivitet i Skogsstyrelsens verksamhet.

Fördelningseffekter

Förslagen om en förtydligad miljöhänsyn har inga påtagliga fördelningseffekter.

Statsfinansiella effekter

Statliga administrationskostnader

Vi bedömer att kostnaderna för Skogsstyrelsen att genomföra förslaget att upprätta en tillsynsplan samt genomföra de föreslagna regeringsuppdragen ryms inom myndighetens ordinarie uppgifter.

Skatteintäkter

Mot bakgrund av att vi bedömer att förslagen inte har några påtagliga effekter för skogsbruksföretagen, skogsindustrin eller sysselsättningen bedömer vi även att de inte heller har några påtagliga effekter på skatteintäkterna.

10 Ett variationsrikt skogsbruk

10.1 Etappmål om variationsrikt skogsbruk

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk har säkerställts senast 2014.

Förslag till åtgärder:

Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att:

- se över föreskrifter och allmänna råd till 5, 6 och 10 §§ skogsvårdslagen i syfte att tydliggöra möjligheterna att bedriva alternativa brukningsformer till trakthyggesbruk, med rapportering senast i februari 2014,
- tillsammans med berörda forskningsutförare utveckla kunskaperna om till trakthyggesbruk alternativa skogsbruksformer och analysera olika skogsbruksmetoders för- och nackdelar, bl.a. effekt på s.k. nyckelarter, samt
- utveckla rådgivningen till skogsbruket för att verka för ett diversifierat skogsbruk.

10.1.1 Motivering

Trakthyggesbruk är den i Sverige dominerande formen av skogsbruk.¹ Ett alternativ till trakthyggesbruket är s.k. *blädningsbruk*.² *Hyggesfritt skogsbruk* används ibland som är en samlingsbeteckning

¹ Trakthyggesbruket går ut på att skapa likåldriga (enskiktade), större bestånd (trakt) och utmärks av att man startar och avslutar ett bestånd genom att det avverkas vid ett enda ingrepp (slutavverkning).

² Blädningsbruk avser ett skogsskötselsystem som innebär att skogen alltid är *flerskiktad*, dvs. innehåller träd av olika storlek. Blädningsbruket innebär att skogen kontinuerligt *blädas* vilket innebär en form av gallring.

för alternativ till trakthyggesbruket. Skog och skogsmark kan även utnyttjas för andra syften än att producera virke eller biomassa, exempelvis för rekreation, friluftsliv, jakt, rennäring och turism. Detta brukar ofta benämnas som skogens sociala värden. Ibland talar man om *mångbruk* som innebär att skogen utnyttjas såväl för att producera biomassa som för andra syften.

Värdet av ett variationsrikt skogsbruk

Kunskapen om vilken effekt skötselformer har på skogsproduktion, ekonomi, klimat, biologisk mångfald, skogens vatten m.m. är relativt begränsad. Den forskning som finns på området pekar i olika riktningar och det är svårt att dra entydiga slutsatser utifrån den.

Hyggesfria metoder möjliggör enligt Skogsstyrelsen för många långlivade arter, framförallt mykorrhizasvampar och hänglavor, att överleva och fortleva efter avverkning. Även många mossor, insekter, fåglar och kärlväxter bedöms klara sig bättre vid hyggesfritt skogsbruk än vid trakthyggesbruk.³ Skogsstyrelsen hävdar även att de hyggesfria skogsbruket bl.a. kan ha fördelar för att bevara kulturmiljöer, för skogens sociala värden, rennäringen m.m.⁴

Skogsstyrelsen hävdar att det finns beräkningar som indikerar att tillväxten blir mellan 15–40 procent lägre vid blädning jämfört med trakthyggesbruk. Myndigheten pekar emellertid även på undersökningar som visar att produktionen inte blir lägre vid blädning givet att det gäller ”välskötta” bestånd med lämpliga förutsättningar för blädning.⁵

Vi konstaterar att det är svårt att dra entydiga slutsatser om de olika skötselformernas fördelar och nackdelar. Det beror på att kunskapen om de till trakthyggesbruket alternativa metoderna är bristfälliga vilket i sin tur beror på att dessa metoder praktiserats i liten skala under efterkrigstiden. Det tar också mycket lång tid att genomföra regelrätta experiment där olika skogsskötselformer jämförs på ett systematiskt sätt.

Vi bedömer att en ökad variation i skogsbruket är önskvärd. Det är därför väsentligt att det inte finns onödiga hinder för en viss form

³ Skogsstyrelsen (2012), Hyggesfritt skogsbruk.

⁴ Skogsstyrelsen (2012), Hyggesfritt skogsbruk.

⁵ Lämpliga förutsättningar är bl.a. ett högt virkesförråd, att skogen är skiktad och att marken lämpar sig för naturlig föryngring. Enligt Lundqvist (2005) finns inga studier i Norden som entydigt kan visa att den långsiktiga virkesproduktionen är markant högre eller lägre vid blädningsbruk än vid trakthygge givet välskötta bestånd.

av skogsbruk när den är lämplig. Hyggesfria metoder kan exempelvis tillämpas i ökad utsträckning i tätortsnära skogar eller i skogar med stor betydelse för friluftslivet eller i andra fall när det är lämpligt.

Flera olika skötselformer gynnar den biologiska mångfalden genom att större variation i skogslandskapet skapas.⁶ Förutsättningarna att nå särskilt miljö kvalitetsmålen *Ett rikt växt- och djurliv* och *Levande skogar* bedöms därför öka. En ökad variation av skogsbruksmetoder ger sannolikt även bättre förutsättningar att möta framtida förändringar, exempelvis de förändringar som ett ändrat klimat kan medföra.

Vid valet av bruksform bör även skogens sociala värden beaktas. Hyggesfria metoder kan exempelvis ha fördelar då det innebär mindre drastiska förändringar av skogstillståndet jämfört med trakthyggesbruk. Detta är särskilt angeläget i skogar som besöks ofta och som därmed har höga sociala värden, exempelvis tätortsnära skogar. Hyggesfritt skogsbruk kan i vissa fall bidra till högre upplevelsevärden än trakthyggesbruket. Det är särskilt förnygrings- och ungskogsfasen inom trakthyggesbruket som kan upplevas som negativ även om ett hygge ibland ger upphov till fina utsikter.

Bruksformerna måste dock anpassas till de lokala förhållandena. Alla bruksformer är inte lämpliga överallt. Hyggesfria metoder fungerar exempelvis enligt Skogsstyrelsen bäst i bestånd av s.k. sekundärträslag som gran och bok som tål att växa i svagare solljus. Pionjärträslag som exempelvis tall är mer ljuskrävande och därför mindre lämpade för hyggesfria metoder som exempelvis blädning. Skogsstyrelsen gjorde 2008 bedömningen att hyggesfritt skogsbruk kan vara aktuellt att bedriva på 5–10 procent av skogsmarken. I denna andel ingår bl.a. skog som är lämplig för blädning och tätortsnära skog.⁷

Försvårar skogsvårdslagen för andra former av skogsbruk än trakthyggesbruk?

Den skogspolitik som beslutades 1993 syftade bl.a. till att genom avregleringar för skogsägarna få ett mer mångfacetterat skogsbruk. Detta syfte har inte uppnåtts. Frågan kan därför ställas om skogs-

⁶ Detta hävdas även i forskningssammanställningen av Olsson, M & Andersson, P & Lennartsson, T & Lenoir, L & Mattson, L & Palme, U, (2012), Land management meeting several environmental objectives, Naturvårdsverket, report 6505.

⁷ Skogsstyrelsen (2008), Kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk, meddelande nr 1.

vårdslagen (SVL) försvårar andra former av skogsbruk än trakt-hyggesbruk.

I skogsvårdslagen finns inga krav på att avverka skog men om sådan avverkning genomförs ställer lagen upp ett antal villkor som ska vara uppfyllda. De viktigaste bestämmelserna i detta sammanhang är 5, 6 och 10 §§ SVL. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att skogsmarkens virkesproducerade förmåga tillvaratas samt att förhindra ett s.k. exploaterande skogsbruk, dvs. ett skogsbruk som enbart är inriktat på att utnyttja skog genom avverkning.

5 och 6 §§ SVL innehåller bestämmelser om när och hur ny skog ska anläggas. Enligt 5 § SVL ska ny skog anläggas bl.a. om markens virkesproducerande förmåga, efter avverkning eller på grund av skada, inte tas till vara på ett godtagbart sätt. I 2 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) anges att skogsmarkens virkesproducerande förmåga inte anses tillvaratagen på ett godtagbart sätt, när beståndets virkesförråd gått ned till under *hälften* av det förråd som normalt bör finnas, om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning. Skogsstyrelsen har i ett allmänt råd utvecklat en s.k. virkesförrådskurva som ska utgöra ett stöd för bedömningar av när denna hälftennivå inträder, den s.k. ”5-§-kurvan”.

I 10 § SVL anges att avverkning på produktiv skogsmark antingen ska vara:

- ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller
- främja skogens utveckling.

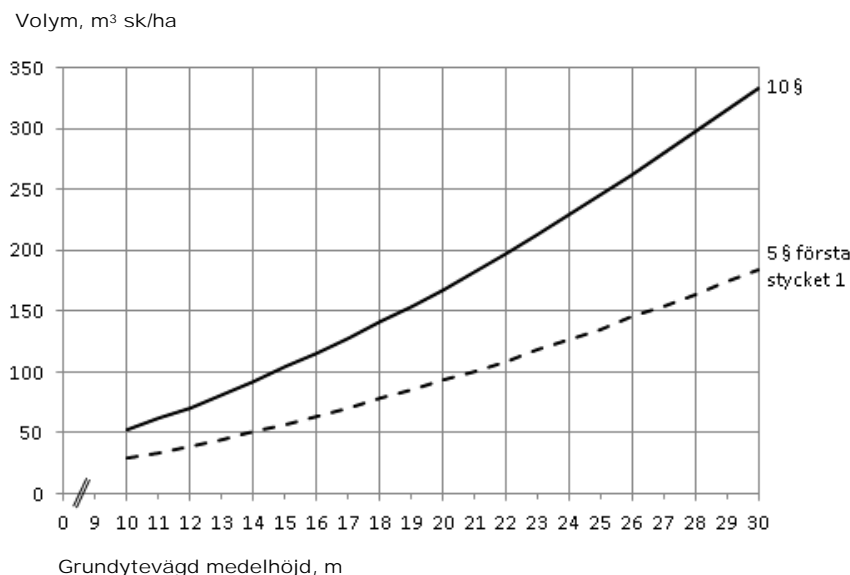
Den förstnämnda avser avverkning av slutavverkningsmogna träd som syftar till ett värdeuttag ur skogen och den senare på röjning och gallring som syftar till att vårda skogen.⁸ Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter (3 kap. 1 § SKSFS 2011:7) är avverkningsformer som är ändamålsenliga för återväxt av skog sådana där föryngring sker genom naturlig föryngring eller genom skogsodling. För avverkning som främjar skogens utveckling anges i 3 kap. 2 § SKSFS 2011:7 bl.a. att virkesförrådet efter avverkning ska vara tillräckligt för att tillvarata markens virkesproducerande förmåga. Skogsstyrelsen har i ett allmänt råd angett att virkesförrådet efter en sådan avverkning inte bör understiga en viss nivå som angivits i ett virkesförrådsdiagram, den s.k. ”10-§-kurvan”.

De två kurvorna (5- och 10-§-kurvan), som illustreras i figur 1, utvecklades på 1990-talet av Skogsstyrelsen för att förenkla tillämp-

⁸ Se Prop. 1992/93:226, s. 58-59.

ningen av lagen. Kurvorna bygger på antagandet att det finns ett positivt stabilt samband mellan volym och tillväxt sett över beståndshöjd på all barrskog.⁹

Figur 1 Virkesförrådsdiagram



- 10 § skogsvårdslagen
Lägsta virkesförråd efter en avverkning i barrskog som syftar till att **främja skogens utveckling**.
- - - 5 § skogsvårdslagen
Virkesförråd i barrskog, björkskog och blandskog av barrträd och björk som anger den nivå där skyldighet att anlägga ny skog normalt inträder.
Med barrskog avses bestånd som till minst 7/10 består av tall och/eller gran. Med björkskog avses bestånd som till minst 7/10 består av björk. Med blandskog av barrträd och björk avses bestånd som till minst 7/10 består av sådana trädslag.

Det har riktats kritik mot utformningen av kurvorna. Kritiken har bl.a. gällt att kurvorna inte har vetenskapligt stöd och att underlaget för hur kurvorna räknats fram inte har dokumenterats. Kurvorna bygger även på förhållanden i enskiktade bestånd, dvs. i bestånd som normalt är föremål för trakthyggesbruk. Huruvida de samband som kurvorna bygger på är giltiga i flerskiktade bestånd är därför osäkert. Detta medför att det kan ifrågasättas vilken relevans kur-

⁹ 10-§-kurvan är satt så att tillväxten inte får bli mindre än cirka 55 procent av den vid full slutenhet. 5 § -kurvan motsvarar ca 33 procent av tillväxten vid full slutenhet.

vorna har för att bedöma huruvida tillämpningen av en hyggesfri metod som exempelvis blädning är tillåten eller inte.

Skogsstyrelsens tolkning av 5 och 10 §§ SVL genom de allmänna råden innebär att det kan uppstå ett antal olika avverknings-situationer i skogen.¹⁰ Vid en slutavverkning inom ramen för ett trakthyggesbruk hamnar virkesförrådet normalt under 5-§-kurvan. Därmed uppstår skyldighet att anlägga ny skog. Vid gallringar och röjningar hamnar virkesförrådet normalt över 10-§-kurvan. I vissa fall kan dock avverkningar resultera i att virkesförrådet hamnar över 5-§-kurvan men under 10-§-kurvan. I de fallen kräver alltså inte lagen att ny skog anläggs, men åtgärderna som vidtas ska vara ändamålsenliga för återväxt av ny skog. Enligt Skogsvårdsstyrelsens allmänna råd innebär detta att avverkningar för att främja skogens utveckling endast kan ske på mark som är lämplig för naturlig förnygring. Om så inte är fallet strider avverkningen mot Skogsstyrelsens tolkning av 10 § SVL i de allmänna råden.

Skogsstyrelsen har dock möjlighet att i särskilda fall medge undantag från bestämmelserna om avverkningsformer (10 § SVL) för att möjliggöra försöksverksamhet eller för att utveckla natur- eller kulturmiljövärden.

Vår bedömning är att själva lagen som den kommer till uttryck i 5, 6 och 10 §§ SVL ger frihet för skogsägarna att välja skogsbruksmetod samtidigt som den anger gränser och villkor för hur skogsbruk får bedrivas. Återbeskogningskraven i 5 § SVL och kraven på att avverkningar antingen ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling i 10 § SVL framstår som viktiga för att undvika ett exploaterande skogsbruk.

Skogsstyrelsens tolkning och tillämpning av dessa bestämmelser i föreskrifter, allmänna råd och i sin rådgivningsverksamhet bör ses över så att de inte i onödan hindrar alternativen till trakthyggesbruket. Det gäller bl.a. Skogsstyrelsens utformning och tillämpning av de s.k. kurvorna som ska utgöra ett stöd för bedömningar om vad som är att betrakta som tillåtna och otillåtna former av skogsbruk. Kurvorna är dock inte anpassade till flerskiktade skogar, dvs. skogar som kan vara föremål för blädning och andra hyggesfria metoder.

Det finns en brist på kunskap rörande de till trakthyggesbruket alternativa skogsbruksmetoderna. Detta är problematiskt eftersom lagstiftningen utgår från att skogsbruk ska bedrivas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Avverkningsbestämmelserna (10 §

¹⁰ Se vidare Skogsstyrelsen (2012), Kunskapssammanställning och bedömningsgrunder för hyggesfritt skogsbruk.

SVL) ska exempelvis fortlöpande anpassas till ändrade förhållanden efter hand som nya metoder utvecklas och kan anses beprövade.¹¹

Det är också svårt eller omöjligt att närmare ange var gränsen mellan tillåtna och otillåtna former av skogsbruk går eftersom Skogsstyrelsen i stor utsträckning preciserat bestämmelserna i allmänna råd som endast är vägledande och inte bindande. När det gäller tillämpningen av tillåtna avverkningsformer i 10 § SVL finns inte heller någon domstolspraxis som kan ge vägledning om var gränserna går.

10.1.2 Åtgärder

Skogsstyrelsens tolkning och tillämpning av återväxt- och avverkningsbestämmelserna i skogsvårdslagen (5, 6 och 10 §§ SVL) i föreskrifter och allmänna råd behöver ses över så att de inte försvårar eller förhindrar skogsskötselformer som kan vara lämpliga i det aktuella beståndet. Skogsstyrelsen bör särskilt tillse att den kunskap som finns om alternativen till trakthyggesbruket så fort som möjligt arbetas in i dessa föreskrifter. Om kunskap saknas är det angeläget att sådan tas fram. Regeringen bör därför ge Skogsstyrelsen i uppdrag att efter samråd med berörda forskningsutförare utveckla kunskaperna om till trakthyggesbruket alternativa former av skogsbruk. I uppdraget bör ingå att systematiskt analysera och jämföra olika skogsbruksmetoders för- och nackdelar. Det kan handla om effekter på bl.a. skogsproduktion, biologisk mångfald och andra värden. Skogsbruksmetodernas effekt på s.k. nyckelarter bör särskilt belysas. Nyckelarter är växt- eller djurarter som spelar en viktig roll för andra arter i ett ekosystem. Skogsstyrelsen bör även beakta de sociala värdenas betydelse för hur bestämmelserna tillämpas.

Det är särskilt angeläget att Skogsstyrelsen ser över användningen av de s.k. kurvorna och analyserar huruvida de är tillämpliga i samband med hyggesfritt skogsbruk. Kurvorna är utformade utifrån förhållanden i enskiktad skog och det är osäkert om de kan tillämpas i flerskiktade skogar, dvs. skogar som kan vara föremål för blädning och andra hyggesfria metoder. Skogsstyrelsen bör i detta sammanhang analysera nivåerna, särskilt den s.k. 10-§-kurvan. I debatten har det hävdats att nivån på denna kurva är för hög och att en strikt tillämpning av det allmänna rådet förhindrar hyggesfria metoder på vissa marker.

¹¹ Prop. 1992/93:226, s. 58–59.

Skogsstyrelsen har i dag i stor utsträckning preciserat bestämmelserna i allmänna råd. Det är angeläget att Skogsstyrelsen preciserar gränserna för vilka skogsbruksmetoder som är tillåtna och otillåtna. För att skapa klarhet om var gränserna mellan tillåtna och otillåtna former av skogsbruk bör Skogsstyrelsen i ökad utsträckning precisera bestämmelserna i form av föreskrifter.

Skogsstyrelsen har sedan 2005 bedrivit ett projekt om kontinuitetsskogar och hyggesfritt skogsbruk med målet att öka kunskapen. Det är angeläget att detta arbete går vidare och intensifieras så att kunskap om de hyggesfria metoderna så snabbt som möjligt kan ligga till grund för myndighetens föreskrifter och rådgivning på området.

10.1.3 Konsekvensbedömning

Ändamålsenlighet

Det föreslagna etappmålet om att säkerställa förutsättningarna för ett variationsrikt skogsbruk syftar till att undanröja de hinder som finns för alternativa bruksformer.

Alternativa handlingsvägar

Möjligheten att nå ökad klarhet när det gäller tillåtligheten i alternativa skogsbruksmetoder genom en utvecklad domstolspraxis har visat sig liten. Regelverket bör därför klargöras.

En alternativ handlingsväg att säkerställa förutsättningarna för ett variationsrikt skogsbruk som övervägas är att regeringen tillkallar särskild utredare för uppgiften att förbättra regelverket. Vi bedömer dock att frågorna har den karaktären att de lämpligen kan hanteras på myndighetsnivå.

Förenlighet

En av statsmakternas intentioner bakom skogsvårdslagen är att ge förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk. De föreslagna åtgärderna syftar till en utveckling av Skogsstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och rådgivningsverksamhet inom ramen för skogsvårdslagens bestämmelser.

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk är helt förenligt med det i kapitel 9 föreslagna etappmålet om en förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen.

Kostnadseffektivitet

Den främsta alternativa brukningsformen till trakthyggesbruk är blädning. Generellt sett anses blädning ge lägre skogstillväxt än trakthyggesbruk. Det finns dock undersökningar som indikerar att tillväxten inte behöver bli lägre om förutsättningarna för blädning är de rätta.

Det är enligt skogsvårdslagen markägaren som har att inom lagens gränser välja brukningsform. Konsekvenserna av etappmålet är att denne får bättre förutsättningar att välja alternativ till trakthyggesbruk. Mot denna bakgrund kan det förutsättas att etappmålet inte kommer att märkbart påverka skogsbrukets ekonomi negativt.

Fördelningseffekter

Etappmålet har inga påtagliga fördelningseffekter.

Statsfinansiella effekter

Förslaget innefattar bl.a. uppdrag till Skogsstyrelsen att ta fram analyser av hur föreskrifter och allmänna råd till 5, 6 och 10 §§ SVL eventuellt förhindrar ett variationsrikt skogsbruk. Förslaget innefattar även uppdrag till Skogsstyrelsen att efter samråd med berörda forskningsutförare öka kunskapen om alternativa skogsbruksformer samt att utreda hur myndigheten kan utveckla sin rådgivning till skogsbruket för att verka för ett variationsrikt skogsbruk. Uppdragen inryms under Skogsstyrelsens normala verksamhet.

11 Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket

11.1 Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket

Miljömålsberedningen bedömer:

För att samhällets insatser ska användas effektivt bör vissa statliga insatser för ökad miljöhänsyn stå i särskilt fokus:

- Skoglig planering.
- Åtgärder för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden i skogslandskapet.

Förslag till åtgärder:

- I syfte att underlätta den skogliga planeringen bör regeringen ge Skogsstyrelsen och övriga berörda myndigheter i uppdrag att:
 - kvalitetssäkra informationen i existerande databaser,
 - analysera behovet av nya inventeringar eller kompletteringar av genomförda sådana,
 - utveckla kunskapen om kvaliteten på skogslandskapets vattenmiljöer, samt tillgängliggöra och kvalitetssäkra informationen om vattenskyddsområden, samt
 - säkerställa att relevant information blir tillgängligt genom att intensifiera arbetet med "En dörr in".
- Regeringen bör ge Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera befintliga stöd och föreslå åtgärder för att åstadkomma ökad effektivitet med ett landskapsperspektiv i fokus.

I uppdraget bör även ingå att förtydliga vilken typ av åtgärder som skogsbruket förväntas genomföra utan ekonomiskt stöd.

11.1.1 Motivering

En central utgångspunkt i skogspolitiken är att skogsbruket arbetar för miljömålen genom frihet under ansvar. Statens stöd till skogsbrukarnas arbete med miljöhänsyn är begränsat och finns främst inom två områden.

Staten bidrar med underlag till markägarens skogliga planering som är ett viktigt verktyg för att förebygga skador på natur- och kulturmiljövärden i landskapet. Staten ger även ekonomiska bidrag för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden i skogslandskapet.

Genom att underlätta den skogliga planeringen och utveckla bidragen för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden förbättras förutsättningarna för att skogsbrukets insatser når miljö kvalitetsmålen, särskilt målet *Levande skogar*. Det är även angeläget att myndigheterna aktivt informerar skogsägare om de möjligheter till stöd för natur- och kulturmiljövårdande insatser som finns både inom ramen för landsbygdsprogrammet och i andra former.

Skoglig planering

Skoglig planering är ett instrument med vilket skogsbrukare kan landskapsanpassa sitt skogsbruk. Planerna måste, för att kunna fungera som underlag för förebyggande skötsel- och brukningsåtgärder, bygga på korrekt information om de natur- och kulturmiljövärden som finns i landskapet. I dag är informationen såväl av bristfällig kvalitet som i vissa fall splittrad.¹

Behovet att säkerställa och kvalitetssäkra informationen i existerande databaser är stort. Flera viktiga register över nyckelbiotoper och kulturminnen har inte tillräcklig kvalitet.² Det finns även anled-

¹ Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen (2011), En dörr in för skogsägare, Del 2 – Slutrapport.

² Positionsangivelser är inte alltid så exakta att de går att använda operativt i t.ex. en skogsmaskin. Gränser för nyckelbiotoper och läget för fornminnen är ibland osäkra. Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen (2011), En dörr in för skogsägare, Del 2 – Slutrapport.

ning att komplettera och kvalitetssäkra de inventeringar av nyckelbiotoper som genomfördes under 1990-talet. Kunskapen om kvaliteten på skogslandskapets vattenmiljöer behöver också förbättras.

Mot denna bakgrund bedömer vi att berörda myndigheter bör vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa skogsbrukets tillgång till tillförlitlig information om natur- och kulturmiljövärden. Myndigheterna bör även analysera behovet av nya inventeringar eller kompletteringar av genomförda sådana i syfte att förbättra den skogliga planeringen.

Ett antal myndigheter arbetar för närvarande med det av regeringen initierade projektet "En dörr in" som syftar till att förenkla skogsägares myndighetskontakter och tillgång till relevant information. Det är viktigt att detta arbete bedrivs målmedvetet. Det är också viktigt att arbetet bedrivs och utformas utifrån ett markägare- eller medborgarperspektiv.

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

Ett antal ekonomiska stöd för att utveckla och bevara natur- och kulturmiljövärden i skogslandskapet finns i dag, exempelvis:

Bidrag till ädellövskogsbruk

Stödets syfte är att kompensera markägare för de högre kostnader som uppstår vid förnygring av ädellövskog p.g.a. de krav som ställs i skogsvårdslagens 25 § på att bevara ädellövskog.

Bidrag till natur- och kulturmiljövård i skogen (NOKÅS)

Syftet med stödet natur- och kulturmiljövårdsåtgärder är att berika skogsmiljöer av allmänt intresse.

Landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet innehåller stöd och ersättningar för att utveckla landsbygden som finansieras gemensamt av Sverige och EU. Inom programmet finns tre stöd med särskilt fokus på skogen;

”Bevara och utveckla skogens mångfald”, ”Kompetensutveckling” samt ”Öka arealen ädellövskog”.

Det råder i dag osäkerhet kring hur de olika stöden samverkar och om stöden leder till de mest kostnadseffektiva åtgärderna. Det har exempelvis uppstått överlapp mellan NOKÅS och Landsbygdsprogrammets stöd ”Bevara och utveckla skogens mångfald”. Det kan också ifrågasättas om nuvarande ekonomiska stöd är förenliga med den skogspolitiska utgångspunkten att skogsnäringen har det huvudsakliga ansvaret för naturvårdsåtgärderna i vardagslandskapet.

Det finns mot denna bakgrund behov att utvärdera befintliga svenska och europeiska ekonomiska stöd och överväga förändringar för ökad effektivitet i åtgärderna vad gäller miljöeffekter på mark och vatten. I uppdraget bör även ingå att förtydliga vilken typ av åtgärder skogsbruket förväntas genomföra utan statligt ekonomiskt stöd.

I detta sammanhang bör även ekosystemtjänsternas värde för samhället uppmärksammas. Möjligheten för markägare att få ersättning för värdefulla ekosystemtjänster bör kunna utvecklas. Kunskapsunderlag för detta saknas dock fortfarande i viktiga delar. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska analysera åtgärder och föreslå metoder och insatser för att bättre värdera ekosystemtjänster och för att förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället.³

11.1.2 Åtgärder

De åtgärder som behöver vidtas för att hantera de problem och utvecklingsbehov som vi har identifierat behöver utredas vidare.

Vi föreslår att regeringen i syfte att underlätta den skogliga planeringen ger Skogsstyrelsen och övriga berörda myndigheter i uppdrag att:

- kvalitetssäkra informationen i existerande databaser,
- analysera behovet av nya inventeringar eller kompletteringar av genomförda sådana,
- utveckla kunskapen om kvaliteten på skogslandskapets vattenmiljöer, samt tillgängliggöra och kvalitetssäkra informationen om vattenskyddsområden, samt

³ Dir. 2013:4.

- säkerställa att relevant information blir tillgängligt genom att intensifiera arbetet med ”En dörr in”.

Vi föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera befintliga stöd och föreslå hur stöden kan utformas för ökad effektivitet. I uppdraget bör även ingå att förtydliga vilken typ av åtgärder som skogsbruket förväntas genomföra utan statligt ekonomiskt stöd.

11.1.3 Konsekvensbedömning

Förslaget om åtgärder för ett förbättrat underlag för markägarnas skogliga planering syftar till att förbättra det underlag som behövs för att ta rimlig hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i skogsbruket. De åtgärder som kommer att vidtas med anledning av det föreslagna regeringsuppdraget bör där bidra till miljö kvalitetsmålen även om förutsättningarna att nå målen inte förändras på ett avgörande sätt.

Förslaget om en utvärdering av det statliga ekonomiska stödet till vissa miljöåtgärder syftar till att bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig styrning av skogsbrukets kultur- och naturvårdsåtgärder. Det är en fråga för de berörda myndigheterna att i sin utvärdering bedöma hur ett förändrat statligt ekonomiskt stöd påverkar skogsägarnas kultur- och naturhänsyn.

Uppdragen till berörda myndigheter ryms inom deras ordinarie uppgifter.

12 Skogsbruk med framtidsperspektiv

12.1 Etappmål om ett nationellt skogsprogram

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Sverige har utvecklat ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden, senast 2015.

Förslag till åtgärd:

Regeringen initierar senast 2013 en öppen dialog med berörda intressen för att gemensamt ta fram ett nationellt skogsprogram. Dialogen ska vara framtidsinriktad och omfatta skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden. Regeringen inhämtar även synpunkter från allmänheten, t.ex. genom e-dialog och öppna hearings.

12.1.1 Motivering

Utvecklingen av den svenska skogen – ett gemensamt intresse

Utnyttjandet av skogen och skogspolitiken har stor betydelse för möjligheterna för att nå generationsmålet i miljöpolitiken och då särskilt miljö kvalitetsmålen om *Begränsad klimatpåverkan* och *Levande skogar*. Även andra miljö kvalitetsmål påverkas av utvecklingen i skogen.

Den svenska skogen täcker mer än halva landets yta och berör hela befolkningen. Marken ägs i stor omfattning av privata markägare, men alla har genom allemansrätten rätt att fritt röra sig i skogen. Skogen skapar sociala värden för många människor, t.ex. genom möjligheter till umgänge, estetik, eller rekreation. Skogspolitiken legitimitet hos medborgarna förutsätter en dialog kring de sociala värdena.

Den skogspolitik som beslutades av riksdagen 1993 kännetecknas av två jämställda mål – miljömålet och produktionsmålet. Dessa mål ska nås genom skogsägarnas egna insatser och genom samverkan mellan de skogspolitiska medlen. Det går inte att göra en entydig avvägning mellan miljömålet och produktionsmålet. Det ligger i sakens natur att en sådan avvägning till stor del bygger på värderingar om bl.a. miljötillståndet och skogsbrukets behov av en rimlig ekonomi.

Vid sidan om miljö- och produktionsmålet finns det anledning att i ökad utsträckning beakta skogens sociala värden. Det handlar om människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation, friluftsliv, m.m. Dessa former av markanvändning representerar betydande ekonomiska värden och kan bidra till en god folkhälsa och ökat välbefinnande.

Det är markägarna som har ansvar för att skogsbruket utvecklas för att möta samhällets behov av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden samt sociala värden liksom skogsbrukets behov av en uthållig avkastning och god ekonomi. I det dagliga arbetet är det också markägaren som gör den slutliga avvägningen mellan olika målsättningar.

För att nå de miljö kvalitetsmål och andra samhällsmål som berörs av skogsbruket är det viktigt att avvägningarna mellan miljövärden, ekonomiska värden och sociala värden bygger på aktuella kunskaper och förhållanden. Avvägningarna bör exempelvis påverkas av om nya kunskaper om miljö tillståndet i naturen framkommer. Avvägningarna kan även förändras om skötselmetoder förändras, skogsbrukstekniken utvecklas eller om marknadsförhållandena och de ekonomiska förutsättningarna för skogsbruket ändras. Avvägningar bör även avspegla förändrade värderingar i samhället, exempelvis synen på de sociala värdena kopplade till skogen.

Framtidsutmaningar för skogen och skogsbruket

Livskraftiga och resilienta ekosystem utgör grunden för skogens långsiktiga förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster, som exempelvis produktion av träråvaror, vattenrening m.m. Miljö tillståndet i skogen har därför direkt och indirekt betydelse för ekonomiska och sociala värden kopplade till skogen. Det är angeläget att de avvägningar som görs inom skogsbruket och inom skogspolitiken beaktar sambanden mellan miljö tillstånden i skogsekosystemen och de ekosystemtjänster som de ger upphov till. Det är också viktigt

att synliggöra ekosystemtjänsternas värde så att de kan integreras i ekonomiska ställningstaganden och andra beslut i samhället. Den utredning om ekosystemtjänster som regeringen tillsatt kan bidra till att underlätta dessa avvägningar.¹

Den tekniska utvecklingen och globala konkurrensförhållanden kommer att förändra marknadsförutsättningarna för skogsnäringen genom förändrade konsumtionsvanor och produktutveckling. Efterfrågan inom gamla användningsområden för skogsråvara kan minska medan nya användningsområden tillkommer. Redan i dag minskar exempelvis efterfrågan på tidningspapper.

Ett exempel på nya användningsområden för skogsråvara är framväxten s.k. Grön energi². I Miljömålsberedningens betänkande Minska riskerna med farliga ämnen³ konstaterar vi att en ökad andel av biobaserade råvaror på bekostnad av petroleumbaserade råvaror kan minska spridningen av farliga ämnen. Även klimatpåverkan minskar vid en övergång till biobaserade råvaror. Vi föreslog mot denna bakgrund att regeringen skulle initiera ett forsknings- och utvecklingsprogram för åtgärdsinriktad forskning och innovation på kemikalieområdet, inklusive grön energi. En modern svensk grön kemiindustri kan utvecklas till att bli en stor användare av svenska skogsråvaror.

Klimatförändringarna kan även förväntas leda till ökad efterfrågan på biomassa och byggnadsmaterial över hela världen. Skogen har också en viktig roll som sänka när det gäller klimatpåverkande ämnen. Helt nya användningsområden för skogsråvara kan bli aktuella t.ex. för att tillverka viskos som ersättning för bomull. Det finns ett behov att öka förädlingsvärdet i skogsnäringen för att hantera nya förutsättningar på marknaden.

Framtidsutmaningarna för skogsbruket medför att vi bedömer att behovet av att göra avvägningar mellan olika samhällsmål kommer att öka.

¹ Dir. 2013:4.

² Med grön energi avses bl.a. utveckling av nya ämnen med låg giftighet och utan klimatpåverkan, samt användning av miljöanpassade och energieffektiva metoder och av ickefossila bränslen och förnybar energi vid framställning av kemikalier.

³ SOU 2012:38.

Ett nationellt skogsprogram

Skogens samlade ekonomiska, sociala och miljömässiga värden behöver uppmärksammas mer i ett långsiktigt perspektiv. Det är angeläget att hantera helheten och se sambanden mellan exempelvis miljötillståndet i skogen och ekonomiska och andra samhällsmål som är kopplade till skogen. I detta sammanhang kan integreringen och synliggörandet av ekosystemtjänsternas värde utgöra en viktig utgångspunkt. Målkonflikter och synergier inom skogspolitiken bör behandlas, liksom skogens ömsesidiga beroende av andra politikområden. En långtgående samsyn när det gäller önskvärd utveckling och prioriteringar i skogspolitiken bör eftersträvas.

Vi föreslår att Sverige senast 2015 tar fram ett nationellt skogsprogram, som omfattar skogens ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga värden och att detta utgör ett etappmål i strategin för en uthållig markanvändning. I ett nationellt skogsprogram bör skogen och skogsbruket betraktas som en integrerad del av såväl närings-, miljö- och välfärdspolitiken.

Det nationella skogsprogrammet bör beslutas av regeringen efter en dialog med såväl berörda intressen som med allmänheten. Det finns i dag flera initiativ från regeringen som man kan bygga vidare på i detta arbete, t.ex. projektet Skogsriket⁴ och landsbygdsministrernas och miljöministrernas s.k. skogsdialog.

Vi bedömer att ett nationellt skogsprogram har förutsättningar att underlätta avvägningarna mellan produktions-, miljö- och sociala målsättningar kopplade till skogsbruket. Genom att i ett sammanhang beakta alla de värden som är kopplade till skogen kan vi minska riskerna för att beslut som berör ett samhällsmål får negativa konsekvenser för andra samhällsmål. Vi bedömer därför att ett nationellt skogsprogram kan förbättra förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål. Det gäller särskilt miljö kvalitetsmålet Levande skogar, som skogsbruket är särskilt berört av.

Regeringen har nyligen lämnat ett uppdrag till Skogsstyrelsen om att göra en förstudie gällande utveckling av ett nationellt skogsprogram för Sverige. Syftet med förstudien är att ge ett kunskapsunderlag för utveckling av verktyg för att ta till vara framtidens möjligheter och identifiera hinder för det hållbara skogsbruket med dess jämställda produktions- och miljömål, samt ge underlag för en bedömning av om ett nationellt skogsprogram vore ändamålsenligt

⁴ Regeringskansliet (2011), Skogsriket – med värden för världen, handlingsplan.

och kostnadseffektivt.⁵ Skogsstyrelsens förstudie kan utgöra ett värdefullt underlag när det nationella skogsprogrammet närmare ska utformas.

Flera andra länder har nationella skogsprogram, t.ex. Finland och Tyskland.⁶ Programmen sätter nationella mål och revideras med jämna tidsintervall, bl.a. för att kunna anpassas till förväntade omvärldsförändringar.

12.1.2 Åtgärder

Vi föreslår att Regeringen senast 2013 initierar en öppen dialog med berörda intressenter för att gemensamt ta fram ett nationellt långsiktigt skogsprogram till 2015. Dialogen ska omfatta skogens ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga värden. Regeringen inhämtar även synpunkter brett från allmänheten, t.ex. genom e-dialog och öppna hearings.

Programmet bör innehålla visioner för hur skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden ska tas tillvara. Programmet bör därför bygga på framtidsanalyser av skogens ekonomiska, produktionstekniska, miljömässiga och sociala aspekter. Programmet bör utgå från en analys av sambanden mellan miljötilståndet i skogen och ekosystemens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster.

Målet bör vara att utveckla skogsbruket för att möta framtida utmaningar. Det kan exempelvis handla om hur klimatförändringarna kan begränsas, hur den biologiska mångfalden kan bevaras och hur skogsbruket kan utvecklas för att ta tillvara framtida affärsmöjligheter. Det kan även handla om hur de sociala värdena bättre kan beaktas. Inom ramen för skogsprogrammet kan även angelägna forskningsbehov tas upp. För att skogens sociala värden ska beaktas är det angeläget att hitta former för allmänheten att komma till tals.

Utifrån detta bör konkreta mål med tillhörande åtgärdsprogram formuleras. Målen kan exempelvis handla om hur miljövärden som exempelvis biologisk mångfald ska utvecklas inom skogen, hur förädlingsgraden i skogsbruket bör utvecklas eller hur de sociala värdena ska beaktas. Åtgärdsprogrammen kan exempelvis innehålla förslag

⁵ Regeringsbeslut 2013-04-18, beslut om ändring i regleringsbrev för Skogsstyrelsen 2013.

⁶ Finlands National Forest Programme:

www.mmm.fi/en/index/frontpage/forests2/nfp.html

Tysklands National Forest Programme och Forest Strategy 2020:

[http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/ForestStrategy2020.html; jsessionid=768679E0C9286B23ECA5C352E1BABB0A.2_cid238](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/ForestStrategy2020.html?jsessionid=768679E0C9286B23ECA5C352E1BABB0A.2_cid238).

på angelägna lagförändringar eller uppdrag till ansvariga myndigheter eller universitet. Inom skogsprogrammet kan även behovet av frivilliga insatser tas upp.

När dialogen genomförts bör regeringen besluta om det nationella skogsprogrammet. Programmet bör utvärderas och revideras, förslagsvis vart femte år.

12.1.3 Konsekvensbedömning

Ett nationellt skogsprogram, och inte minst den dialog som föregår programmet, bidrar till att skapa en gemensam bild av skogens och skogsbrukets betydelse för ekonomi, miljö och människors behov av friluftsliv och naturupplevelser. Ett nationellt skogsprogram som pekar på utmaningar och utvecklingsmöjligheter i skogsbruket bidrar också till markägarnas möjligheter att göra avvägningar och prioriteringar vid skötsel- och miljöhänsynsåtgärder.

Programarbetet kommer att kräva resurser i Regeringskansliet. Det gäller framför allt genomförandet av den dialog med berörda intressenter som ska ligga till grund för skogsprogrammet. Programarbetet bör dock kunna bygga vidare på de initiativ inom området som redan pågår. Vi bedömer att arbetet med det nationella skogsprogrammet ryms inom Regeringskansliets pågående verksamhet.

Del E.
Samlad konsekvensbedömning

13 Samlad konsekvensbedömning

13.1 Introduktion

Det här betänkandet utgör första delen i vårt förslag till strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning. Här fokuserar vi på områdena markpolitik med helhetsperspektiv, en ändamålsenlig naturvård och miljöhänsyn i skogen. Den andra och avslutande delen av strategin rapporteras sommaren 2014. Våra förslag utgör prioriterade insatser med långsiktiga avvägningar som grund. Vi lämnar i detta betänkande förslag till etappmål som skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar markanvändning. Vi lyfter även fram några särskilt viktiga frågor genom bedömningar. Specifika konsekvensbedömningar för förslagen har redovisats i anslutning till våra förslag. I detta kapitel görs en samlad konsekvensbedömning av förslagen.

Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2011:34 fem etappmål om biologisk mångfald. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012. De utgör en integrerad del av strategin för långsiktigt hållbar markanvändning. Vi bedömde konsekvenserna av dessa förslag i SOU 2011:34.

13.2 Etappmålens ändamålsenlighet

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att miljö- kvalitetsmålen ska nås, framför allt *Begränsad klimatpåverkan*, *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Myllrande våtmarker* och *Storslagen Fjällmiljö*. Markanvändningen är även avgörande för många andra samhällsmål. En långsiktigt hållbar markanvändning behöver därför rymma en kombination av hållbart brukande i vardagslandskapet och skydd, skötsel och restaurering av särskilt värdefulla områden.

Vi utgår från att hela samhällets insatser krävs för att miljömålen ska kunna nås. En äganderätt med förvaltaransvar och vårt gemen-

samma ansvar för en hållbar konsumtion är viktiga delar i detta. Våra förslag innehåller en kombination av frivilliga och statliga insatser, där statens roll i flera fall är att stimulera och stödja frivilliga insatser. Vi bedömer att denna kombination av insatser är ändamålsenlig för att skapa förutsättningar för att kunna nå både miljökvalitetsmålen och andra viktiga samhällsmål.

13.2.1 Markpolitik med helhetsperspektiv

Långsiktigt hållbara lösningar kräver ett helhetsperspektiv på markanvändningen. Vi ser att detta helhetsperspektiv behöver öka för att vi ska skapa förutsättningar för att berörda miljökvalitetsmål ska kunna nås. Vi föreslår två etappmål som syftar till ökat helhetsperspektiv:

- Etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen.
- Etappmål om ett nationellt skogsprogram.

13.2.2 En ändamålsenlig naturvård

En ändamålsenlig naturvård avseende skydd, skötsel och restaurering av särskilt värdefulla områden är nödvändig för att miljömålen ska kunna nås. Här behandlar vi naturvård i såväl land- som sötvattenområden. Vi lämnar ett förslag till etappmål för att miljömålen i land- och sötvattenområden ska kunna nås:

- Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden.

Vi gör även två bedömningar här:

- Bedömning om prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser.
- Bedömning om att staten ska vara ett föredöme som markägare.

Förslaget till etappmål tar fasta på behovet att stärka funktionaliteten i det svenska arbetet med skydd av land- och sötvattenområden. De ekologiska sambanden i landskapet och den ekologiska representativiteten behöver förstärkas.

13.2.3 Miljöhänsyn i skogen

I det här betänkandet behandlar vi särskilt det hållbara brukandet av skogen. Vi lämnar tre förslag till etappmål som skapar förutsättningar för att miljömålen ska nås i skogen:

- Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen.
- Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk.
- Etappmål om ett nationellt skogsprogram.

Vi gör även två bedömningar här:

- Bedömning om att frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.
- Bedömning om prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket.

Förslagen utgår från den nuvarande skogspolitiken som bygger på frihet under ansvar. Skogsvårdslagstiftningen anger lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket. Därutöver behövs omfattande frivilliga insatser från skogsbruket för att miljömålen i skogen ska nås. Statligt finansierade insatser bör i första hand inriktas på att stimulera frivilliga insatser. Här syftar våra förslag till etappmål till att säkerställa att skogsvårdslagens lägsta nivå för miljöhänsyn tydligt anges. Våra förslag syftar även till att säkerställa förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk. Förslaget till nationellt skogsprogram är ett led i att öka helhetsperspektivet i markanvändningen, med särskilt fokus på skogens miljömässiga, sociala och ekonomiska värden i ett framtidsperspektiv.

13.2.4 Alternativa handlingsvägar

Våra förslag utgår från dagens skogspolitik med frihet under ansvar. Det har diskuterats om resultaten av dagens skogspolitik under de senaste tjugo åren har varit tillräckliga. Vi bedömer dock att det fortfarande finns en bred enighet i samhället om dessa grunder för skogspolitiken. Frivilliga insatser är avgörande för att vi i praktiken ska kunna nå miljömålen i skogen. Statens roll är istället att tydligt ange spelregler och lägsta nivå för miljöhänsyn.

Det är i allmänhet mest samhällsekonomiskt kostnadseffektivt om kostnader för de åtgärder som krävs för att skydda miljön åter speglas i marknadens pris. Denna princip ska så långt som möjligt tillämpas. Den grundlagsbaserade intrångsbegränsningen medför emellertid att denna princip inte fullt ut kan tillämpas avseende markanvändning. Det beror på att intrångsbegränsningen sätter ett tak för hur stora värden en markägare behöver avstå vid pågående markanvändning. Den frivilliga certifieringen inom skogsbruket är emellertid driven av marknaden.

Ett styrmedel i miljöpolitiken som används i skilda sammanhang är statsbidrag till aktörer för att skapa incitament för åtgärder utöver den nivå som lagstiftningen kräver. Med ett sådant styrmedel skulle staten t.ex. stimulera miljöhänsynsåtgärder som inte ryms inom intrångsbegränsningen. Vi bedömer att denna typ av subventioner inte skulle kunna förenas med principen om frihet under ansvar. Statliga insatser bör därför i första hand inriktas på att stimulera frivilliga insatser, t.ex. genom rådgivning och förbättrade underlag för planering.

13.3 Förenlighet

Rådighet

Sveriges internationella åtaganden

Förslagen till etappmål kommer inte i konflikt med Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska unionen eller andra svenska internationella åtaganden.

Etappmålen om skydd av land- och sötvattenområden och om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen kan till följd av en minskad skogsproduktion leda till en liten förändring i utbudet av skogsråvara på energimarknaderna. Detsamma gäller möjligheterna att ersätta andra varor och produkter med hög klimatpåverkan. Samtidigt innebär etappmålen att lagringen av kol i växande skog ökar något. Förändringarna kommer inte att påverka Sveriges möjligheter att begränsa klimatpåverkan eller leva upp till våra internationella klimatpolitiska åtaganden.

Vårt förslag om skydd av land- och sötvattenområden innebär att Sverige lever upp till sitt åtagande i Nagoyaavtalet inom Konventionen om biologisk mångfald. Detta avtal sätter dock enbart mål på global nivå och är inte bindande för länderna. Nagoyaavtalet ut-

gör därför ingen formell inskränkning i den svenska rådgivningen, även om Sverige har som avsikt att leva upp till sina åtaganden.

Frivilliga insatser

Staten har självklart ingen rådgivning över frivilliga insatser. Staten har dock en viktig roll i att uppmuntra och stödja frivilliga insatser. Flera av våra förslag har detta syfte.

Förenlighet med andra samhällsmål

Hur vi använder marken har avgörande betydelse för flera näringar som jordbruk, skogsbruk, turism och energiproduktion. Markanvändningen är även av betydelse för infrastruktur, regional utveckling, kulturmiljö, friluftsliv och rekreation. De förslag som presenteras i detta betänkande är i första hand av betydelse för skogsbruket och energiproduktion grundad på biobränslen.

De något minskade avverkningsmöjligheterna till följd av etappmålet om skydd av land- och vattenområden kan få marginella effekter för skogsnäringens ekonomi.

Den areal som undantas den produktiva skogsmarken genom ökat offentligt skydd eller genom skogsbrukets frivilliga avsättningar är märkbar. Intäktsbortfallet från den minskade avverknings till följd av etappmålet om skydd av mark- och sötvattenområden har dock inte någon negativ påverkan på skogsföretagens ekonomi. För den mark som ges ett offentligt skydd ersätts markägaren med ett belopp som ska motsvara värdet av skogsmarken. Ersättningen sker genom ett anslag över statsbudgeten eller genom ersättningsmark.

Markägarna gör normalt sina frivilliga avsättningar av skogsmark inom ramen för certifieringssystemen. Genom att låta certifiera sin skog kan markägaren få ett högre pris för avverkat virke. Certifieringen skapar ett därför ekonomiskt mervärde för markägaren. Markägaren väljer således att ansluta sig till certifieringssystemen om han eller hon finner detta fördelaktigt och kan därefter fritt välja kostnadseffektiva åtgärder för att nå kraven från certifieringen.

Biobränslen spelar en viktig roll i den svenska klimat- och energipolitiken. Produkter från skogsbruket svarar för en betydande del av utbudet på biobränslemarknaden. Etappmålet om skydd av land-

och sötvattenområden innebär att vissa marker undantas från skogsproduktionen antingen i det offentliga skyddet eller genom skogsbrukets frivilliga avsättningar. Detta kan leda till en liten förändring i utbudet av skogsråvara på energimarknaderna liksom för att ersätta andra varor och produkter med hög klimatpåverkan. Det minskade utbudet kommer att vara så begränsat att det inte påtagligt ändrar förutsättningarna för biobränsleanvändningen.

13.4 Kostnadseffektivitet

För att välja så kostnadseffektiva lösningar som möjligt är det angeläget att ekosystemtjänsterna värde för samhället synliggörs. Då kan vi få fördjupad förståelse för kostnader på kort och lång sikt och kostnader för åtgärder respektive för avsaknad av åtgärder. Vi har idag inte fullt ut redskap för att göra sådana beräkningar. Redskapen är fortfarande under utveckling. Regeringen har bl.a. nyligen tillsatt en särskild utredare som ska analysera åtgärder och föreslå metoder och insatser för att bättre värdera ekosystemtjänster och för att förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället.¹ Utredningen är ett viktigt steg i arbetet att synliggöra ekosystemtjänsternas värde. De analyser av kostnadseffektivitet som vi gör här blir därför med nödvändighet mer avgränsade.

Förslagen bygger i hög grad på en kombination av statliga och frivilliga åtgärder. Vi bedömer att det är ett kostnadseffektivt sätt att ta tillvara på hela samhällets initiativ och insatser i arbetet för att nå miljömålen. Vi bedömer även att det är kostnadseffektivt att i första hand inrikta de statliga insatserna på att uppmuntra och stödja de frivilliga insatserna. Staten kan bl.a. bidra med samordningsinsatser, rådgivning och förbättrade beslutsunderlag för skoglig planering. Detta gäller för förslaget om den nya skyddsformen ekolandskap och för förslagen om miljöhänsyn i skogen.

Staten bör ta ett särskilt ansvar när marknaden eller frivilliga insatser inte är tillräckliga för att vi ska nå målen. Detta gäller främst för förslaget om skydd genom ökat statligt förvärv av skogsmark.

En ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen, som vi föreslår, bidrar till att

¹ Utredaren ska vidare föreslå åtgärder som leder till att betydelsen av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsternas värden blir allmänt kända och integreras i ekonomiska ställningstaganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2013. Dir. 2013:4.

öka kostnadseffektiviteten i det statliga agerandet. Även förslaget om ett nationellt skogsprogram kan förväntas bidra till en ökad kostnadseffektivitet vid användandet av resurserna, både inom staten och inom samhället i stort.

13.5 Fördelningseffekter

Strategin har inga påtagliga fördelningseffekter.

13.6 Statsfinansiella effekter

Förslagen ryms inom rådande anslagsnivåer i statsbudgeten.

Direkta statsfinansiella kostnader finns främst vad gäller skydd av land- och sötvattenområden. Statligt förvärv av mark är förenade med omfattande kostnader. Dessa kostnader beräknas närmare i kapitel 5. Där föreslår vi även att frågan om ett eventuellt användande av ytterligare ersättningsmark och statsfinansiella effekter av det utreds innan regeringen fattar beslut i frågan. Förslaget om skyddsformen ekolandskap innefattar förslag till vissa omfördelningar inom utgiftsområdet 20 *Allmän miljö och naturvård* under tiden fram till och med 2020.

I några fall innebär förslagen förändrad inriktning i Regeringskansliets och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I något fall rör det sig om nya uppgifter. Vi bedömer att förändringarna är av den karaktären att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget om skydd av land och sötvattenområden innebär att viss ytterligare produktiv skogsmark undantas från avverkning. Det kan i marginell omfattning påverka den ekonomiska avkastningen i skogsbruket. I förlängningen skulle det då kunna leda till marginellt lägre skatteintäkter för staten. Skatteintäkterna från skogsbruket torde dock i långt högre grad påverkas av andra faktorer, t.ex. den ekonomiska konjunkturen och globala råvarupriser.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

30 §

I bestämmelsen har begreppet sociala värden införts. Bestämmelsen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar får meddela föreskrifter som innebär att hänsyn tas till sådana värden.

35 §

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen har möjlighet att meddela förelägganden och förbud utan att ett råd först har lämnats.

14.2 Författningskommentar till ny skogsvårdsförordning (0000:00)

1 §

Bestämmelsen motsvaras av 1 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

2 §

Bestämmelsen innehåller ett tydliggörande av att termer och uttryck i förordningen har samma betydelse som i skogsvårdslagen (1979:429).

3 §

Bestämmelsen innehåller en definition av vad som utgör en skogsbruksåtgärd. Definitionerna anges i dag i Skogsstyrelsens allmänna råd till 7 kap. 1 § SKSFS 2011:7. Begreppet avverkning inrymmer förutom föryngringsavverkning även gallring och röjning.

4 §

Bestämmelsen innehåller definitioner av begrepp som används i förordningen. Definitionen av *år* motsvarar definitionen av år i 3 § skogsvårdsförordningen (1993:1096). Definitionen av *träds grundyta* motsvaras av definition i 25 § skogsvårdsförordningen (1993:1096). Definitionerna av *skogsbilväg* och *traktorväg* motsvaras av definitioner i Skogsstyrelsens föreskrifter 7:11 respektive 7:12 SKSFS 2011:7). Definitionen av *vattendrag* motsvarar definition i Skogsstyrelsens allmänna råd till § 30 Skogsvårdslagen (1979:429) SKSFS 2011:7.

5 §

Bestämmelsen motsvaras av 2 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

6 §

Bestämmelsen motsvaras i skogsvårdsförordning (1993:1096) av 3 §. Definitionen av *år* i 3 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) har flyttats till 4 § i den nya skogsvårdsförordningen.

7 §

Bestämmelsen motsvaras av 4 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

8 §

Bestämmelsen motsvaras av 5 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

9 §

Bestämmelsen motsvaras av 6 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

10 §

Bestämmelsen motsvaras av 7 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

11 §

Bestämmelsen motsvaras av 8 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

12 §

Bestämmelsen motsvaras av 9 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

13 §

Bestämmelsen motsvaras av 9a § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

14 §

Bestämmelsen motsvaras av 10 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

15 §

Bestämmelsen motsvaras av 10 a § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

16 §

Bestämmelsen motsvaras av 10 b § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

17 §

Bestämmelsen motsvaras av 10 c § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

18 §

Bestämmelsen motsvaras av 10 d § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

19 §

Bestämmelsen motsvaras av 11 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

20 §

Bestämmelsen motsvaras av 12 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

21 §

Bestämmelsen motsvaras av 13 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

22 §

Bestämmelsen motsvaras av 14 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

23 §

Bestämmelsen motsvaras av 15 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

24 §

Bestämmelsen motsvaras av 15 a § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

25 §

Bestämmelsen motsvaras av 15 b § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

26 §

Bestämmelsen motsvaras av 15 c § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

27 §

Bestämmelsen motsvaras av 15 d § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

28 §

Bestämmelsen motsvaras av 16 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

29 §

Bestämmelsen motsvaras av 18 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

30 §

Bestämmelsen motsvaras av 19 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

31 §

Bestämmelsen motsvaras av 23 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

32 §

Bestämmelsen motsvaras av 24 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

33 §

Bestämmelsen motsvaras av 25 § i skogsvårdsförordning (1993:1096). Definitionen av *träds grundyta* i 25 § skogsvårdsförordning (1993:1096) har flyttats till 4 §.

34 §

Bestämmelsen motsvaras av 26 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

35 §

Bestämmelsen motsvaras av 27 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

36 §

Bestämmelsen motsvaras av 28 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

37 §

Bestämmelsen motsvaras av 29 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

38 §

Bestämmelsen innebär att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas för växt- och djurarter som är rödlistade i kategorierna akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade. Skogsbruksåtgärder bör exempelvis anpassas till växter och djurarters särskilda villkor och behov, exempelvis bör åtgärderna anpassas till växter och djurarters fortplantningsperioder. Bestämmelsen motsvaras av skrivningar i Skogsstyrelsens föreskrift 7:19, SKSFS 2011:7.

39 §

Bestämmelsen innebär ett förbud mot åtgärder som på ett betydande sätt påverkar hänsynskrävande biotoper negativt. Detta innebär att det fortfarande ska vara tillåtet att vidta åtgärder som inte på ett betydande sätt påverkar biotopen negativt. Det kan vara naturvårdande skötsel som exempelvis innebär att hugga bort gran i en biotop som präglas av lövträd.

Hänsynskrävande biotoper är områden som har högre naturvärden än omkringliggande skog och utgör miljöer som har särskild betydelse för djur- och växtliv. Det kan röra sig om kärr, sumpskogar med naturskogskaraktär, bergbranter, raviner, områden vid källor och örtrika områden längs bäckar. En närmare beskrivning av vad som utgör en hänsynskrävande biotop ska läggas som bilaga till förordningen.

40 §

Bestämmelsen innebär att vid avverkning ska död ved i form av torrakor, äldre vindfällen och högstubbar lämnas kvar. Bestämmelsen motsvaras delvis av Skogsstyrelsens föreskrift 7:8 och allmänna råd till denna föreskrift (SKSFS 2011:7).

41 §

Bestämmelsen innebär att det vid en avverkning ska lämnas kvar minst tio träd per hektar. Bestämmelsen ska inte tillämpas utöver de bestämmelser som anger att träd eller trädgrupper som också utgör hänsynskrävande biotoper inte får avverkas (39 §). Bestämmelser ska inte heller tillämpas utöver bestämmelserna som rör hänsyn till mark och vatten (42 §). Uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör lämnas kommer att anges i bilaga till förordningen.

42 §

Bestämmelsen innebär att en zon med träd och buskar ska lämnas i anslutning till sjöar och vattendrag i den mån det behövs med hänsyn till vattenkvaliteten. Bestämmelsen innebär att utformningen av zonen kan variera beroende på förhållanden i det enskilda fallet. Skogsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om hur en sådan zon ska utformas för att uppnå en god vattenkvalitet, se vidare 47 §.

43 §

Bestämmelsen innebär att den som vidtar en skogsbruksåtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skogsbruksåtgärden medför körskador.

Exempel på förebyggande åtgärder och försiktighetsåtgärder är att planera risade basvägar som minskar risken att körskador uppkommer i större omfattning. Därtill kan hjälpmedel som portabla broar, mattor och band användas. För att minska skadlig slamtransport, kvicksilverläckage och näringsläckage bör avverkning utföras när risken för markskador är liten, dvs. när marken är frusen eller torr. Det finns emellertid fall då marken varken fryser eller blir torr, t.ex. under långa perioder med regn. Om man under en sådan period har använt sig av t.ex. risade basvägar samt portabla broar, mattor och band och körskador ändå har uppkommit ska man anses ha handlat på ett aktsamt sätt och således inte vara föremål för misstanke om brott.

Skogsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter för att ytterligare konkretisera de åtgärder som behövs för att förebygga att en körskada uppkommer, se vidare 47 §.

44 §

Första stycket i bestämmelsen innebär att det är förbjudet att anlägga skogsbilvägar och traktorvägar i direkt anslutning till sjöar, vattendrag eller hänsynskrävande biotoper.

Andra stycket motsvaras av Skogsstyrelsens föreskrift 7:16 SKSFS 2011:7.

45 §

Motsvaras av Skogsstyrelsens föreskrift 7:14 SKSFS 2011:7.

46 §

Motsvaras av Skogsstyrelsens föreskrift 7:27 SKSFS 2011:7.

47 §

Bestämmelsen innebär att Skogsstyrelsen bemyndigas att inom utpekade områden meddela föreskrifter. Skogsstyrelsens generella bemyndigande i 30 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) upphävs. Föreskrifterna ska beslutas av Skogsstyrelsen efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras.

48 §

Bestämmelsen innebär att markägaren, i de fall att all den hänsyn som ska tas inte kan tas utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras, ska prioritera den hänsyn som tas så att skador av den hänsyn som inte tas begränsas.

49 §

Bestämmelsen motsvaras av 31 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

50 §

Bestämmelsen motsvaras av 32 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

51 §

Bestämmelsen motsvaras av 33 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

52 §

Bestämmelsen motsvaras av 34 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

53 §

Bestämmelsen motsvaras av 34 a § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

54 §

Bestämmelsen motsvaras av 35 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

55 §

Bestämmelsen motsvaras av 36 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

56 §

Bestämmelsen motsvaras av 37 § i skogsvårdsförordning (1993:1096).

57-60 §§

Bestämmelserna kompletterar bestämmelser i miljötillsynsförordningen om tillsynsplan utifrån miljöbalken och innebär att Skogsstyrelsen även ska upprätta en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens ansvarsområde enligt skogsvårdslagen samt föra ett register över återkommande tillsynsobjekt. Skogsstyrelsen ska mot bakgrund av behovsutredningen och registret upprätta en tillsynsplan i vilken det framgår hur fördelningen av resurser har avvägts mellan olika ansvarsområden.

61 §

Bestämmelsen innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att vidta rimliga åtgärder för att förebygga en körskada kan dömas till böter. Att åtgärderna ska vara *rimliga* innebär att bestämmelsen innehåller en rimlighetsavvägning. Det innebär att de skyddsåtgärder som man underlåtit att vidta måste stå i proportion till den miljönytta som åtgärderna annars hade gjort.

I det andra stycket framgår tre ansvarsbefriande grunder. Till ansvar för bestämmelsen döms inte om det förfarande som använts:

- tillåtits av en behörig myndighet,
- är allmänt vedertaget eller
- med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt.

Det kan t.ex. vara så att förfarandet är en beprövad metod inom skogsbruket eller att den har utförts i väderförhållanden som varit sådana att skyddsåtgärder inte kunnat vidtas.

62 §

Bestämmelsen i första stycket innebär att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift till Skogsstyrelsen som är av betydelse ur naturvårdssynpunkt, ska dömas till böter. Det innebär att om en uppgiftslämnare i samband med underrättelsen anger att viss hänsyn ska tas till vissa natur- och kulturvärden, kan han eller hon bli föremål för polisutredning om det senare visar sig att den hänsyn som angavs i samband med underrättelsen inte togs. En brottsförutsättning är att de oriktiga uppgifterna har betydelse för en förprovning eller för bedömningar i tillsynen. Uppgifter av mer praktisk karaktär eller som inte har betydelse för Skogsstyrelsens bedömning kommer därmed att falla utanför det straffbara området.

Av andra stycket i bestämmelsen innebär att man inte kan dömas till försvårande av natur- och kulturvårdskontroll om man kan dömas för att åsamkat en körskada enligt 61 §.

63 §

Bestämmelserna syftar till att skapa en hierarki så att det framgår enligt vilken bestämmelse en gärning ska straffas om det är så att straff kan utdömas utifrån flera författningar. Första stycket innebär att straff enligt denna förordning inte kan utdömas om gärningen även innebär en överträdelse av ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud.

Bestämmelsen i det andra stycket innebär att man inte kan dömas till ansvar enligt denna förordning om gärningen är belagt med straff enligt skogsvårdslagen.

Bilagor

Här hänvisas till Naturvårdsverkets beslut den 28 april 2010 om rödlistade arter. Vidare infogas här en beskrivning av hänsynskrävande biotoper samt uppgifter om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör lämnas. Beskrivningen av de hänsynskrävande biotoperna utgör en komplettering till 39 §. Uppgifterna om vilka träd avseende bl.a. ålder och diameter som bör lämnas utgör en komplettering till 41 §. Bilagan tas fram efter förslag från Skogsstyrelsen.

Reservationer

Reservation av ledamöterna Helena Leander (MP) och Emma Wallrup (V)

Miljömålsberedningens uppdrag är att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. I just det här uppdraget ska vi ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv. I uppdraget att ta fram denna strategi ingår att ta fram en bred problemanalys och att utifrån denna föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att uppnå relevanta delar i generationsmålet samt de miljökvalitetsmål som är kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning. Uppdraget är alltså tydligt: lämna förslag för att nå miljömålen. Inte att lämna förslag för att misslyckas lite mindre med miljömålen.

Naturvårdsverket bedömer i sin senaste miljömålsuppföljning att vi kan klara två av sexton miljömål med nuvarande politik. Av dem som berörs i det här betänkandet är det inget som ser ut att nås. För *Levande skogar*, som är ett av de mål som mest tydligt berörs, skriver Naturvårdsverket i sin sammantagna bedömning att ”den totala förekomsten av värdefulla skogsmiljöer med i dag beslutade eller planerade styrmedel kommer att vara för liten år 2020 för att en gynnsam bevarandestatus av alla skogsberoende arter ska kunna uppnås. Fortfarande minskar tillgången på vissa miljöer och för andra är återväxten långsam trots förbättrade förutsättningar i form av återställningsåtgärder och skydd. Nivån på hänsynen är för låg för att kulturmiljöer och sociala värden ska kunna anses värnade så som miljökvalitetsmålet anger.” Verket kan inte se någon tydlig riktning för utvecklingen i miljön.

Att nå målet *Levande skogar* är alltså en utmaning som kräver mer än puts på ytan. Det kräver mer än en ny ”skyddsform” med oklart

skydd, ekolandskap, och ett fortsatt formellt skydd av skog som begränsas till den högst otillräckliga takt som dagens budget medger. Det kräver mer än marginella förändringar i skogsvårdslagstiftningen som förtydligar dagens hänsynsnivå något, utan att höja den och utan tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med den bristande efterlevnaden.

Menar vi allvar med vårt uppdrag att nå miljömålen kan utgångspunkten inte vara vilka justeringar vi kan göra inom rådande budget och utan att höja ambitionsnivån för hänsynen i skogen. Utgångspunkten måste vara vilka förändringar som krävs för att klara miljömålet, och sen får vi analysera och diskutera hur dessa förändringar utformas på bästa sätt och hur uppkomna kostnader kan finansieras.

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

Beredningens majoritet väljer att tolka Nagoyamålen utan hänsyn till att de skyddade områdena ska vara ekologiskt representativa och särskilt uppta områden av stor betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Vi må ha fantastiska nationalparker i fjällen som drar upp arealen skyddad mark i Sverige, men de bidrar föga till att bevara arter knutna till produktiv skog. Och även om man väljer att tolka Nagoyamålen så som beredningen gör så har vi vårt eget miljömål *Levande skogar*. Enligt tidigare bedömningar från myndigheter, miljömålsråd och forskare så behöver skyddstakten öka väsentligt om vi ska kunna bevara de sista spillrorna av naturskog i Sverige och de arter som är beroende av dessa miljöer.

Att återskapa livsmiljöerna efter en slutavverkning av en naturskog som aldrig tidigare kalavverkats tar oerhört lång tid. Det är alltså betydligt enklare att spara kvarvarande naturskogar än att försöka återskapa livsmiljöerna i efterhand. Arbetet med att skydda skog bör därför i ett första skede prioriteras till att skydda kvarvarande områden med höga naturvärden, i första hand oskyddade

värdekärnor nedan gränsen för fjällnära skog. Dessa uppskattas idag till cirka 840 000 ha. Här har både formellt skydd och frivilliga avsättningar en roll att spela, under förutsättningar att de frivilliga avsättningarna når upp till kraven i Nagoyaöverenskommelsen vad gäller kvalitet, transparens och långsiktighet. För att nå upp till ett 17-procentigt skydd av den produktiva skogen kommer vi på sikt också att behöva restaurera områden med potential att utveckla höga naturvärden. I det fallet handlar det dock inte om att akut stoppa mer eller mindre irreversibla förluster av livsmiljöer, varför detta kan komma i ett andra skede.

Att skydda och restaurera stora arealer skog kommer naturligtvis inte att vara gratis. Om beredningen inte på förhand hade avgränsat bort alla förändringar som går utöver nuvarande budget så hade vi också på ett seriöst sätt kunnat analysera olika finansieringsalternativ. I enlighet med förorenaren betalar-principen skulle olika typer av naturvårdsavgifter ha kunnat studeras, liksom olika ekonomiska styrmedel för att minska efterfrågan på skogsprodukter som papper. Det senare skulle möjliggöra minskad avverkning i Sverige utan att öka vår miljöpåverkan utomlands – ett perspektiv som vi tycker är viktigt att belysa. Nu får vi nöja oss med att konstatera att våra respektive partiers naturvårdsbudgetar möjliggör skydd av betydligt större arealer än regeringens budget, och att vi därutöver är öppna för andra finansieringsalternativ.

Inte heller när det gäller skogsvårdslagstiftningen är de förändringar som föreslås tillräckliga för att nå miljömålen – särskilt inte om beredningen menar att obefintliga ambitioner när det gäller skydd av skog ska kompenseras genom ökad hänsyn i den brukade skogen. Kraven på miljöhänsyn förtydligas något, men ambitionsnivån är oförändrad. Fortfarande saknas ett tillräckligt skydd för hänsynskrävande biotoper, då endast skogsbruksåtgärder som ”på ett betydande sätt” påverkar biotopen negativt är förbjudna, och bara om de utförs i (inte intill) biotopen ifråga. Det finns inget generellt förbud mot avverkning av nyckelbiotoper. Kravet på att spara minst tio träd per hektar är klokt tänkt, men utan att klargöra att dessa träd ska vara utöver dem som sparas i hänsynskrävande biotoper och som skyddszon mot vatten, och att träden ska stå kvar in i nästa bestånd och inte avverkas när de fröat av sig, behöver kravet i praktiken inte innebära någonting. Skyddszoner mot vatten borde, för övrigt, kvantifieras till åtminstone 15 meter från hav, sjöar och vattendrag.

Av expertgruppens förslag till sanktioner vid olika brott mot hänsynskraven blev endast körskador kvar, och dessutom i en urholkad variant. För övriga hänsynskrav hänvisas till att avverkningsanmälan blir bindande, så att den som bryter mot de hänsyn hen uppgett i anmälan kan dömas för detta. Idealt, om alla skogsägare vet vilka hänsyn som bör tas på fastigheten och uppger dessa och om Skogsstyrelsen har resurser att noggrant granska alla anmälningar – i fält om så krävs – så att inga hänsynskrävande biotoper o dyl. glöms bort, så kan en sådan ordning fungera utmärkt. Men en ordning som ger incitament att inte uppge alla värden som finns på fastigheten och som omöjliggör sanktioner även om skogsägaren brutit mot de mest grundläggande krav så länge hen inte lovat något annat är en vansklig ordning.

Den svenska skogsbruksmodellen kan idag ifrågasättas då miljömålen inte nås. Om modellens ”frihet under ansvar” inte ska bli ”frihet utan ansvar” måste grundnivån på naturhänsyn i lagen höjas och sanktionsmöjligheterna bli tydliga och kännbara, och Skogsstyrelsen ges tillräckliga resurser för granskning och tillsyn.

För att nå en hållbar förvaltning av vår natur så behövs ett mer naturnära skogsbruk. Skogsbruksmetoder som samspelar med ekosystemen och skyddar viktiga nyckelarter kopplade till olika regioner behöver utvecklas. Det är positivt att nyckelarter lyfts in i samband med etappmålet om kontinuitetsskogsbruk, men det behövs en ökad hänsyn till för ekosystemen viktiga nyckelarter totalt sett på den brukade marken för att i realiteten uppnå ett långsiktigt hållbart brukande.

Därutöver finns en rad andra frågor kring hur miljöhänsynen kan öka i skogsbruket, såsom stärkt skydd för fjällnära skogar, talerätt för miljöorganisationer, förbud mot stubbrytning, vikten av att spara boträd och hur de sociala hänsynen kan öka genom någon form av samrådsförfarande med närboende inför en avverkning. Vår uppfattning är att det krävs en större, förutsättningslös översyn av skogsvårdslagstiftningen utifrån vad som krävs för att klara miljömålen, liksom våra åtaganden enligt art- och habitatdirektivet och Århuskonventionen. Översynen bör omfatta såväl innehåll som struktur – t.ex. bör övervägas om skogsfrågorna bör inrymmas under miljöbalken. Översynen bör analysera balansen mellan miljö- och produktionsmålet och inte rygga för den större frågan om vilket ansvar skogsnäringen självt har för att anpassa brukandet för att undvika miljöskador i enlighet med förorenaren betalar-principen och när

samhällets krav blir så omfattande att markägaren inte utan ersättning ska behöva tåla dem.

Slutligen vill vi lyfta behovet av hållbara konsumtionsmönster för att uppnå en hållbar markanvändning utan att exportera miljöpåverkan. Naturvårdsverket har i sin fördjupade utvärdering av miljömålssystemet pekat på att den kvantitativa konsumtionen är ett betydande hinder för att nå miljömålen. Det ligger därför på beredningens ansvar att föreslå strategier för att uppnå en mer resurseffektiv konsumtion. Detta saknas i nu liggande förslag även om dessa frågor diskuteras, men mycket mer behöver göras på området. Vi hade t.ex. velat se en utredning om styrmedel för att gynna en mer resurseffektiv konsumtion.

Helena Leander (MP)

Emma Wallrup (V)

Reservation av ledamoten Matilda Ernkrans (S)

Miljömålen för biologisk mångfald

Skyddet av hotade arters biotoper är avgörande för att bevara den biologiska mångfalden. För att arterna ska överleva krävs den miljö som de behöver för att fortplanta sig och för att få rätt föda, det är grundläggande ekologi.

Att bevara den biologiska mångfalden på jorden handlar inte uteslutande om att bevara växt- och djurarter för deras egen skull. Självklart har vi ett etiskt ansvar att lämna efter oss planeten till våra barn så som vi tog över den.

Den mat som vi äter, den luft vi andas och det sötvatten vi behöver, byggnadsmaterial, energi och så vidare, produceras av ekosystem som är komplexa nät av arter som agerar tillsammans och cirkulerar, bearbetar och uppgraderar grundämnen till näringsämnen. Ekosystemen är beroende av en mångfald av arter för att fungera.

I FN-konventionen om biologisk mångfald, som skrevs under i Rio 1992 och som utvecklades i japanska Nagoya 2010, har världens länder enats om att de miljöer som är viktiga för hotade arter ska skyddas.

Det uppdrag vi har i Sverige är att säkra den biologiska mångfalden och den svenska artrikedomen. Ett viktigt globalt ansvar är att förvalta den världsunika skandinaviska taigan, vår del av den boreala skogen.

Det är också detta som flera av riksdagens beslutade miljömål tar fasta på. De senaste åren har Naturvårdsverket konstaterat att med nuvarande politiskt beslutade åtgärder så uppnås inte 14 av de 16 miljömålen. Den borgerliga regeringen har inte presenterat några lösningar.

När miljömålsberedningen nu så får chansen att presentera förslag så väljer den borgerliga majoriteten att sänka miljökraven. Det kommer att leda till att regeringen har mindre möjlighet att nå t.ex. miljömålet *Levande skogar*. Det är ytterst allvarligt.

Förändringarna i det svenska miljömålssystemet, som de borgerliga partierna har drivit igenom, har hittills lett till att miljöarbetet tappat fart. Regeringen ger uppdrag till den parlamentariska miljömålsberedningen som med små resurser och kort om tid ska utreda nya etappmål och hur målen ska nås. Under tiden verkar regeringen vänta med åtgärder. Krisen i miljö kräver ett betydligt mer effektivt och åtgärdsinriktat arbete.

Skydd av land- och sötvattenområden

För att klara Nagoya-målen måste Sverige arbeta med nya metoder och former av skydd parallellt med att öka bevarandet på det klassiska sättet med naturreservat och nationalparker.

En viktig aspekt med FN-konventionen för biologisk mångfald och den uppgörelse som gjordes i Nagoya är att kvaliteten på områdena är väsentlig för att målet ska kunna anses som uppfyllt, inte bara kvantiteten av mark som skyddas.

I detta avseende är också representativiteten viktig. I mål 11 i Nagoya-uppgörelsen sägs att den landyta som skyddas ska vara ekologiskt representativ. I Naturvårdsverkets årliga genomgång av miljömålen 2013 framgår under miljömålet *Levande skogar* att ”7 procent av den produktiva skogsmarken nedan fjällgränsen, är formellt eller frivilligt skyddad”. Om vi som betänkandet föreslår ska klara 20 procent skyddad mark som är ekologiskt representativt, betyder det alltså att vi måste fokusera de åtgärder som återstår fram till 2020 på att skydda mer skog. Det innebär att Sveriges arbete måste utvecklas ytterligare och därför behöver särskilt skogsmark, som inte är impediment eller skyddsskog, prioriteras i de kommande åtgärderna fram till 2020.

Men det är också så att ett ytterligare ökat statsfinansiellt anslag till skydd av natur, utöver de minst 150 000 hektar som beredningen föreslår, skulle möjliggöra att mer skog kan skyddas. Det skulle vara ett snabbare sätt att nå de miljömål som är beroende av skogens möjligheter till livsmiljöer och habitat. Självklart behöver mer resurser till inköp av mark för strikt skydd vägas mot andra samhällspolitiska mål.

Jag anser att skydd av mark genom utbyte av statlig mark ska ske utöver de minst 150 000 hektar som enligt beredningens förslag ska skyddas genom naturreservat, naturvårdsavtal, Natura 200 etc. fram till 2020. Detta för att kompensera förväntade brister i det frivilliga skyddet, överlappningar mellan frivilliga avsättningar och Natura 2000-områden samt osäkerheten kring kvaliteten i den nya skyddsformen ekolandskap. Betänkandet är otydligt på den punkten och jag ser en risk för att minskade ambitioner i statsbudgeten är avsikten.

De former som hittills har använts för så kallad ersättningsmark har gett ett dåligt utbytesförhållande. Det är bra om systemet utvärderas i enlighet med betänkandet. Att staten minskar sin andel av den brukade skogen innebär ju också att statens möjlighet att genom

sitt ägande aktivt påverka skogsbruket att ta större hänsyn till biologisk mångfald minskar.

Staten som skogsägare ska vara ett föredöme och statens agerande som markägare kan ha både direkta och indirekta effekter på naturvården. Staten som ägare av Sveaskog och andra skogsbrukande bolag och myndigheter bör formulera övergripande mål för dessas naturvårdsarbete rörande miljöhänsyn vid avverkning, naturvårdande skötsel och naturvårdsavsättningar. Ett sådant mål bör framgå av bolagsordningen eller annan ägaranvisning och vara förenligt med statens ägaranvisningar i övrigt.

Utvärdering av skogsvårdslagens dubbla mål

För att klara miljömålen måste också den pågående markanvändningen ske med hänsyn till biologisk mångfald. För skogsbruket gäller dubbla mål: miljö och produktivitet. Jag menar att en hel del tyder på att denna balans mellan produktion och miljömål är bruten. Därför behöver regeringen på lämpligt sätt (utredning eller myndighetsuppdrag) utvärdera skogsvårdslagen avseende balansen mellan produktion och äganderätt å ena sidan och miljö och allmänintresse å den andra. Särskilt bör utvärderas vilken effekt de ändringar som gjorts i lagen det sista decenniet har fått.

I denna analys borde tillämpningen av 18 § Skogsvårdslagen ses över. Paragrafen handlar om vilka krav som ska gälla för avverkning i fjällnära skog. Ett uppmärksammat rättsfall nyligen visade att det finns svårigheter att tolka denna paragraf.

I utredningen Gränser i skog (SOU 2009/10:201) föreslogs att annan skog som inte är fjällnära skog men som är svårförnygrad slipper tillstånd. Istället föreslogs ett förbud mot avverkning om återväxten av skog inte kan tryggas på grund av skogsbeståndets ogynnsamma läge. Mycket av detta är naturskogar och värdefulla miljöer som inte är skyddade av andra skäl. Men istället för att ta båda förslagen från utredningen tog regeringen bara det ena. Man kan säga att utredarens förslag var att sluta med hängslan och istället använda livrem. Men regeringen tog bort hängslana men ville inte ha någon livrem.

Enligt 17 § Skogsvårdslagen får tillstånd till avverkning i skyddsskog eller i svårförnygrad skog inte ges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Regeringen gjorde bedömningen att överträdelser av miljökvalitetsnormer inte kommer att

öka med anledning av att den togs bort Skogsstyrelsens möjligheter att vägra ge tillstånd om avverkningen medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm inte uppfylls. Dessa förändringar behöver särskilt utvärderas.

Miljöhänsyn i skogsbruket

Mål 7 i Nagoyaöverenskommelsen innebär att skogsbruk ska skötas så att den biologiska mångfalden skyddas. Därför behöver kraven på miljöhänsyn i skogsbruket bli tydligare för att efterlevnaden ska bli bättre. Också lägstanivån på kraven behöver höjas för att nå miljö-kvalitetsmålen. Det är viktigt att sköta fram högre naturvärden genom aktiva åtgärder i det brukade skogslandskapet.

De nya regler som beredningen föreslår bl.a. med sanktionsmöjligheter och möjlighet för Skogsstyrelsen att meddela föreläggande och förbud kommer att kräva mer av Skogsstyrelsen.

Därför är det angeläget att Skogsstyrelsen använder de nya möjligheter de föreslås få att meddela föreläggande och förbud direkt. Det är nödvändigt för att det ska blir ett mer operativt fungerande system än idag.

Problemet är att andelen avverkningsanmälningar som idag passerar Skogsstyrelsen utan åtgärd är för många. Skogsstyrelsen måste kunna behandla betydligt fler än de 7–10 procent som myndigheten idag hinner med.

Innan de föreslagna reglerna kan införas behöver noggranna analyser göras så att Skogsstyrelsen kan hantera sin nya roll. Det är oklart om den kan behandla fler avverkningsansökningar endast genom resursallokering och effektivisering.

Skogsstyrelsen behöver visa att de nya reglerna inte kommer att innebära att många av de avverkningsanmälningar som inte uppfyller lagstiftarens intentioner om miljöhänsyn passerar Skogsstyrelsen utan åtgärd. Ytterligare en uppföljning av detta bör givetvis också finnas med i den utvärdering som ska göras 2018 enligt beredningens förslag. Om det inte visat sig vara realistiskt att öka mängden granskade anmälningar så bör andra möjligheter övervägas och konsekvensanalyseras, t.ex. om hanteringen av avverkningsanmälningar kan finansieras med avgifter från de sökande så som idag sker på många andra områden.

Miljömålsberedningen borde i detta betänkande tagit som utgångspunkt att inte enbart förtydliga utan också faktiskt välja att

höja lägstanivån på den generella miljöhänsynen i skogsbruket. Detta är nödvändigt för att nå miljökvalitetsmålen som riksdagen slagit fast samt det åtagande som Sverige skrivit under enligt FN-konventionen för biologisk mångfald.

Förtydliganden och bättre efterlevnad kan göra skillnad till det bättre och öka möjligheterna att nå berörda miljömål. Men ett hållbart skogsbruk för framtiden hade behövt en ytterligare ambitionshöjning. Dessutom har de förslag som en majoritet i beredning nu ställt sig bakom brister och en minskad miljöambition för skogsbruket.

Krav på miljöhänsyn finns idag i Skogsstyrelsens föreskrifter. Men i majoritetens förslag har en del av de miljörelaterade krav som tidigare ställts på skogsägaren inte tagits med i förordningen. Det innebär att miljöhänsynen minskar och resultatet blir att kraven på staten att via budgetmedel formellt skydda mer mark för att nå miljökvalitetsmålen och Nagoyamålen ökar.

Jag anser att som förordningen nu är formulerad i förslaget, att skogsägaren behöver spara tio träd ”per hektar”, är för passivt. Skogsstyrelsen har i sitt underlag till beredningen skrivit att skyddet av hänsynskrävande biotoper samt skydds-zoner mot vatten i sig uppfyller en stor del av kravet på tio träd. Idag finns en reglering i Skogsstyrelsens föreskrifter och i allmänna råd om vilka träd som bör sparas. Där framgår att det inte är fråga om träd som innebär någon ekonomisk förlust för företagen att spara utan t.ex. om lövträd som växt i granskog, om hassel andra busklikta träd, om döda träd viktiga för insekter och fåglar etc. Denna reglering försvinner i princip för de avverkningar där träd lämnas för hänsynskrävande biotop och skydds-zoner mot vatten. Det är en kraftig försämring av miljöhänsynen.

Istället menar jag att det i förordningsförslaget tydligare borde framgå att i de tio träd per hektar som ska sparas inte ska ingå de träd som sparats med anledning av kraven på skydd av hänsynskrävande biotoper samt skydds-zoner. Det får inte heller gälla s.k. frötallar som lämnas på hygget men sedan faller när nya skott börjat komma fram.

Betänkande har således blandat ihop olika miljöhänsynskrav vilket är olyckligt. Det är nämligen helt skilda anledningar till att t.ex. en zon ska lämnas för att skydda en biotop längs ett vattendrag och att gamla lövträd sparas på ett granhygge. Att den ena miljöhänsynen skulle kunna kompenseras av den andra är mycket märkligt och är fråga om en klart minskad miljöambition.

I förordningsförslaget finns ett förslag att det ska vara förbjudet att utföra en skogsbruksåtgärd om den innebär en betydande negativ påverkan på en hänsynskrävande biotop. Ordet ”betydande” innebär en tydlig försvagad miljöhänsyn jämfört med idag. En möjlighet är att ersätta det med begreppet ”icke bagatellartad”. Och det faktum att paragrafen börjar med ”I” innebär också ett försvagande eftersom det i dagens reglers regler står ”i och invid”. Någon förklaring till försämringen finns inte i betänkandet. Att lämna kvar träd som t.ex. ger skugga vid ett kärr är i vissa fall helt väsentligt för skyddet av biotopen i fråga, det var bakgrunden till den tidigare formuleringen ”i och invid”. Jag menar att detta är en allvarlig försämring av miljöhänsynen som föreslagits helt utan motivering.

Nationellt skogsprogram

I betänkandet finns ett avsnitt kring ett nationellt skogsprogram. Detta har redan landsbygdsministern deklarerat ska genomföras och lämnat ett uppdrag om en förstudie till Skogsstyrelsen. Det är således redan berett i regeringskansliet och då finns det ingen anledning för beredningen att lägga ett sådant förslag. Jag menar att detta kapitel helt ska strykas eftersom det rent formellt blir en baklängesordning om en utredning föreslår en sak som redan är genomförd.

Matilda Ernkrans (S)

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga Lovisa Hagberg

Miljömålsberedningen har i uppdrag att föreslå en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv. Det är en angelägen men utmanande uppgift. De förslag som lämnas i detta delbetänkande är tyvärr inte tillräckliga för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen och inte heller för att Sverige ska leva upp till åtagandena i Nagoya. Jag ser två orsaker till detta. För det första har förslagen inte skrivits fram ur en tydlig bristanalys avseende skyddsbehov av olika naturtyper, baserad på befintlig vetenskap. För det andra utgår förslagen från nuvarande anslagsramar i statsbudgeten. Det är mycket svårt att ta fram förslag på konkreta etappmål till år 2020 som inte kräver någon ändring eller omfördelning av resurser. Beredningen skulle i så fall behöva ett uppdrag att mer aktivt söka finna alternativa och innovativa finansiella lösningar.

Målet för skydd av land- och sötvattenområden enligt Nagoya betonar funktionaliteten inklusive representativiteten av olika naturtyper. Som beredningen konstaterar så finns brister i representativiteten i det svenska bevarandearbetet, tydligast när det gäller skog. Förslaget att utöka skyddet av skogsmark med 150 000 hektar är därför långt ifrån tillräckligt. Specificeringen att målet rör den underrepresenterade produktiva skogsmarken har fallit bort. Dessutom är det oklart om förslaget avser arealer utöver de som finns skyddade och säkrade idag, eller även skulle kunna omfatta arealer som är säkrade av staten (exempelvis som ersättningsmark) men som ännu inte är formellt skyddade. Eftersom betydande arealer säkrad men ännu inte formellt skyddad mark redovisades som del av måluppfyllelsen i Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljö-

målen 2012, så skulle nytillskottet i praktiken kunna bli avsevärt mycket mindre än i förslaget.

Jag ser ekolandskap som ett intressant arbetssätt och ett komplement till det arbete med grön infrastruktur som behövs i hela vardagslandskapet. Ekolandskap kan däremot inte betecknas som en ny skyddsform, därtill är idén ännu alltför outvecklad avseende vad som ska skyddas och hur.

För att öka takten i skyddet anser jag att beredningen utöver ersättningsmarker borde ha övervägt ytterligare förslag på hur staten som markägare kan åstadkomma utökat skydd av skog.

Det är positivt att hänsyn till skogens sociala värden lyfts fram. Otydliga regelverk kan bidra till bristande miljöhänsyn, men hänsynskraven behöver också skärpas i nivå med ekologiska tröskelvärden. För att faktiskt förtydliga regelverket skulle förslaget till skogsvårdsförordning behöva innehålla flera sorters hänsyn, som nu förläggs i föreskrifter. Förordningen innehåller viktiga förtydliganden om arter och hänsynskrävande biotoper, men jag saknar förslag på hur Sverige ska uppfylla EU:s naturvårdsdirektiv. Ett nyckelproblem är hur hänsyn prioriteras i de 20–25 procent av avverkningarna som enligt skogsstyrelsen slår i taket på intrångskurvan. Här skulle ett samrådsförfarande för markägare som inte har för avsikt att spara hänsyn enligt förordningen som faller ovan intrångströskeln kunna vara en lösning.

Avslutningsvis hade det varit värdefullt att trots ofullständiga underlag exemplifiera och belysa värdet av land- och sötvattenekosystemens ekosystemtjänster i konsekvensbedömningarna för att visa på förslagets samhällsnytta.

Särskilt yttrande av sakkunniga Helena Jonsson

Jag anser inte att miljönyttan av förslagen i strategin står i proportion till de inskränkningar som görs i äganderätten, eller i ökad administration. Jag vill därför lämna ett särskilt yttrande gällande följande ställningstaganden.

Ensidigt fokus

Miljömålsberedningens uppgift är att föreslå strategier för hur generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska nås samtidigt som avvägningar kan behöva göras både mellan miljömål och mellan miljömål och andra viktiga samhällsmål. Detta delbetänkande har dock nästan uteslutande ett fokus mot biologisk mångfald, ofta på bekostnad av andra samhällsmål. Alla föreslagna etappmål utom det om ett nationellt skogsprogram inriktas på biologisk mångfald vilket gör att hela strategin får en tydlig slagsida. Frågor som berör ekonomiska och sociala hållbarhetsaspekter liksom klimataspekter och möjlighet att ersätta miljöskadliga produkter är helt åsidosatta. Detta försvårar övergången till en biobaserad samhällsekonomi.

Generationsmålet anger att ”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, **utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser**”. Denna strategi har inte alls beaktat risken att föreslagna åtgärder medför en export av miljöpåverkan.

Uppfyllandet av Nagoyamålen

Det är olyckligt att beredningen själva väljer att inte tillgodoräkna sig skydd i Nagoya-målet, delmål 11, som det är uppenbart att vi kan tillgodoräkna oss enligt vägledningarna från konventionen om biologisk mångfald (CBD). I målet om 17 % skydd av landområden kan inräknas såväl skydd för biologisk mångfald som för ekosystemtjänster. Det kan innefatta såväl formellt skydd som andra effektiva bevarandeåtgärder och både offentligt som privat skydd. Om detta råder inga tveksamheter vilket jag tycker att man bör vara uppriktigt med. Betydligt mer än det som tas upp i rapporten kan, och bör, därför tillgodoräknas målet. Det gäller exempelvis strandskydd och skogliga impediment. Ärligare vore att redovisa det vi faktiskt skyd-

dar och ändå sätta högre nationella mål om naturskydd, om det är det man eftersträvar.

Om viktiga skyddsformer inte räknas som skyddade områden finns en risk att de förlorar i legitimitet. De olika skyddsformerna får totalt sett betydande inverkan på markanvändningen. Hela bilden är nödvändig för att förstå de sammantagna konsekvenserna för markanvändningen.

Ekolandskapen som samrådsområden

Jag är starkt kritisk till att man föreslår att ekolandskapen ska utgöra samrådsområden. Samrådsplikten kommer, om den ska ha något syfte, innebära att åtgärder i jord- och skogsbruket som idag inte är anmälningspliktiga, kommer att bli det. Det skulle skapa en omfattande byråkrati som missgynnar jord- och skogsbruk samtidigt som det innebär en kraftigt ökad administration för myndigheterna. Bara i skogsbruket torde, om målet uppfylls, tusentals åtgärder i form av bl.a. röjningar och gallringar, bli anmälningspliktiga.

Ekolandskap med ett underifrånperspektiv som bygger på faktisk frivillighet ställer jag mig positiv till. Förslaget innebär dock att grunden för ekolandskapen inte kommer att vara frivillighet. Genom samrådsplikten kommer sannolikt incitamenten för markägare att frivilligt engagera sig i ekolandskapen att slås undan.

Skötsel av befintligt naturskydd kontra nytt naturskydd

För att optimera resurserna till naturvård bör man avsätta tillräckliga resurser för att sköta områden som redan har ett skydd innan man i stor skala skyddar nya områden. Det är därför olyckligt att skötselinsatser inte tydligt prioriteras. Naturvårdsverket anger att endast 1/5 av de skötselinsatser i skyddade områden som skulle behövas idag genomförs. Att skydda stora naturområden utan att ha resurser att sköta dem är en ineffektiv naturvård och kan leda till att naturvärden går förlorade.

Förslag till ny skogsvårdsförordning

Jag kan inte se att det finns skäl till en så omfattande förändring av skogslagstiftningen som den som föreslås i strategin. Jag anser att dagens skogspolitik i stora drag fungerar bra, vilket bl.a. visar sig i att viktiga strukturer för biologisk mångfald som gammal skog, död ved och äldre lövrik skog har ökat efter att nuvarande politik infördes. Det kan dock finnas skäl att öka rättssäkerheten i lagstiftningen till följd av att EU:s timmerförordning införs. Beredningen menar att man genom den bindande avverkningsanmälan löst rättssäkerhetsfrågan för markägaren. Detta behöver klarläggas.

Rättsosäkerheten riskerar i annat fall att öka genom förbud mot avverkning av hänsynskrävande biotoper som kan bedömas subjektivt, införande av förordningsbestämmelse om skydd för rödlistade arter, bemyndiganden till Skogsstyrelsen att föreskriva på en mängd subjektiva områden samt krav, utan rimlighetsavvägning, på nödvändiga försiktighetsåtgärder för att undvika körskador.

Intentionen att tydliggöra lägstanivån för miljöhänsynen är god. Tyvärr tydliggörs inte lägstanivån när man parallellt med nya förordningsbestämmelser ger Skogsstyrelsen bemyndigande att meddela ungefär samma föreskrifter som gäller nu och mer därtill. Bestämmelsen om att undvika och begränsa skador på rödlistade arter bidrar till ytterligare en otydlighet då det nästan är omöjligt att ha kännedom om vilka rödlistade arter som finns i en avverkningstrakt.

Sammantaget ökar kraven på markägaren på ett sätt som inte står i proportion mot miljönyttan. I allt fler fall kommer man nå taket för intrångsbegränsningen vilket gör att det frivilliga inslaget i skogspolitiken minskar.

Särskilt yttrande av sakkunnige Mikael Karlsson

Miljömålsberedningen har enligt regeringens direktiv i uppgift att ”föreslå strategier [som] ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.” Det har beredningen inte gjort. Beredningen ska ta sig an särskilt komplexa frågor och förutom att ”lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås” ska den arbeta med avvägningar mellan miljösmål och andra samhällsmål. Det förutsätter givetvis att man först analyserar vad måluppfyllelse innebär och förutsätter. Det har beredningen inte heller gjort.

När det gäller de skogsfrågor som stått i fokus för arbetet finns sedan länge omfattande forskning som beskriver tillståndet i de skogliga ekosystemen och trycket på dessa. Det är också väl kartlagt vilka ungefärliga förutsättningar som behöver råda för att klara den biologiska mångfalden och andra ekosystemtjänster. Riksdagens miljökvalitetsmål *Levande skogar*, med de preciseringar som regeringen fastställt, fångar upp detta förhållandevis bra. Detsamma gäller målen i Aichi-planen från Nagoyaöverenskommelsen under FN-konventionen om biologisk mångfald. Tyvärr har beredningen i allt väsentligt inte tagit fasta på dessa målsättningar. Beredningen har överlag inte heller tagit till sig de vetenskapliga analyser som gjorts av gapet mellan mål och tillstånd, och orsakerna till detta. På samma sätt ignoreras forskning som identifierar åtgärdsbehov och strategier för att öka måluppfyllelsen.

Som framgår i betänkandet har utgångspunkten istället varit en självpåtvungen tvångströja, virkad av befintlig budget och lagstiftning, i korthet en slags variant av business as usual. Det räcker inte.

Jag ska i det följande utveckla detta konstaterande genom nedslag på några punkter i betänkandet.

Skydd av land- och sötvattenområden

När det gäller skydd saknas en analys av dels i vilken omfattning och var i landet som olika naturtyper behöver skyddas för att möjliggöra det tillstånd som preciserats inom ramen för berörda mål, dels vilka faktorer som är kritiska eller utgör hinder för att uppnå målen. Det råder dock inte brist på vetenskaplig kunskap om detta och bland annat sammanfattades forskningsläget i två brev till bered-

ningen, från professor Bengt Gunnar Jonsson på Mitthögskolan respektive professor Ilka Hanski på Helsingfors universitet.

Med utgångspunkt i det vetenskapliga kunskapsläget föreslog jag beredningen att konstatera:

- att den naturvårdsbiologiska forskningen visar att många skogslevande arter är beroende av att omkring 15–30 procent av den naturliga livsmiljön bevaras. Detta kritiska tröskelvärde varierar visserligen mellan arter, men det återspeglas ganska väl i åtagandet i mål 11 i Nagoyaplanen för biologisk mångfald.

Målet i planen anger att till 2020 ska ”minst 17 procent av landytan, särskilt områden av stor betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, skyddas genom effektivt och rättvist förvaltade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade naturskyddsåtgärder, integrerade i omgivande landskap”. Utifrån den guide för att tolka målet som utarbetats inom ramen för konventionen för biologisk mångfald, och mot bakgrund av den statistik som finns för skyddade och avsatta områden idag, borde beredningen gjort bedömningen att måluppfyllelse av miljökvalitetsmålet *Levande skogar* bl.a. förutsätter:

- att 17 procent av arealen av respektive typ av ekosystem av stor betydelse för biologisk mångfald skyddas, inklusive 17 procent av den produktiva skogsmarken nedan gränsen för fjällnära skog, då denna är särskilt skyddsvärd; samt
- att de skyddade områdena binds samman i funktionella nätverk på landskapsnivå, till en grön infrastruktur där även andra viktiga livsmiljöer och naturtyper ingår.

Motivet för att rikta skyddet mot den produktiva skogen är att den hyser majoriteten av de hotade arterna, och att den är dåligt skyddad idag nedan gränsen för fjällnära skog. Det senare redovisades i en tabell (se nedan) i ett utkast till betänkande, innan beredningen strök tabellen och genomgående strök bort allt fokus på produktiv skog. Förutom formellt skydd finns även stora arealer frivilliga avsättningar, som givet att vissa krav om kvalitet och långsiktighet uppfylls är mycket värdefulla.

Formellt skyddad natur 2011

Markslag	Fjäll	Skog	Produktiv skog nedan fjällnära	Produktiv skog ovan fjällnära	Jordbruksmarker	Våtmarker	Söt-vatten
Andel som skyddats	45,7 %	7,5 %	1,9 %	38,7 %	2,9 %	19,7 %	25,2 %

Om en strategi för skydd av skogsmark ska vara både verkningsfull och kostnadseffektiv behöver den inriktas mot formellt skydd och frivilligt bevarande av de områden med produktiv skog som har störst befintliga naturvärden, främst oskyddade värdekärnor nedan gränsen för fjällnära skog. Dessa uppgår idag till åtminstone 840 000 ha och behöver tidsmässigt prioriteras först i arbetet för att nå målen senast 2020. Områden med produktiv skogsmark som har utvecklingspotential för att på sikt rymma eller möjliggöra höga naturvärden, och som kan behöva restaureras eller återskapas, hanteras lämpligen i ett senare skede, mot slutet av perioden eller efter 2020. Om de idag värdefulla skogarna på detta sätt skyddas först möjliggör indelningen av arbetet i två faser att *Levande skogar*, med den nya bedömningsgrunden för målen, bör kunna nås till 2020, förutsatt att övriga delar av målet uppnås, till exempel gällande hänsyn.

På denna grund borde beredningen föreslagit endera fullt ut kvantifierade mål för år 2020 (sådana skisserades av undertecknad), eller etappmål för bevarande av skog, exempelvis:

- Senast år 2020 ska den produktiva skogen bevaras enligt preciseringarna i mål 11 i Nagoyaplanen.
- Senast år 2016 ska, enligt preciseringarna i Nagoyaplanen:
 - det formella skyddet i nationalparker, naturreservat, biotopskydd, naturvårdsavtal och Natura 2000 utökas med minst 300 000 hektar produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog,
 - skogsbrukets frivilliga avsättningar utökas med minst 200 000 hektar produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog samt
 - bevarandet av skog inom ekolandskap uppgå till minst 200 000 hektar.

Eftersom strategin rör hållbar markanvändning, som kopplar till fler mål än *Levande skogar*, borde utöver denna uppställning likartade mål ha utvecklats även för andra naturtyper än skog.

Även strategier för genomförandet av sådana etappmål presenterades för beredningen. I exemplet ovan föreslogs att de tillkommande 300 000 hektar formellt skydd skulle fördelas jämnt mellan ersättningsmark från statliga markägare (främst Sveaskog) och skydd genom budgetanslag. När det gäller de frivilliga avsättningarna föreslogs att regeringen ska initiera en dialog med skogsbruket om hur avsättningarna kan utvecklas så att de svarar mot kriterierna i Nagoyaplanens mål 11 vad gäller kvalitet, funktionalitet, långsiktighet och transparens. Dessutom borde regeringen föreslås uppdra åt Naturvårdsverket att utreda hur de ovan nämnda skogsområdena med utvecklingspotential för höga naturvärden ska identifieras och bevaras efter 2020, enligt Nagoyaplanen. Vidare borde en strategi för att skydda uppskattningsvis 10 000 hektar tätortsnära skog tas fram i samverkan med landets kommuner.

De förslag på etappmål och strategier som presenterades avfärdades av beredningen med kostnadsberäkningar som vore snarast genant att dissekera här, men givetvis innebär etappmålet ovan (utifrån regeringsformen 2:15) ökade kostnader för staten i form av intrångsersättning till markägare. Därför borde beredningen ha utrett olika nya finansieringsredskap, vilka har föreslagits i andra sammanhang, men den viljan saknades helt. Om det formella skyddet ovan finansieras via miljöbudgeten behöver den förstärkas med ett belopp väl under en promille av statens utgifter.

Oavsett vad man anser om denna kostnad i förhållande till andra angelägna samhällsmål så var beredningen inte ens kapabel att föra en diskussion eftersom man aldrig på allvar bemödade sig om att analysera vad forskningen säger om miljökvalitetsmålen förutsätter. Beredningen gjorde exakt tvärtom, vilket framgår svart på vitt i betänkandet, i kapitlet om skydd: Man utgick ifrån befintliga anslag, förutsatte att dessa inte skulle förändras före 2020 och räknade baklänges hur många hektar detta skulle räcka till. När det uppenbart inte räckte för att uppfylla Nagoyamålet ens med hjälp av ett rejält skohorn, fyllde man på med ett nytt redskap, kallat Ekolandskap, vars funktion trots mycket lång utredningstid fortfarande är allt annat än klarlagd.

Av dessa skäl hade beredningen inte minsta chans att på allvar ta reda på vad målet innebär, än mindre vad det skulle kosta att uppnå det eller hur en sådan kostnad skulle kunna finansieras. Maken till

brist på operationalisering av ett mål från riksdagen får man leta ganska längre efter. Än värre är att den budgetmässiga tvångströja som beredningen därmed dragit på sig bådär illa för framtiden, om beredningen med en sådan förutfattad arbetshypotes ska ta sig an andra miljö kvalitetsmål.

Av den anledningen finns det goda skäl att återigen föra diskussionen om huruvida det nya miljömålssystemet verkligen kan leverera något bättre än det tidigare, då myndigheterna verkligen hade uppdraget att analysera hur gapet mellan mål och tillstånd kan slutas. Jag är djupt tveksam till att det vi ser är en förbättring. I fallet skydd av mark är det definitivt ett steg tillbaka och beredningens förslag i denna del bör läggas på hyllan till förmån för en ny utredning. I vilket fall kan man lätt konstatera att förslagen i denna del varken leder till miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* eller till att Nagoyamål 11 uppnås.

Vid sidan av detta förtjänar några frågor om skydd särskild uppmärksamhet:

Det är bra att beredningen tagit fasta på skogens sociala värden och att Boverket föreslås få i uppdrag att ge vägledning till kommunernas arbete med att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur. Det är dock problematiskt att konkreta åtgärdsförslag i övrigt inte ges, exempelvis om skydd av skog inom och nära tätorter, särskilt i bostadsnära områden med högt exploateringsstryck.

När det gäller ekolandskapen är det självfallet viktigt med en landskapsansats i bevarandearbetet. Åtgärder behöver vidtas på ett genomtänkt sätt i hela landskapet, inte minst den brukade delen, om att vi ska klara att hejda förlusterna av biologisk mångfald. Ekolandskap som metod kan därmed ha en betydelse, men det är viktigt att inse att det föreslagna elementet inte tillför någonting nytt i form av skydd, och metoden liknar den redan beprövade processen kring biosfärområden. På samma sätt kan samrådsområden enligt miljöbalken 12 kap. 6 § tillämpas sedan många år tillbaks, inklusive att förbjuda arbetsföretag i samband med sådana samråd. I korthet tillför därför förslaget inget som ökar möjligheterna att nå det miljö tillstånd som regeringen har preciserat.

Miljö hänsyn i lagstiftningen

Omkring 2000 skogslevande arter i Sverige finns på forskarnas rödlista och enligt Skogsstyrelsen upprepade undersökningar klarar en mycket hög andel (numera 36 procent) av avverkningarna inte lag-

stadgade krav om hänsyn. Forskningen visar att Sverige är näst sämst av elva undersökta länder på att lämna generell naturhänsyn vid avverkningar. För att i grunden åtgärda detta missförhållande och det illegala svartskogsbruket i Sverige behövs en ny skogspolitik och en ny skogslagstiftning som säkerställer att de påstått jämställda miljö- och produktionsmålen verkligen likställs i hela regelverket på ett sätt som skapar lika tyngd i verkligheten, där miljökvaliteten slutligen avgörs. Parallellt med detta behöver skogens sociala värden också värnas på ett helt annat sätt än idag.

Miljömålsberedningens uppdrag var redan från början klart snävare än denna ambition, vilket är begripligt, men det var ingalunda så avgränsat som slutligen blev fallet, där resultatet blev att inte öka ambitionsnivån eller allmänt sett stärka hänsynen. Det är inte försvarbart i förhållande till beredningens uppdrag att visa hur miljö-kvalitetsmålen kan uppnås.

När det gäller det föreslagna etappmålet om förtydligad miljö-hänsyn i skogsvårdslagstiftningen behöver det utvecklas till ungefär följande förtydligade formulering:

- Samhällets krav på skärpt lägsta nivå samt sanktionsbestämmelser rörande miljöhänsyn i skogsbruket anges tydligt i skogsvårdslagstiftningen senast 2014. Bristerna i lagefterlevnad vid avverkning ska minska till 10 % senast 2016 och vara nära noll senast 2018.

Åtgärderna inom området behöver således utvecklas, så att regelverket inte bara förtydligas utan även skärps på en rad punkter vad gäller såväl hänsyn som sanktioner. I det följande fokuserar jag kommentarerna till de viktigare förslagen från beredningen.

Det är bra att sociala värden lyfts in i 30 § skogsvårdslagen (SVL). Det är dock viktigt att i det fortsatta arbetet precisera dessa värden och att utveckla och förtydliga kraven i skogsvårdsförordningen (SVF), utöver vad som framgår i bemyndigandet i 47 § SVF. Den föreslagna förändringen av 35 § SVL är också bra.

När det gäller förslaget till skogsvårdsförordning vore det bra med en generell definition av "hänsynskrävande biotop" (4 § SVF), exempelvis till att vara "ett område med höga naturvärden där särskild hänsyn skall tas vid alla skötselåtgärder för att förhindra eller begränsa skador i och invid biotopen."

Miljömålsberedningen föreslår utvecklade hänsynsregler i SVF, och även om flera förtydliganden är bra behöver skrivningarna förstärkas på flera punkter, bland annat såsom följer:

- I 38 § bör "... eller begränsas..." styrkas. Svampar bör läggas till djur och växter.
- I 39 § behöver "... på ett betydande sätt..." definitivt strykas, inte minst då hänsynskrävande biotoper endast omfattar en liten del av skogsmarken.
- 40 § bör komplettera att lyda: "Vid avverkning ska all död ved i form av ...".
- Gällande 41 § bör det förtydligas att de tio träden ska vara utöver hänsyn tagen i övrigt; alternativt kan precisering ske till 20 träd.
- I 42 § bör en formulering som övervägdes av beredningen, "15 meter", läggas in; alternativt bör vattenkvalitet åtminstone kompletteras med hänsyn till även "biologisk mångfald och sociala värden".
- I 61 § behöver "... eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt..." definitivt strykas. Att ha så vida möjligheter för att undkomma sanktion är inte ändamålsenligt. Det finns dessutom redan en rimlighetsbedömning i orden "underlåter att vidta rimliga åtgärder".
- Förutom körskadorna som listas i 61 § behöver sanktionsmöjligheterna kompletteras till att omfatta även övriga hänsynsbestämmelser, till exempel rörande särskild hänsynskrävande biotoper, zoner vid vatten samt lämnade träd.

Förutom dessa förslag på ändringar behöver regelverket kompletteras på ytterligare ett antal punkter. Det bör exempelvis regleras att i) skogsbruksåtgärd som kan påverka biotopen negativt inte får vidtas i en nyckelbiotop, ii) blandskogsbestånd ska eftersträvas (vid röjning och gallring ska lövträdsinblandning på minst 20 procent eftersträvas där ståndortens förutsättningar tillåter), iii) kemiska bekämpningsmedel inte ska få användas i skogsbruket, samt iv) det ska vara förbjudet att avverka boträd, grova lövträd, träd av mycket hög ålder, samt döende och döda träd. Likaså behöver reglerna för bland annat skydd av fjällskogen och mot främmande trädslag skärpas.

Avslutningsvis är det viktigt att påpeka att Sverige nu har varit medlem i Europeiska Unionen i ungefär 18 år och det vore därför

klädsamt att även de bindande EU-regler som rör skogen slutligen genomförs i svensk rätt. Beredningen har dock varken analyserat EU-rätten eller lagt förslag som gör att art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet genomförs inom skogslagstiftningen och vid skogsbruk. För att det ska ske behövs bland annat tvingande regler för hänsyn till arter och deras livsmiljöer skyddade enligt naturvårdsdirektiven (jämför 4 och 7 §§ artskyddsförordningen), liksom effektiva sanktioner kopplade till detta.

I samma anda av internationell följsamhet borde beredningen föreslagit att miljöorganisationernas talerätt enligt Århuskonventionen ska införas i skogsvårdslagen.

Kombinationen av brister i skogsbruket, regelverket och Miljömålsberedningens förslag pekar ut ett klart behov av en grundläggande översyn av skogsvårdslagstiftningen i Sverige.

Särskilt yttrande av sakkunniga Inger Strömdahl

Miljömålsberedningens delbetänkande om skog ska behandla frågorna om hur den lagstadgade miljöhänsynen kan utvecklas och hur vi arbetar med skydd och skötsel av landområden. Dessa frågeställningar är delar i en långsiktigt hållbar markanvändning där olika intressen och anspråk måste beaktas. Beredningen ska också göra långsiktiga avvägningar mellan samhällsmål. Enligt min mening har förslagen till etappmål och de lagda bedömningarna inte gjort dessa avvägningar mot andra samhällsmål som exportvärde, sysselsättning, klimatnytta och landsbygdsutveckling. Förslagen är ensidigt miljöinriktade och det saknas konsekvensanalys av hur ökade reservatsavsättningar påverkar virkesförsörjning och därmed sysselsättning.

Kapitel 5. Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden

Analysen om skydd i ett antal europeiska länder visar att Sverige i jämförelse har en mycket stor andel av sitt skydd i former som undantar mark från brukande. Detta har resulterat i en kraftig sänkning av den långsiktiga avverkningsnivån idag och i framtiden. Därmed påverkas också arbetstillfällen, investeringar och exportintäkter. Analysen i kombination med de underlag som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tagit fram till beredningen visar att Sverige med marginal lever upp till internationella åtaganden. Tyvärr har berörda myndigheter i sitt underlag inte summerat omfattningen av de olika skyddsinstrumenten och redovisningen av frivilliga avsättningar är ofullständig, inte minst för den fjällnära skogen. Beredningen borde framhålla att Sverige med marginal lever upp till internationella åtaganden. Det kan ändå finnas behov av ytterligare skydd men beredningen missar att en stor del av framtida insatser bör riktas in mot kombinerade skydds- och skötselinsatser.

Förslaget om att 1 350 000 hektar ska omfattas av den nya skyddsformen Ekolandskap som har frivilliga insatser som utgångspunkt är intressant. Jag är dock kritisk till att de ska utgöra samrådsområden eftersom viljan till frivillighet kommer att minska i samma takt som samrådsplikten ökar. Inför i stället en ny naturvårdsavtalsform för Ekolandskap mellan de ingående intressenterna. Låt de statliga medlen gå till avtalsparterna gemensamt för hantering och användning, i stället för att avlöna ytterligare länsstyrelsetjänstemän för att tala om för markägarna vad de frivilligt ska göra. Skogsstyrelsen bör

också ges en roll i Ekolandskapen då de faktiskt sitter på flera statliga instrument av betydelse.

Kapitel 9. Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen

Förslaget till skogsvårdsförordning

Jag vänder mig mot den bristande problemanalysen kring detta förslag. Miljöarbetet i skogen har stadigt förbättrats sedan 1993, mängden död ved, grova träd, gammal skog, äldre lövrik skog etc. ökar. Trots detta väljer man att basera problemanalysen på uppfattningen att det skulle stå illa till i den svenska skogen. Jag stöder tanken att förtydliga skogsvårdslagens lägstanivå men anser att man i detta förslag gör precis det motsatta. Förslaget till skogsvårdsförordning förefaller snarare ha som utgångspunkt att skapa förutsättningar att införa sanktioner än att förbättra miljöarbetet. Miljömålsberedningens roll måste vara att peka ut riktningar men inte att lägga detaljerade författningsförslag utan en djupare problemanalys. Jag tror att den dialog som Skogsstyrelsen har med skogssektorn kring miljöhänsynen i skogsbruket sannolikt kommer att ha mycket större betydelse för att nå miljömålet än detta förslag som riskerar att öka den volym som lämnas kvar i skogen men samtidigt minskar funktionaliteten i lämnad miljöhänsyn.

Mycket sent i beredningens arbete införs ytterligare restriktioner för skogsbruket som inte tidigare diskuterats i arbetet. De bidrar till rättsosäkerheten och otydligheten kring hänsynsreglerna i Skogsvårdslagen.

Det är min uppfattning att förslaget till ny Skogsvårdsförordning bryter mot det grundlagsstadgade egendomsskyddet i regeringsformen och skyddet i Europakonventionen då det inte:

1. uppfyller proportionalitetsprincipen om vad som är en rimlig balans mellan det allmännas intresse och den börda som ingreppet innebär för den enskilde,
2. uppfyller grundläggande krav på rättsäkerhet och
3. bryter mot principen om double jeopardy (art 50 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) genom att förslaget för ny Skogsvårdsförordning tillsammans med timmer-

förordningen riskerar att leda till dubbla sanktioner av straffrättslig karaktär.

Timmerförordningen

Införande av sanktioner måste analyseras i ett sammanhang med implementering av timmerförordningen. Är det rimligt att skogsägaren döms för olaglig avverkning enligt timmerförordningen för att han lämnat 9 träd/hektar i stället för 10? Att virke som avverkats utan laglig rätt ska omfattas av timmerförordningen är självklart men som jag uppfattar förslaget om förtydligad miljöhänsyn kommer allt virke från en avverkning som på någon punkt inte lever upp till kraven i förordningen att kunna omfattas av timmerförordningens och dess strafförelägganden.

Sociala värden

Det är orimligt att föra in sociala värden i skogsvårdslagen utan att först definiera begreppet och analysera konsekvenserna av vad det innebär för skogsbruket och övrig hänsyn.

Arter

Jag anser att det är olyckligt att som i den föreslagna 38 § hänvisa i förordningstext till en rödlista utan egen formell status. Här förväntas skogsbruket ta hänsyn till enskilda arter som för de flesta skogsägare skulle kräva kostsamma inventeringar att identifiera. Därför förordar och arbetar skogsbruket med hänsyn till substrat och miljöer istället för att fokusera på enskilda arter. Här borde beredningen dra nytta av det arbete som gjorts inom ramen för Skogsstyrelsens dialog kring översyn av 30 § skogsvårdslagen gällande såväl arter som prioritering av hänsyn.

Hänsynsbiotoper

Jag är kritisk till förslagen om att införa förbud mot skogsbruksåtgärder i hänsynsbiotoper. Tidigare utredningar, exempelvis inför 1993 års skogspolitiska beslut, visar att det inte går att göra rätts-

säkert eftersom hänsynsbiotopernas är mycket svåra att definiera och avgränsa, vilket även bekräftas av de bedömningar som görs av Skogsstyrelsen.

En rättsregel som inskränker äganderätten måste för att vara rätts-säker och kunna bli föremål för en straffsanktion vara möjlig att förutse. Många rättsregler i dagens allmänna råd, som nu föreslås anta förordningsform, innehåller subjektiva bedömningar. Ett tydligt exempel på en regel i den föreslagna förordningen som innehåller subjektiva element är 39 § om hänsynskrävande biotoper.

Körskador och undantag

Jag anser att man i 43 § om försiktighetsmått för att undvika körskador måste förtydliga att det gäller rimliga åtgärder. Det saknas också en generell möjlighet för ansvarig myndighet att medge undantag från bestämmelserna. En sådan möjlighet måste finnas eftersom speciella situationer alltid kommer att uppkomma.

Avverkningsanmälan

Skogsstyrelsens bemyndiganden i 47 § är enligt min mening för omfattande. Detta i kombination med straffbestämmelsen i 62 § om försvårande av natur- och kulturvårdskontroll riskerar att bli orimligt för skogsbruket om ALLT ska redovisas i avverkningsanmälan. Vilket kan bli konsekvensen av omfattande bemyndiganden till Skogsstyrelsen. Det finns också en uppenbar risk att intrångsbegränsningen kommer att nås i snart sagt varje avverkning med dessa bemyndiganden. Konsekvensen blir en ökad administrativ börda för den enskilde skogsägaren tillsammans med enorma behov av inventeringar och fältbesök innan avverkningsanmälan som i princip negligeras av beredningen.

I förslaget sägs det flera gånger att en avverkningsanmälan är juridiskt bindande men det är oklart beskrivet vilka konsekvenser det får i praktiken eller hur det skulle öka rättssäkerheten. Får man avvika från denna anmälan så länge som man agerar inom lagens rāmärken? Vad händer om en hänsynskrävande biotop upptäcks av myndighet eller annan intressent efter avverkningen och denna del har skadats av avverkningen? Betraktas det då omedelbart som att man varit oaktsam i planeringen och kan dömas för brott mot skogs-

vårdslagen? Kopplingen till timmerförordningen känns oklar och måste förtydligas!

Kommittédirektiv 2010:74

Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga, ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens övergripande uppdrag ska vara att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens första uppdrag är att lämna förslag till en handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas och, om tillräckligt underlag finns, föreslå etappmål. De prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska vara utgångspunkten för beredningens arbete. Hänsyn ska tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom (den fördjupade utvärderingen 2008). Handlingsplanen ska redovisas senast den 31 december 2010.

En parlamentariskt sammansatt beredning tillsätts

För ett effektivt och långsiktigt miljöarbete

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) presenterade regeringen inriktningen för miljöpolitiken och ett effektivare miljömålssystem.

I propositionen föreslås bl.a. ett generationsmål med preciseringar som innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och som anger inriktningen för vad miljöpolitiken ska sikta mot (prop. 2009/10:155 s 21). Dessutom ska de nuvarande delmålen ersättas med etappmål som ska vara målövergripande och inriktade på den samhällsomställning som behövs.

En annan förändring innebär att uppgiften att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen skiljs från uppgiften att ge förslag till strategier med styrmedel och åtgärder. För uppföljning och utvärdering ansvarar fortsättningsvis myndigheterna i miljömålssystemet. Samtidigt ges nu en parlamentariskt tillsatt beredning i uppgift att ge förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377).

Den parlamentariska beredningen ska lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen kan nås

För att nå en bred politisk samsyn kring miljöfrågorna får en parlamentariskt sammansatt beredning i uppdrag att ge regeringen råd om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika politikområden, som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Beredningens uppdrag ska gälla till och med 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv inom de områden som regeringen prioriterar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens övergripande uppgift är att föreslå strategier inom prioriterade områden

Beredningens uppgift är att föreslå strategier inom av regeringen prioriterade områden. Strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det är ofta mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö-kvalitetsmål. Åtgärder bidrar också många gånger till att nå flera miljö-kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Strategier inom komplexa områden är ofta målövergripande och kan därför bidra till att generationsmålet och flera miljö-kvalitetsmål nås.

Strategierna bör belysas i EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv. I de strategier som tas fram bör det ingå strategier för miljöarbete inom EU och internationellt. Beredningen bör beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och även följa utvecklingen av EU-lagstiftningen och anpassa sina förslag efter eventuella förändringar i EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.

Myndigheterna inom miljömålssystemet följer regelbundet upp och utvärderar möjligheterna att nå miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet. Uppföljningarna visar inom vilka områden det finns fortsatta behov av insatser och dessa kommer därför att utgöra viktiga underlag för regeringen när det gäller vilka tilläggsdirektiv som beredningen ska få.

Beredningen får underlag från myndigheter och experter

I samband med att beredningen får tilläggsdirektiv att utveckla en strategi avser regeringen att även ge berörda myndigheter särskilda uppdrag att ta fram underlag för beredningens arbete. Beredningen kan vid behov också tillsätta expertgrupper för att ta fram fördjupade analyser, med deltagare som tillfrågats utifrån uppdragets art.

Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga underlag ligger till grund för de strategier som tas fram. När förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas, kommer icke statliga aktörer att bistå med sin kunskap i de expertgrupper som knyts till beredningen.

Beredningens förslag ska vara konsekvensanalyserade

De beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (SFS 1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar av förslagen. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagens kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar.

Beredningen ska samråda och förankra förslagen

Beredningen ska stimulera till debatt om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som kan krävas för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Beredningen bör därför utveckla en bred dialog med länsstyrelser och andra myndigheter samt företrädare för regionala och kommunala samverkansorgan eller lands-ting, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället. Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategier. Beredningen behöver särskilt utveckla ett nära samarbete med Naturvårdsverket i dess roll som samordningsansvarig myndighet för miljömålsuppföljningen.

Beredningens första uppdrag – att föreslå en handlingsplan

Föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål kan utvecklas i miljömålssystemet

Enligt propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska en parlamentarisk beredning ta fram förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I och med att etappmål tas fram ska nuvarande delmål upphöra. De tre strategierna –

Effektivare energianvändning och transporter, Giftfria och resurs-snåla kretslopp samt Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – har upphört och ska ersättas av strategier som beslutas av regeringen.

Etappmålen ska vara steg på vägen för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. I Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! föreslog rådet nya och reviderade delmål. Utredningen om miljömålssystemet (dir. 2008:95) har i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) ifrågasatt om de föreslagna delmålen är utformade så att de effektivt leder till att miljö kvalitetsmålen nås. Av utredningens analys av de föreslagna delmålen framgår också att cirka 20 delmål har samma karaktär som miljö kvalitetsmålens preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att nå miljö kvalitetsmålen och är av karaktären etappmål. Av de nuvarande 72 delmålen har 52 delmål målår 2010 eller tidigare.

I dagsläget saknas en analys av vilka etappmål som behöver utvecklas i miljömålssystemet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Det saknas även underlag för att bedöma behovet av målövergripande etappmål som är inriktade på den samhällsomställning som behöver ske i ett generationsperspektiv för att nå miljö kvalitetsmålen.

Beredningen ska därför:

- Föreslå en handlingsplan för hur strategier bör utvecklas i miljömålssystemet i förhållande till miljö kvalitetsmålen och till generationsmålet. Fokus ska läggas på behov av etappmål inom områden som är särskilt komplexa eller som kräver politiska avvägningar. Av handlingsplanen ska behoven av att utveckla etappmål, styrmedel och åtgärder framgå. I de fall beredningen identifierar behov av nya etappmål där beslutsunderlaget inte är tillräckligt bör det av handlingsplanen framgå vilken typ av underlag som ska tas fram samt förslag lämnas på hur det kan tas fram med tillhörande tidplan.
- Ge förslag om vilka av de föreslagna delmålen i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! som bör bli etappmål i miljömålssystemet och vilka som kan övergå till preciseringar under ett miljö kvalitetsmål.

- Om det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser, ska beredningen föreslå etappmål. I förslagen till respektive etappmål ska beredningen:
 - ange vilka miljö kvalitetsmål eller delar av generationsmålet som etappmålet bidrar till,
 - ge förslag på styrmedel och åtgärder som kan krävas för att etappmålet ska nås med tillhörande konsekvensanalys samt analys av förslagens kostnadseffektivitet,
 - ange om det finns skäl för riksdagen att besluta om etappmålet,
 - ange den inriktning för en strategi som etappmålet kan komma att hänföras till,
 - ange om och på vilka grunder det finns behov av regional anpassning av etappmålet,
 - ange om etappmålet är relevant för internationella överenskommelser eller ingår i gemenskapsinitiativ inom EU,
 - ange vilken miljöinformation eller annan information (statistik) som kan krävas för att följa upp etappmålet,
 - ange vilken myndighet som bör ansvara för att etappmålet följs upp.

Samverkan och utgångspunkter vid genomförande av det första uppdraget

Det första uppdraget ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket inom ramen för verkets uppdrag att samordna en myndighetsgemensam översyn av miljö kvalitetsmålen. Beredningen ska i uppdraget också samverka med myndigheter som har ansvar i miljö målssystemet.

Utgångspunkten för det första uppdraget ska främst vara de prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155). Hänsyn ska också tas till de förslag till delmål som Miljö målrådet presenterade i rapporten Miljö målen – nu är det bråttom! (den fördjupade utvärderingen 2008).

Redovisning av det första uppdraget

Det första uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2010. Handlingsplanen ska innehålla en konsekvensanalys i enlighet med kommittéförordningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2011:91

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) Strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011

Sammanfattning

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

Bakgrund

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

För att få ett effektivare miljöarbete ska breda, tvärssektoriella strategier som utgår från politiska prioriteringar tas fram. De nuvarande delmålen ska ersättas med utvecklade preciseringar för miljökvalitetsmålet eller med etappmål som kan vara målövergripande och som uttrycker den samhällsförändring som behövs för att nå miljökvalitetsmålen.

Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningsfullt.

Regeringen tillsatte en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, den 1 juli 2010 (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Beredningen har överlämnat två delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101) och Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen tre områden för strategier under 2011–2014 där ett var långsiktigt hållbar markanvändning. Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggs-

direktiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

Målövergripande strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder

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

Uppdraget att föreslå en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen

Specifika utgångspunkter för uppdraget

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå generationsmålet och många av miljökvalitetsmålen. Därför krävs att ekologiska, sociala och ekonomiska förutsättningar och deras inbördes relation beaktas.

Begreppet markanvändning innefattar både *användningen* av marken, t.ex. skogsbruk, jordbruk, friluftsliv, bebyggelse, transportinfrastruktur, och *det sätt* som marken inom en sådan brukas när det gäller t.ex. metoder, intensitet och tekniker. Grunddragen i hur mark ska användas kommer i första hand till uttryck i de översiktsplaner som tas fram på kommunal nivå. Av 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) framgår hur hänsyn ska tas till allmänna och enskilda intressen vid planläggning av mark- och vattenområden. I vilken mån dessa planer förverkligas och marken tas i anspråk för olika användning och brukande är ofta ett samspel mellan den kommunala och den statliga och regionala nivån likväl

som med samhällets övriga aktörer. Andra lagar som reglerar hur marken används, nyttjas och brukas är exempelvis miljöbalken (1998:808) och skogsvårdslagen (1979:429). Den som har ägande- och bruksrätt till marken har stort inflytande över hur den används och brukas. Beslut om markanvändning tas i vissa fall på statlig nivå, exempelvis för skyddade områden som nationalparker.

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

För att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen är det viktigt att säkra ekosystemens resiliens¹, deras långsiktiga produktion av ekosystemtjänster samt möjligheten till ett långsiktigt hållbart brukande och nyttjande av naturresurser.

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

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

Såväl Klimatberedningen i sitt betänkande "Svensk Klimatpolitik" (SOU 2008:24) som Energieffektiviseringsutredningen i sitt betänkande "Vägen till ett energieffektivare Sverige" (SOU 2008:110) har påtalat behovet av en samhällsplanering som främjar

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

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

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

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

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

Markanvändningen har stor betydelse för ekonomi, regional sysselsättning och miljö och kräver långsiktiga politiska avvägningar för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Brukande och nyttjande genom exempelvis bebyggelse och infrastruktur, vindkraft, produktion av skogsråvaror, livsmedel, nyttjande för friluftsliv och turism, kulturmiljövård och naturskydd behöver därför balanseras på ett sätt som ger förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen samtidigt som de behöver bidra till att upprätthålla en långsiktig konkurrenskraft och uppfylla övriga samhällsbehov. Behovet av resurseffektivisering bör beaktas i relevanta delar.

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

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

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

Uppdraget

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

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

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

Beredningen ska i en delrapport senast den 31 mars 2012

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

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

Beredningen ska i sin slutredovisning senast den 15 juni 2014

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

Samråd och redovisning av uppdraget

Beredningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ som exempelvis den dialogprocess om hållbart brukande av skog som initierades gemensamt av landsbygdsministern och miljöministern och den strategi för biologisk mångfald inom EU som är under framtagande och som EU-kommissionen lagt förslag till i maj 2011. Sverige har nyligen ratificerat den europeiska landskapskonventionen och arbetet med dess genomförande pågår. I uppdraget ingår även att följa detta arbete. Beredningen ska även följa och beakta Naturvårdsverkets arbete med den fördjupade utvärderingen 2012 av miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Beredningen ska vidare samråda med Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) samt utveckla en dialog med näringsliv, ideella orga-

nisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

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

(Miljödepartementet)

Experter och referenspersoner

Förteckning över experter och referenspersoner som bistått beredningen i arbetet med en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning.

Namn	Titel	Organisation
Lena Tingström	Utredare	Havs- och vattenmyndigheten
Per Olsson	Handläggare	Havs- och vattenmyndigheten
Marie Dahlström	Departementssekreterare	Miljödepartementet
Michael Löfroth	Departementssekreterare	Miljödepartementet
Jonas Rudberg	Sakkunnig	Naturskyddsföreningen
Malin Sahlin	Sakkunnig	Naturskyddsföreningen
Anna Helena Lindahl	Biträdande avdelningschef	Naturvårdsverket
Helen Lindgren	Jurist	Naturvårdsverket
Krister Mild	Handläggare	Naturvårdsverket
Karin Tormalm	Departementssekreterare	Landsbyggsdepartementet
Lars Espeby	Departementssekreterare	Landsbyggsdepartementet

Johanna Fintling	Handläggare	Lantbrukarnas Riksförbund
Gunnar Lindén	Sakkunnig	Lantbrukarnas Riksförbund
Jonas Eriksson	Kvalitets- och miljöansvarig	Lantbrukarnas Riksförbund
Tommy Ek	Gruppsamordnare	Länsstyrelsen i Östergötlands län
Britt-Marie Lindström	Sektionschef	Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Jimmy Lundblad	Miljöstrateg	Skogsstyrelsen
Johanna From	Regionchef	Skogsstyrelsen
Erik Sollander	Skogspolitisk strateg	Skogsstyrelsen
Maria Ulfvarson Östlund	Departements- sekreterare	Socialdepartementet
Olof Johansson	Avdelningschef	Statens jordbruksverk
Olof Olsson	Biträdande föreståndare	Stockholm Resilience Centre
Hanna Staland	Ekolog	Svenskt Näringsliv
Mårten Larsson	Skogsdirektör	Svenskt Näringsliv
Linda Berglund	Handläggare	Världsnaturfonden WWF
Peter Roberntz	Handläggare	Världsnaturfonden WWF
Peter Westman	Naturvårdschef	Världsnaturfonden WWF

Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

Generationsmålet

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Generationsmålet innebär

Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

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

De 16 miljö kvalitetsmålen

Begränsad klimatpåverkan

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Frisk luft

Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.

Bara naturlig försurning

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska heller inte öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.

Giftfri miljö

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystem är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

Skyddande ozonskikt

Ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.

Säker strålmiljö

Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.

Ingen övergödning

Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Levande sjöar och vattendrag

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

Grundvatten av god kvalitet

Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Hav i balans samt levande kust och skärgård

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

Myllrande våtmarker

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

Levande skogar

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

Ett rikt odlingslandskap

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

Storslagen fjällmiljö

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

God bebyggd miljö

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Ett rikt växt- och djurliv

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

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
 - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst

– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]