

# Med miljömålen i fokus

- hållbar användning av mark och vatten

*Delbetänkande av Miljömålsberedningen*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2014:50**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
[fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24141-7

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.

Beredningens övergripande uppdrag är 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 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 13 oktober 2011 (dir. 2011:91) ska beredningen senast i 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. Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 27 september 2012 (dir. 2012:95) ska beredningen senast i juni 2014 även lämna förslag till en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik.

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

Följande personer har biträtt kommittén som experter i arbetet: ämnesrådet Kristina Åkesson, kansliråden Håkan Alfredsson, Ingrid Hasselsten och Elisabeth Lidbaum, samt departementssekreterarna Johan Looock och Eva Stengård. Ett flertal personer har också bistått beredningen som experter i särskilda arbetsgrupper, se bilaga 4.

Beredningen har redovisat tidigare uppdrag i delbetänkanden (SOU 2010:101, SOU 2011:34 och SOU 2012:38). I mars 2012 redovisade beredningen en plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) och i juni 2013 redovisades del 1 i strategin för en långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2013:43).

Härmed överlämnar beredningen betänkandet Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten, SOU 2014:50.

Reservationer har lämnats av Matilda Ernkrans, Helena Leander och Emma Wallrup. Särskilda yttranden har lämnats av Matilda Ernkrans, Ann-Sofie Eriksson, Lovisa Hagberg och Mikael Karlsson.

Stockholm i juni 2014

Rolf Annerberg

Roger Tiefensee                      Anita Brodén

Irene Oskarsson                      Johan Hultberg

Helena Leander                      Matilda Ernkrans

Emma Wallrup

/Viktoria Ingman  
Ebba Willerström Ehrning  
Håkan Heden  
Leocard Jager  
Martin Johansson  
Sara Sundgren  
Johan Wallander  
Katarina Vrede

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Begrepp som rör miljömålssystemet.....</b>                          | <b>13</b> |
| <b>Sammanfattning.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>Summary.....</b>  | <b>21</b> |
| <b>1 Författningsförslag.....</b>                                      | <b>27</b> |
| <b>Del A. Strategier om mark och vatten för att nå miljömålen</b>      |           |
| <b>2 Strategier om mark och vatten för att nå miljömålen .....</b>     | <b>55</b> |
| 2.1 Mark och vatten påverkar varandra.....                             | 55        |
| 2.2 Många och växande anspråk på marken.....                           | 56        |
| 2.3 Stora utmaningar för vattenmiljön.....                             | 57        |
| 2.4 Grundläggande utgångspunkter för strategierna .....                | 59        |
| 2.4.1 Ekosystemens betydelse.....                                      | 59        |
| 2.4.2 Landskapet som en helhet.....                                    | 59        |
| 2.4.3 Rättssäkerhet och legitimitet i den statliga<br>styrningen ..... | 59        |
| 2.4.4 Hela samhällets insatser behövs.....                             | 60        |
| 2.5 Planetens gränser och det globala perspektivet.....                | 61        |
| 2.5.1 Vårt globala ansvar.....   | 61        |
| 2.5.2 Planetens gränser .....  | 61        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>3</b> | <b>Långsiktigt hållbar markanvändning .....</b>  | <b>63</b> |
| 3.1      | Aspekter av långsiktigt hållbar markanvändning .....   | 63        |
| 3.1.1    | Behov för att möta ett förändrat klimat .....  | 63        |
| 3.1.2    | Förebyggande åtgärder centralt i klimatanpassningsarbetet.....   | 63        |
| 3.1.3    | Grön infrastruktur för ökat helhetsperspektiv .....  | 65        |
| 3.1.4    | Den brukade marken i landskapet .....  | 65        |
| 3.1.5    | Jordbruket behövs för att nå miljö kvalitetsmålen .....  | 65        |
| 3.2      | Utmanande miljö kvalitetsmål.....  | 66        |
| 3.2.1    | Begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna är särskilt utmanande för strategiarbetet..... | 66        |
| 3.2.2    | Påverkan på biologisk mångfald är särskilt utmanande för strategiarbetet .....                             | 67        |
| 3.2.3    | Sociala värden behöver uppmärksammas i ökad utsträckning.....  | 68        |
| 3.2.4    | Markanvändningens påverkan på vattnet behöver beaktas .....  | 68        |
| 3.3      | Våra förslag .....   | 68        |
| 3.3.1    | Förslag till nya etappmål.....   | 68        |
| 3.3.2    | Tidigare föreslagna och beslutade etappmål som utgör en integrerad del av strategin .....                  | 69        |
| <b>4</b> | <b>En sammanhållen och hållbar vattenpolitik .....</b>   | <b>71</b> |
| 4.1      | Utgångspunkter.....  | 71        |
| 4.1.1    | Ett helhetsperspektiv på vatten .....  | 71        |
| 4.1.2    | Med utgångspunkt i avrinningsområdet och vattnets kretslopp.....   | 72        |
| 4.2      | Förutsättningar för att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen .....                                  | 73        |
| 4.2.1    | Viktiga områden för strategin .....  | 73        |
| 4.2.2    | Skapa förutsättningar för ett effektivt åtgärdsarbete.....   | 73        |
| 4.2.3    | Internationell samverkan är viktigt för att nå miljömålen .....  | 74        |

|   |   |            |
|---|---|------------|
| 4.3   | Våra förslag.....   | 75         |
| 4.3.1   | Förslag till nya etappmål .....   | 75         |
| 4.3.2   | Tidigare föreslagna och beslutade etappmål som<br>utgör en integrerad del av strategin .....    | 76         |
| <b>5</b>  | <b>Strategier med etappmål och åtgärder .....</b>   | <b>79</b>  |
| 5.1   | Om uppdragen och deras genomförande .....   | 79         |
| 5.1.1   | Uppdraget om en strategi för långsiktigt hållbar<br>markanvändning.....                         | 79         |
| 5.1.2   | Uppdraget om en strategi för sammanhållen och<br>hållbar vattenpolitik.....                     | 80         |
| 5.1.3   | Bred samhällsdialog .....   | 81         |
| 5.2   | Etappmål för att beskriva samhällsomställning.....  | 82         |
| 5.3   | Strategiernas konsekvenser ska bedömas .....  | 82         |
| <b>Del B. Hållbar användning av jordbruksmark</b> |   |            |
| <b>6</b>  | <b>Utmaningar för att uppnå en hållbar användning av<br/>jordbruksmark.....</b>                 | <b>87</b>  |
| <b>7</b>  | <b>Bevarande av jordbruksmark.....</b>  | <b>89</b>  |
| 7.1   | Etappmål om bevarande av jordbruksmark.....   | 89         |
| 7.1.1   | Motivering.....   | 90         |
| 7.1.2   | Åtgärder .....  | 95         |
| 7.1.3   | Konsekvensbedömning .....   | 99         |
| <b>8</b>  | <b>Ett öppet och variationsrikt odlingslandskap .....</b>                                       | <b>103</b> |
| 8.1   | Förutsättningar för att bevara och stärka ett öppet och<br>variationsrikt odlingslandskap ..... | 103        |
| 8.1.1   | Motivering.....   | 103        |
| 8.2   | Ett livskraftigt svenskt jordbruk kan stärka<br>odlingslandskapets natur- och kulturvärden..... | 109        |
| 8.2.1   | Motivering.....   | 110        |

|                                       |   |            |
|---------------------------------------|---|------------|
| <b>9</b>                              | <b>En gemensam jordbrukspolitik för hållbar användning av jordbruksmark .....</b>                             | <b>115</b> |
| 9.1                                   | Etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark ..... | 115        |
| 9.1.1                                 | Motivering .....  | 116        |
| 9.1.2                                 | Åtgärder.....   | 123        |
| 9.1.3                                 | Konsekvensbedömning.....  | 128        |
| <b>10</b>                             | <b>Begränsa utsläppen av växthusgaser från markanvändning .....</b>   | <b>133</b> |
| 10.1                                  | Skapa förutsättningar för minskade utsläpp av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark.....                 | 133        |
| 10.1.1                                | Motivering .....  | 134        |
| 10.1.2                                | Åtgärder.....   | 140        |
| 10.1.3                                | Konsekvensbedömning.....  | 141        |
| <b>Del C. Grön infrastruktur</b>      |   |            |
| <b>11</b>                             | <b>Grön infrastruktur behövs för att nå miljömålen .....</b>  | <b>145</b> |
| <b>12</b>                             | <b>Stärkt arbete med grön infrastruktur .....</b>   | <b>147</b> |
| 12.1                                  | Etappmål om stärkt hänsyn till grön infrastruktur .....   | 147        |
| 12.1.1                                | Motivering .....  | 149        |
| 12.1.2                                | Åtgärder.....   | 157        |
| 12.1.3                                | Konsekvensbedömning.....  | 165        |
| <b>Del D. Stärkt klimatanpassning</b> |   |            |
| <b>13</b>                             | <b>Bättre styrning för att möta klimatförändringarna .....</b>  | <b>177</b> |
| <b>14</b>                             | <b>Stärkt arbete med klimatanpassning .....</b>   | <b>179</b> |
| 14.1                                  | Etappmål om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat .....                             | 179        |
| 14.1.1                                | Motivering .....  | 180        |
| 14.1.2                                | Åtgärder.....   | 191        |
| 14.1.3                                | Konsekvensbedömning.....  | 199        |



|   |     |
|---|-----|
| 14.2 Etappmål om långsiktigt hållbar hantering av ytvavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark ..... | 203 |
| 14.2.1 Motivering.....  | 204 |
| 14.2.2 Åtgärder .....   | 215 |
| 14.2.3 Konsekvensbedömning .....  | 218 |

## **Del E. Hållbar förvaltning av vattenresurserna**

|  |            |
|--|------------|
| <b>15 Ett långsiktigt arbete krävs för att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen .....</b> | <b>227</b> |
| <b>16 Förebygg utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljöer.....</b>                              | <b>229</b> |
| 16.1 Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas ....                              | 229        |
| 16.1.1 Motivering.....   | 229        |
| <b>17 Skydd och restaurering av vattenområden .....</b>  | <b>239</b> |
| 17.1 Ökat och stärkt skydd av marina områden .....   | 239        |
| 17.1.1 Motivering.....   | 240        |
| 17.1.2 Åtgärder .....  | 248        |
| 17.1.3 Konsekvensbedömning .....   | 249        |
| 17.2 Bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer.....                 | 250        |
| 17.2.1 Motivering.....   | 250        |
| 17.2.2 Åtgärder .....  | 257        |
| 17.2.3 Konsekvensbedömning .....   | 258        |
| <b>18 Hållbar näringsbelastning.....</b>   | <b>259</b> |
| 18.1 Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning .....         | 259        |
| 18.1.1 Motivering.....   | 259        |
| 18.1.2 Åtgärder .....  | 267        |
| 18.1.3 Konsekvensbedömning .....   | 268        |

|   |   |            |
|---|---|------------|
| <b>19</b>   | <b>Hållbar fiskförvaltning.....</b>   | <b>269</b> |
| 19.1  | Etappmål om en hållbar fiskförvaltning.....   | 269        |
| 19.1.1  | Motivering.....   | 270        |
| 19.1.2  | Åtgärder.....   | 276        |
| 19.1.3  | Konsekvensbedömning.....  | 278        |
| <b>20</b>   | <b>Hållbart vattenbruk.....</b>   | <b>281</b> |
| 20.1  | Vattenbrukets roll för den framtida livsmedelsförsörjningen.....                            | 281        |
| 20.1.1  | Sverige har jämförelsevis goda förutsättningar för vattenbruk.....                          | 281        |
| 20.1.2  | Vattenbruket har både positiv och negativ miljöpåverkan.....                                | 282        |
| 20.1.3  | Vattenbruket behöver utveckla metoder för att minimera den negativa påverkan på miljön..... | 283        |
| <b>Del F. Effektiv styrning inom havs- och vattenmiljöområdet</b> |   |            |
| <b>21</b>   | <b>Tydligare styrning inom havs- och vattenmiljöområdet ..</b>                              | <b>287</b> |
| <b>22</b>   | <b>Bättre samordning och struktur inom havs- och vattenmiljöområdet.....</b>                | <b>289</b> |
| 22.1  | Förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöområdet.....   | 289        |
| 22.1.1  | Motivering.....   | 290        |
| 22.1.2  | Åtgärder.....   | 298        |
| 22.1.3  | Konsekvensbedömning.....  | 300        |
| 22.2  | Etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster....                                   | 302        |
| 22.2.1  | Motivering.....   | 302        |
| 22.2.2  | Åtgärder.....   | 310        |
| 22.2.3  | Konsekvensbedömning.....  | 316        |

**Del G. Samlad konsekvensbedömning**

|   |            |
|---|------------|
| <b>23 Samlad konsekvensbedömning .....</b>  | <b>323</b> |
| 23.1 Etappmål för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning .....   | 323        |
| 23.2 Etappmålens ändamålsenlighet .....   | 324        |
| 23.2.1 Mark- och vattenanvändningen påverkar flertalet miljö kvalitetsmål.....  | 324        |
| 23.2.2 Effektivare offentlig förvaltning med fokus på miljön och tydligare miljökrav på verksamhetsutövare .....              | 324        |
| 23.2.3 Effektivare styrmedel för samhällets frivilliga insatser.....  | 326        |
| 23.3 Etappmålens förenlighet.....   | 327        |
| 23.3.1 Rådighet .....   | 327        |
| 23.3.2 Förenlighet med andra samhällsmål .....  | 328        |
| 23.4 Etappmålens kostnadseffektivitet .....   | 328        |
| 23.4.1 Ett kostnadseffektivt miljöarbete .....  | 328        |
| 23.4.2 Ekonomiska styrmedel skapar incitament för kostnadseffektiva lösningar i verksamhetsutövarnas frivilliga insatser..... | 329        |
| 23.4.3 Kunskapsuppbyggnad och rådgivning är viktiga förutsättningar för kostnadseffektivitet i miljöarbetet .....             | 330        |
| 23.5 Etappmålens fördelningseffekter .....  | 331        |
| 23.6 Etappmålens statsfinansiella effekter.....   | 331        |
| <b>24 Författningskommentar .....</b>   | <b>333</b> |
| 24.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) .....   | 333        |
| 24.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....   | 333        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Reservationer.....</b>   | <b>339</b> |
| <b>Särskilda yttranden .....</b>  | <b>351</b> |
| <b>Bilagor</b>  |            |
| Bilaga 1 Kommittédirektiv 2010:74 .....                                 | 361        |
| Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2011:91 .....                                 | 367        |
| Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 2012:95 .....                                 | 375        |
| Bilaga 4 Experter och referenspersoner .....                            | 385        |
| Bilaga 5 Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.....                 | 391        |
| Bilaga 6 Beslutade och föreslagna etappmål i<br>miljömålssystemet ..... | 397        |

# Begrepp som rör miljömålssystemet

|  |  |
|--|--|
| 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.        |
| 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).                       |
| Miljökvalitetsmål                      | Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål som ska uppnås till 2020 (prop. 1997:98:145, prop. 2004/05:150). Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. |
| Preciseringar till miljökvalitetsmålen | Miljökvalitetsmålen innebär beskriver i preciseringarna till målen. Preciseringarna har reviderats av regeringen (Ds 2012:23).   |

## Etappmål

Etappmål anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (prop. 2009/10:155). Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

# Sammanfattning

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91) och en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik (dir. 2012:95). Uppdragen ska slutredovisas i juni 2014.

Eftersom mark och vatten hänger nära samman, kan och bör inte några knivskarpa gränser mellan strategierna dras. Istället ser vi strategierna som integrerade delar i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen, och vi redovisar dem därför samlat i detta betänkande.

Strategin för långsiktigt hållbar markanvändning omfattar totalt tre betänkanden där detta betänkande utgör slutbetänkande. I Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) gjorde vi en övergripande problemanalys och identifierade ett antal svåra frågor som kräver långsiktiga politiska avvägningar. Dessa frågor behandlas dels i delbetänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43), dels i detta betänkande.

I detta betänkande fokuserar vi på hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv, med särskild inriktning på samhällets behov av anpassning till ett förändrat klimat och främjande av grön infrastruktur. Vi tar också upp hur vi ska uppnå en hållbar användning av jordbruksmark. Tidigare beslutade och föreslagna etappmål som rör markanvändning utgör en del i strategin.

En hållbar markanvändning är också en förutsättning för att vi ska kunna nå de vattenpolitiska målen. Samtidigt har vatten en stor betydelse för markanvändningen.

Fokus för vattenmiljöarbetet bör ligga på genomförande och uppföljning av åtgärder. Strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik fokuserar på hur vattenresurserna kan förvaltas för framtiden, med särskild inriktning på farliga ämnen, skydd och restaurering av vattenområden, hållbar näringsbelastning och hållbar

fiskförvaltning. Vi tar också upp frågan om en tydligare styrning inom havs- och vattenmiljöområdet. Tidigare beslutade och föreslagna etappmål som rör vatten utgör en integrerad del i strategin.

För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning och en sammanhållen och hållbar vattenpolitik måste olika intressen och anspråk beaktas och vi måste göra avvägningar mellan olika samhällsmål. Syftet med våra förslag till strategier om mark och vatten är att göra dessa långsiktiga politiska avvägningar.

## Våra förslag – en hållbar användning av mark och vatten med fokus på miljömålen

### *Hållbar användning av jordbruksmark*

En förutsättning för jordbrukslandskapets värden är själva brukandet av marken. Ett fortsatt svenskt jordbruk, där de negativa miljöeffekterna kan hanteras inom pågående produktion, är därför en av förutsättningarna för att uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning. I takt med de ökade anspråken på marken anser vi att det är mycket viktigt att bevara jordbruksmarken och att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt jordbruk. Eftersom den svenska jordbrukspolitiken är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik krävs även insatser på EU-nivå för att åstadkomma en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark.

Markanvändningen har också betydelse för att minska utsläppen av växthusgaser. Genom att minska utsläppen från organogena jordar och öka kolinlagringen kan jord- och skogbruket bidra till att nå både nationella mål och internationella åtaganden.

Ekologisk produktion är ett viktigt komplement till det konventionella jordbruket för att uppnå en hållbar användning av jordbruksmark. Särskilt den biologiska mångfalden gynnas av ekologisk produktion eftersom kemiska bekämpningsmedel inte är tillåtna och längre och mer varierande växtföljder tillämpas.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om bevarande av jordbruksmark.
- Etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark.



Vi lyfter även fram tre särskilt angelägna frågor genom bedömningar:

- Förutsättningar för att bevara och stärka ett öppet och variationsrikt landskap.
- Ett livskraftigt svenskt jordbruk kan stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden.
- Skapa förutsättningar för minskade utsläpp av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark.

### *Grön infrastruktur*

Biologisk mångfald är avgörande för ekosystemen och för ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster. För att vi ska klara av att bevara biologisk mångfald på längre sikt behöver det finnas strukturer och funktioner i landskapet, dvs. grön infrastruktur, som gör det möjligt för arter att sprida och förflytta sig i landskapet. Vi anser att arbetet med grön infrastruktur bör stärkas för att flera av miljö kvalitetsmålen ska kunna nås, inte minst mot bakgrund av ett förändrat klimat som påverkar ekosystemens utbredning, artsammansättning och resiliens.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om stärkt hänsyn till grön infrastruktur.

### *Stärkt klimatanpassning*

En av samhällets stora utmaningar för framtiden är hur användningen av mark och vatten ska kunna anpassas till ett förändrat klimat. Klimatanpassning handlar bl.a. om att identifiera risker och sårbarheter för att undvika framtida skadekostnader och störningar i samhället, men också om att ta till vara de möjligheter som kan följa av ett förändrat klimat. Vi anser att det behövs en ökad anpassning till ett förändrat klimat för att nå miljö kvalitetsmålen. Med klimatanpassning avser vi åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors liv, hälsa och egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra för mark, vatten och bebyggelse.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat.
- Etappmål om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark.

#### *Hållbar förvaltning av vattenresurserna*

Olika former av utsläpp till och fysiska förändringar av vattenmiljöer, användning av de akvatiska resurserna, samt ökade anspråk på vatten ställer krav på en långsiktigt hållbar förvaltning av våra vatten. En hållbar vattenpolitik ska bidra till att säkerställa god vattenkvalitet och vattentillgång samt bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljö. Den ska också bidra till en långsiktigt hållbar utveckling av exempelvis vatten-, jord- och skogsbruk, andra former av näringsliv, transporter, turism och till regional utveckling.

Även om många åtgärder har genomförts som förbättrat vattenmiljön är det enligt vår mening angeläget att fler åtgärder kommer till stånd, både internationellt och nationellt. För att åstadkomma detta behövs ett helhetsperspektiv på havs- och vattenmiljön och en väl fungerande samverkan mellan olika aktörer.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om en hållbar fiskförvaltning.

Vi lyfter här även fram fyra särskilt viktiga frågor genom bedömningar:

- Direkta utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljöer bör åtgärdas.
- Ökat och stärkt skydd av marina områden.
- Bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer.
- Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning.

#### *Effektiv styrning inom havs- och vattenmiljöområdet*

Vattenrelaterade miljöproblem hanteras i en rad parallella processer, både nationellt och internationellt. Dessa utgör ett komplext och delvis överlappande system vilket sannolikt försvårar genom-

förändret av åtgärder. Lagstiftningen på vattenområdet är omfattande, med styrning på olika nivåer. Detta har lett till ett svårgenomträngligt regelsystem. En korrekt tillämpning av reglerna är resurskrävande, vilket riskerar att ta tid och kraft från själva åtgärdsarbetet. Vi anser att styrningen på olika sätt behöver tydliggöras och effektiviseras för att stärka förutsättningarna för att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen.

Vi föreslår därför:

- Etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster.

Vi lyfter även fram en särskilt angelägen fråga genom en bedömning:

- Förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöområdet.

De miljö kvalitetsmål som rör vatten är mycket utmanande. De förslag till etappmål och bedömningar som vi lämnar i detta betänkande ska ses som steg på vägen för att nå en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

## Samlad konsekvensbedömning

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

Våra förslag bygger på att hela samhällets insatser behövs för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. De etappmål vi föreslår syftar till en effektivare offentlig förvaltning med fokus på miljön, tydligare miljökrav på verksamheter som påverkar mark och vatten, samt effektivare styrmedel för samhällets frivilliga insatser.

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

En avgörande faktor för att vi ska kunna nå miljö kvalitetsmålen är en effektiv och samverkande offentlig förvaltning med fokus på miljö. Vi har identifierat några områden där det finns anledning att utveckla arbetsformer och arbetsmetoder. De kunskapsunderlag som statliga myndigheter och kommuner är i behov av för sitt arbete behöver förbättras för ett effektivt miljöarbete. Inom vissa

områden behöver förvaltningsmyndigheternas och kommunernas roller och uppgifter förtydligas och samarbetsformerna utvecklas.

En bärande princip i svensk och europeisk miljölagstiftning är att verksamhetsutövaren ska svara för kostnaderna för de förebyggande åtgärder som krävs för att skydda miljön. En annan typ av ekonomiska styrmedel är att ersätta verksamhetsutövare för de vidtagna åtgärder som ger miljönytta utöver vad som följer av gällande regelverk. På så sätt skapas ekonomiska drivkrafter för verksamhetsutövaren att "producera" miljövärden. I strategin för hållbar markanvändning ingår denna typ av ekonomiska styrmedel i tre av etappmålen.

Kunskaper om ekosystemtjänsters värden och miljöförstörelsens kostnader är en förutsättning för kostnadseffektiva insatser för att nå miljökvalitetsmålen. Fyra av de etappmål som vi föreslår har kunskapsuppbyggnad samt rådgivning och kunskapsspridning som centrala element. Vi bedömer att de åtgärder vi föreslår kopplat till dessa etappmål kommer att bidra till en ökad kostnadseffektivitet i miljöarbetet.

Vi bedömer att de föreslagna strategierna om mark och vatten för att nå miljömålen stödjer målet om ett långsiktigt hållbart samhälle, ur såväl ekologiskt, socialt som ekonomiskt perspektiv.

# Summary

We have been given the task of drawing up a strategy for long-term sustainable land use (ToR 2011:91) and a strategy for a cohesive and sustainable water policy (ToR 2012:95). A final report is due in June 2014.

Since land and water are closely interconnected, it is neither possible nor appropriate to draw a sharp line between the strategies. Instead, we see the strategies as integral parts of the endeavour to achieve the environmental quality objectives, and we therefore present them together in this report.

The strategy for long-term sustainable land use extends over a total of three reports, with this report being the final report. In *Plan for development of a strategy for long-term sustainable land use* (SOU 2012:15), we conducted an overall problem analysis and identified a number of difficult issues that require long-term political trade-offs. These issues are addressed partly in the interim report *Long-term sustainable land use – part 1* (SOU 2013:43), and partly in this report.

In this report we focus on how the governance of land use can be developed to promote a more holistic perspective, paying particular attention to the need of society to adapt to a changing climate, and to the promotion of a green infrastructure. We also discuss the issue of how to achieve sustainable use of agricultural land. Previously adopted and proposed milestone targets relating to land use are incorporated in the strategy.

Sustainable land use is also a prerequisite for achieving our water policy objectives. By the same token, water is of great importance to land use.

The focus of water environment work should be on the implementation and follow-up of measures. The strategy for a cohesive and sustainable water policy focuses on managing water resources for the future, paying particular attention to hazardous substances,

the protection and restoration of water areas, a sustainable nutrient load and sustainable fish management. We also discuss the issue of clearer governance in the marine and water environment area. Previously adopted and proposed interim targets relating to water are an integral part of the strategy.

To achieve long-term sustainable land use and a cohesive and sustainable water policy, different interests and demands must be taken into account and we have to balance different societal objectives. The purpose of our proposed strategies for land and water is to make these long-term political trade-offs.

## **Our proposals: sustainable use of land and water focusing on the environmental objectives**

### *Sustainable use of agricultural land*

The values represented by agricultural land are partly dependent on the way in which the land is actually used. One of the prerequisites for achieving long-term sustainable land use is therefore that Swedish agriculture continues in a manner that enables negative environmental impacts to be managed within the framework of ongoing production. As the demands on land increase, we consider it very important to preserve agricultural land and to create conditions for competitive agriculture. As Swedish agricultural policy is part of the Common Agricultural Policy, action is also needed at EU level to achieve long-term sustainable use of agricultural land.

Land use is also important for reducing emissions of greenhouse gases. By reducing emissions from organogenic soils and increasing carbon storage, agriculture and forestry can contribute towards meeting both national and international commitments.

Organic production is an important complement to conventional agriculture in achieving sustainable use of agricultural land. Organic production is particularly advantageous for biodiversity, since chemical pesticides are not permitted and more varied crop rotations are used.

We therefore propose:

- An interim target for the preservation of agricultural land.
- An interim target for a Common Agricultural Policy that promotes long-term sustainable use of agricultural land.

We also raise three particularly important issues through assessments:

- Prerequisites for preserving and enhancing an open and richly varied landscape.
- A robust Swedish agricultural sector can enhance the natural and cultural values represented by farmland.
- Creating conditions for reduced emissions of greenhouse gases from forestry and agricultural land.

#### *Green infrastructure*

Biodiversity is vital to ecosystems and their ability to deliver ecosystem services. In order to preserve biodiversity in the longer term, the countryside needs structures and functions, i.e. green infrastructure, that enable species to spread and move from one area to another. We consider that work on green infrastructure should be strengthened so as to make it possible to achieve more of the environmental quality objectives, bearing in mind not least the impact of climate change on the distribution, species composition and resilience of ecosystems.

We therefore propose:

- An interim target for greater consideration of green infrastructure.

#### *Enhanced climate adaptation*

One of the great challenges facing society in the future is how to adapt land and water use to a changing climate. Climate adaptation involves identifying risks and vulnerabilities so as to avoid future disturbances in the functioning of society and costs for damages, but also taking advantage of the opportunities that a changing climate may bring. We consider that increased adaptation to climate change is needed to reach the environmental quality objectives. By 'climate adaptation' we mean measures designed to protect the environment and people's lives, health and property by adapting society to the consequences that a changing climate may entail for land, water and human settlements.

We therefore propose:

- An interim target for better conditions to adapt to a changing climate.
- An interim target for long-term sustainable management of surface runoff in built environments (drainage water) and in nature.

#### *Sustainable use of water resources*

In view of the various emissions to and physical changes in aquatic environments, the use of aquatic resources, and the increased demands on water, we need long-term sustainable management of our water. A sustainable water policy must help ensure good water quality and access to water, as well as the preservation of biodiversity and cultural environments. It must also contribute to the long-term sustainable development of aquaculture, agriculture and forestry, other forms of business activity, transport, tourism and regional development.

Even though many measures have been implemented that have improved the aquatic environment, in our opinion it is important that more action is taken, both internationally and nationally. To achieve this, a holistic approach must be taken to the marine and aquatic environment and different actors must cooperate effectively.

We therefore propose:

- An interim target for sustainable fish management.

Here we also raise four particularly important issues through assessments:

- Measures should be taken to deal with direct emissions of hazardous substances to aquatic environments.
- Extended and stronger protection of marine areas.
- Better conditions for restoration of coastal and freshwater environments.
- Further measures are necessary to achieve a sustainable nutrient load.



*Effective governance in the marine and aquatic environment area*

Water-related environmental problems are managed in a number of parallel processes, both nationally and internationally. These constitute a complex and partially overlapping system that probably hampers the implementation of measures. There is extensive legislation in the water area, with governance at different levels. This has resulted in regulatory systems that are hard to oversee and understand. Applying the rules correctly demands resources, which risks diverting time and energy from the actual implementation of measures. We consider that governance needs clarifying and streamlining in various ways so as to strengthen the prospects of achieving the water-related environmental quality objectives.

We therefore propose:

- An interim target for good status for Sweden's waters.

We also raise one particularly important issue through an assessment:

- Enhanced coordination of work on a programme of measures in the marine and aquatic environment area.

The environmental quality objectives related to water are very challenging. The proposed milestone targets and assessments we present in this report should be seen as steps along the way to achieving a cohesive and sustainable water policy.

**Overall impact assessment**

We present an overall impact assessment of our strategies. We also provide specific impact analyses linked to the different proposals.

Our proposals are based on the fact that efforts are required from the whole of society if the generational goal and the environmental quality objectives are to be achieved. The interim targets we propose aim to achieve more effective public administration focusing on the environment, clearer environmental requirements for operations that affect land and water, and more effective policy instruments for voluntary efforts.

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

One vital factor for achieving the environmental quality objectives is an efficient and coordinated public administration focusing on the environment. We have identified several areas where there is reason to develop working structures and methods. The data that government agencies and local authorities need for their work must be improved for more effective and efficient environmental action. In certain areas, there is a need to clarify the roles and responsibilities of administrative agencies and local authorities, and to develop structures for cooperation.

A fundamental principle in Swedish and European environmental legislation is that the operator is to pay the costs of the preventive measures required to protect the environment. Another type of economic policy instrument involves paying the operator for measures taken that benefit the environment over and above what is required by current regulations. This creates financial incentives for the operator to 'produce' environmental values. In the strategy for sustainable land use, this type of economic policy instrument is included in three of the milestone targets.

Knowledge about the values of ecosystem services and costs of environmental damage are essential conditions for cost-effective measures to achieve the environmental quality objectives. Knowledge creation, advice and dissemination of knowledge are key elements in four of the interim targets we propose. Our assessment is that the measures we propose linked to these interim targets will contribute to increased cost-effectiveness in environmental work.

In our view, the proposed land and water strategies for achieving the environmental objectives support the goal of a society that is sustainable in the long term from ecological, social and economic perspectives.

# 1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 § skogsvårdslagen (1979:429) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>1</sup>

Ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark

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

2. om marken ligger outnyttjad, eller

3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

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

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

*Första stycket 2 gäller inte mark som ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark eller som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2008:662.

## 1.2 Förslag till lag om ändring plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4, 5, 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ och 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 4 §

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken *och brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken* anges särskilt.

#### 5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

3. hur kommunen avser att  
*a) tillgodose de redovisade riksintressena,*  
*b) hushålla med brukningsvärd jordbruksmark, och*  
*c) följa gällande miljökvalitetsnormer,*

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, och

5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

#### 10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,  
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

*3. verka för att*  
*a) riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses,*  
*b) bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken följs,*  
*c) miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, och*  
*d) redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,*

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

#### 16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

*1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller innebär att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte följs,*

2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

### 5 kap.

#### 14 §<sup>1</sup>

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
  3. verka för att
    - a) riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses,
    - b) bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken följs,
    - c) miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, och
    - d) strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

#### 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses

<sup>1</sup> Ändrad lydelse av denna paragraf föreslås även i prop. 2013/14:126.

*eller bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte följs,*

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

## 11 kap.

### 10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses <i>eller bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte följs,</i></li> </ol> |
|---|--|
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
  3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
  4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
  5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

### **1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

#### 5 a §

Utöver det som följer av 5 § ska Svenska kraftnät inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.



## 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ska införas en ny paragraf, 8 b §, och närmast före 8 b § en ny rubrik av följande lydelse.

### Klimatanpassning

#### 8 b §

Boverket ska

1. inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete,

2. bistå länsstyrelserna i det regionala arbetet med klimatanpassning med det underlag och den expertkunskap de behöver, och

3. i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut ge kommuner och myndigheter vägledning om hur risk- och sårbarhetsanalyser med avseende på ett förändrat klimat kan beaktas i den fysiska planeringen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## **1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

### 4 a §

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Regeringen föreskriver att 6 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §<sup>1</sup>

Lantmäteriet ska inom ramen för sitt ansvarsområde även

- |  |   |
|--|---|
| <p>1. bevaka Sveriges intresse i det internationella arbetet,</p> <p>2. bidra till Sveriges politik för global utveckling och genomförandet av politiken,</p> <p>3. samverka med myndigheter och organisationer i andra länder i frågor som har betydelse för Lantmäteriet,</p> <p>4. ansvara för samordning och stöd vid genomförande av EU-direktiv,</p> <p>5. utreda och yttra sig i ärenden och mål hos domstolar och andra statliga myndigheter, om en myndighet begär det, och</p> <p>6. i övrigt ge råd och stöd.</p> | <p>5. utreda och yttra sig i ärenden och mål hos domstolar och andra statliga myndigheter, om en myndighet begär det,</p> <p><i>6. ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete, och</i></p> <p>7. i övrigt ge råd och stöd.</p> |
|--|---|

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:1771.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

### 5 b §

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## **1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

### 5 b §

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

### 5 a §

Myndigheten ska

1. inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete,
2. bistå länsstyrelserna i det regionala arbetet med klimat-  
anpassning med det underlag och den expertkunskap de behöver, och
3. i samråd med Boverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Statens geotekniska institut och Sveriges geologiska undersökning utveckla metoder för risk- och sårbarhetsanalyser med avseende på ett förändrat klimat och ge stöd till kommuner i att integrera sådana analyser i kommuners arbete enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt

1. ansvara för central tillsynsvägledning,
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
3. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljöprovningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,
6. samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,
7. utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhälls-ekonomiska analyser inom miljömålssystemet,
8. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,
9. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,
10. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,

11. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,
12. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,
13. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,
14. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande,
15. förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning,
16. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,
17. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,
18. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda,
19. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,
20. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,
21. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,
22. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller, och
22. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller,
23. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840),

*24. ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete, och*

*25. bistå länsstyrelserna i det regionala arbetet med klimat- anpassning med det underlag och den expertkunskap de behöver*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.



### **1.11 Förslag till förordning om ändring i (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

#### 5 a §

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

Myndigheten ska i det regionala arbetet med klimatanpassning bistå länsstyrelserna med det underlag och den expertkunskap de behöver.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## **1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

### 6 a §

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

### 1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>1</sup>

Statens energimyndighet ska

1. verka för rationell tillförsel, omvandling, distribution och användning av energi,

2. samordna arbetet med omställningen av energisystemet och verka för en ökad användning av förnybara energikällor, särskilt vindkraft,

3. inom sitt verksamhetsområde främja forskning och innovation i form av en strategiskt utformad samlad insats som spänner över hela innovationssystemet, i nära samverkan med, och som komplement till, övriga energipolitiska insatser och andra styrmedel som syftar till att nå klimat- och energimål samt energirelaterade miljöpolitiska mål,

4. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 994/2010 av den 20 oktober 2010 om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och om upphävande av rådets direktiv 2004/67/EG,

5. utarbeta underlag för utvärdering och omprövning av de samlade energipolitiska programmen,

6. bevaka energimarknadernas och energisystemets utveckling och särskilt energiomvandlingens och energianvändningens inverkan på och betydelse för miljö och klimat samt näringslivets konkurrenskraft och den ekonomiska tillväxten,

7. följa den internationella utvecklingen inom verksamhetsområdet och främja svenskt deltagande i internationellt samarbete,

8. ansvara för officiell statistik i enlighet med vad som anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

9. bevaka att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning följs,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:468.

10. för Sveriges räkning, som nationell expertmyndighet för de projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande och ren utveckling, ansvara för att formellt godkänna deltagande i klimatprojekt i enlighet med beslut 16/CP.7 och 17/CP.7 under Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar,

11. inom sin verksamhet för en effektiv energianvändning, beakta behoven av funktionalitet, hanterbarhet och andra konsumentaspekter vid utformning av märkning och tekniska standarder samt vid provning av energianvändande utrustning,

12. bistå Regeringskansliet i att tillvarata Sveriges intressen i de internationella klimatfonder som Sverige deltar i inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, samt för de multilaterala utvecklingsbankerna,

13. tillsammans med Naturvårdsverket delta i arbetet med att genomföra och föreslå förbättringar av systemet för handel med utsläppsrätter,

14. medverka i och förvärva utsläppsenheter från projekt eller program inom ramen för de projektbaserade flexibla mekanismerna gemensamt genomförande och ren utveckling under Kyoto-protokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (Kyotoprotokollet) samt liknande marknadsbaserade flexibla mekanismer upprättade under denna ramkonvention eller inom ramen för Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020 (ansvarsfördelningsbeslutet) som ett led i utvecklandet av mekanismer för internationell utsläppshandel och i syfte att bidra till att uppnå Sveriges internationella åtaganden och nationella mål,

15. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet med utgångspunkt i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete och i enlighet med prioriteringarna i gällande nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning,

16. se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag,

17. ha ett samlat ansvar för information och för att ta fram underlag i enlighet med artiklar och definitioner i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare

upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG samt i enlighet med bilagorna II, III, V, VI och VII till direktivet,

18. inom sitt ansvarsområde för energiberedskap bedriva omvärldsbevakning och analys samt utveckla och samordna samhällets krisberedskapsförmåga och stödja andra myndigheter med expert kompetens inom området, *och*

19. vartannat år genomföra och, efter att ha hört Affärsverket svenska kraftnät, till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorerna olja och gas enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna.

18. inom sitt ansvarsområde för energiberedskap bedriva omvärldsbevakning och analys samt utveckla och samordna samhällets krisberedskapsförmåga och stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området,

*19. inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete, och*

20. vartannat år genomföra och, efter att ha hört Affärsverket svenska kraftnät, till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorerna olja och gas enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

### 1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut ska införas två nya paragrafer, 2 a och 5 a §§, av följande lydelse.

#### 2 a §

Statens geotekniska institut ska

1. inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete, och
2. bistå länsstyrelserna i det regionala arbetet med klimat-  
anpassning med det underlag och den expertkunskap de behöver.

#### 5 a §

Statens geotekniska institut ska i samverkan med Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Sveriges geologiska undersökning upprätta en kartdatabas över risken för ras, skred och stranderosion inom bebyggda områden, potentiella exploateringsområden och områden som är viktiga för nationell och regional infrastruktur.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

### **1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

#### 4 a §

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

### **1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

#### 8 a §

Sveriges geologiska undersökning ska

1. inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete, och
2. bistå länsstyrelserna i det regionala arbetet med klimat-  
anpassning med det underlag och den expertkunskap de behöver.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.



## 1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut  
*dels* att 5 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>1</sup>

SMHI ska inom sitt verksamhetsområde särskilt

1. svara för den allmänna meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänsten,

2. svara för varningstjänster och aktivt samverka med berörda myndigheter,

3. producera och förmedla meteorologiskt, klimatologiskt, hydrologiskt och oceanografiskt beslutsunderlag,

4. producera, sammanställa och förmedla information och kunskap om klimatförändringar och klimatanpassning,

5. ha beredskap och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället,

6. öka samhällsnyttan med sin verksamhet genom att bedriva uppdragsverksamhet gentemot andra myndigheter och genom att bedriva affärsverksamhet,

7. samarbeta med svenska myndigheter och med utländska organisationer inom och utom Europeiska unionen, och

8. samråda med Försvarmakten i frågor av allmän militär betydelse.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:1045.

## 5 a §

SMHI ska

1. inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete,
2. bistå länsstyrelserna i det regionala arbetet med klimatanpassning med det underlag och den expertkunskap de behöver, och
3. samordna berörda myndigheters underlag och stöd till länsstyrelser och kommuners arbete med klimatanpassning.

## 5 b §

SMHI ska driva ett nationellt centrum för klimatanpassning. Inom ramen för denna uppgift ska SMHI

1. i samverkan med andra berörda myndigheter producera, sammanställa och till olika samhällssektorer förmedla information och kunskap om klimatanpassning,
2. samordna berörda myndigheters arbete med att ta fram underlag om klimatanpassning, och
3. samla in och sprida information om forskning och utveckling inom områdena klimatförändringar och klimatanpassning.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

## **1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket**

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

### 11 a §

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till, stödja och följa upp arbete med anpassning till ett förändrat klimat och samverka med andra berörda myndigheter i detta arbete.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.



Del A.

Strategier om mark och vatten för att  
nå miljömålen



## 2 Strategier om mark och vatten för att nå miljömålen

### 2.1 Mark och vatten påverkar varandra

En hållbar markanvändning är en förutsättning för att vi ska kunna nå de vattenpolitiska målen. Samtidigt har vattnet stor betydelse för markanvändningen. En god vattenkvalitet är en förutsättning för dricksvattenförsörjning, jordbruk, skogsbruk, turism och industri.

Vatten används på många sätt, exempelvis till dricksvatten, odling, friluftsliv, energiproduktion, transporter eller reningsprocesser. Verksamheter på land påverkar i stor utsträckning vattnets kvalitet, den biologiska mångfalden och organismernas livsmiljö, kulturmiljövärden och friluftsliv. Jord- och skogsbruk kan medföra en förändrad hydrologi samt utsläpp och urlakning av ämnen, bebyggelse och hårdgjorda ytor kan medföra utsläpp av farliga ämnen, dammar förändrar eller hindrar vattnets väg och transporter leder till utsläpp av partiklar och förbränningsprodukter. En långsiktigt hållbar markanvändning måste därför vara en integrerad del i en sammanhållen och hållbar vattenpolitik, och vice versa.

Vi har haft i uppdrag att ta fram en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning<sup>1</sup> och en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Eftersom mark och vatten naturligt hänger samman och påverkar varandra kan, och bör inte, några knivskarpa gränser mellan strategierna dras. Istället utgör strategierna integrerade delar i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen. Därför redovisar vi båda strategierna samlat i detta betänkande.

---

<sup>1</sup> I uppdraget till Miljömålsberedningen ingår att analysera hur begreppet långsiktigt hållbar markanvändning kan definieras. Denna analys gjorde vi i Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15).

## 2.2 Många och växande anspråk på marken

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå flertalet av våra miljökvalitetsmål<sup>2</sup>. Det gäller framför allt *Begränsad klimatpåverkan*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storlagen fjällmiljö*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Markanvändningen har också stor påverkan på andra miljökvalitetsmål, inte minst *Giffri miljö*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

För att uppnå många av miljökvalitetsmålen krävs att ekosystemens resiliens<sup>3</sup> och deras förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster<sup>4</sup> upprätthålls. Viktiga ekosystemtjänster som kan säkerställas genom en långsiktigt hållbar markanvändning är t.ex. mat, bränsle, ren luft, rent vatten, nedbrytning av miljögifter, produkter från skog, rekreation och upplevelser.

Hur vi använder marken är samtidigt avgörande för flera näringar som jordbruk, skogsbruk, turism och energiproduktion. Markanvändningen är även av stor betydelse för infrastrukturen, den regionala utvecklingen och kulturmiljön.

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.

En hållbar markanvändning innebär bl.a. verksamhet som kan ha en god ekonomisk avkastning och som bevarar markens, vattnets och ekosystemens produktionsförmåga samt inte leder till långsiktigt negativ miljöpåverkan eller medför negativ påverkan på människors sociala välfärd.

Hur marken bör användas kommer alltid att vara förknippat med svåra val. För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste därför olika intressen och anspråk på marken beaktas och vi måste göra långsiktiga avvägningar mellan olika

---

<sup>2</sup> Preciseringar till miljökvalitetsmålen finns i Ds 2012:23, Miljödepartementet (2012), Svenska miljömål - preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

<sup>3</sup> Resiliens är en egenskap som beskriver ett ekosystems förmåga att tolerera förändringar och störningar utan att det förändras till ett system med helt andra strukturer och funktioner.

<sup>4</sup> Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från ekosystemen.



samhällsmål. Syftet med vårt förslag till strategi är att göra dessa långsiktiga politiska avvägningar.

Strategin för en långsiktigt hållbar markanvändning omfattar totalt tre delbetänkanden där det här betänkandet utgör slutbetänkande. I Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) gjorde vi en övergripande problemanalys och identifierade utifrån den några särskilt svåra frågor som kräver långsiktiga politiska avvägningar. Dessa frågor behandlas i dels delbetänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43), som överlämnades till regeringen i juni 2013, dels detta betänkande.

I detta betänkande fokuserar vi på hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ett ökat helhetsperspektiv, med särskild inriktning på samhällets behov av anpassning till ett förändrat klimat och främjande av en grön infrastruktur. Vi tar också upp hur vi ska uppnå en hållbar användning av jordbruksmark. Vi föreslår etappmål för de viktigaste insatserna inom dessa områden och väljer de åtgärder som vi bedömer är mest verkningsfulla och kostnadseffektiva. Tidigare beslutade och föreslagna etappmål som rör markanvändning utgör en integrerad del i strategin<sup>5</sup>.

## 2.3 Stora utmaningar för vattenmiljön

Sex av miljö kvalitetsmålen har en direkt anknytning till vatten – *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Utöver dessa har flera andra av miljö kvalitetsmålen en nära koppling till de vattenanknutna målen, t.ex. *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

De vattenrelaterade målen är också nära sammankopplade med flera av de miljö kvalitetsmål som rör mark och markanvändning. Exempelvis påverkar insatser för att nå målen om *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap* möjligheterna att nå de vattenrelaterade målen. I vissa fall överlappar målen varandra eftersom vattenaspekter ingår i preciseringarna till de miljö kvalitetsmål som rör mark och tvärtom.

Det finns flera stora utmaningar som måste hanteras för att vi ska nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen. För att nå målen

---

<sup>5</sup> Beslutade och föreslagna etappmål återfinns i bilaga.

krävs att ekosystemens resiliens och deras förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster upprätthålls. Att ta ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattensmiljön bidrar till detta.

Vattenområdet präglas i hög grad av styrning i lager på lager och en komplex administrativ struktur. Sverige ingår i flera olika internationella samarbeten om vatten. EU:s ramdirektiv för vatten<sup>6</sup> och havsmiljödirektivet<sup>7</sup> är av stor betydelse för nationella insatser inom området. Även regionala samarbeten som t.ex. Helsingforskommissionen i konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22) och Ospar, konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (SÖ 1994:25) är viktiga.

Fokus för det fortsatta vattenmiljöarbetet bör ligga på genomförande och uppföljning av åtgärder. Många insatser kan hanteras i den löpande förvaltningen medan andra kräver noggranna avvägningar mellan olika samhällsmål. För att åstadkomma en sammanhållen och hållbar vattenpolitik måste olika intressen och anspråk på vattnet beaktas. Syftet med vårt förslag till strategi är att göra dessa långsiktiga politiska avvägningar.

Strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik fokuserar på hur vattenresurserna kan förvaltas för framtiden, med särskild inriktning på farliga ämnen, skydd och restaurering av vattenområden, hållbar näringsbelastning och hållbar fiskförvaltning. Vi tar också upp frågan om en tydligare styrning inom havs- och vattenmiljöområdet, i syfte att förbättra förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen. Vi föreslår etappmål för de viktigaste insatserna inom dessa områden och väljer de åtgärder som vi bedömer är mest verkningsfulla och kostnadseffektiva. Detta skapar en god grund för den prioritering och kraftsamling som krävs i arbetet för en bättre havs- och vattenmiljö. Tidigare beslutade och föreslagna etappmål som rör vatten utgör en integrerad del i strategin<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område. Havsmiljödirektivet kallas officiellt ramdirektivet om en marin strategi.

<sup>8</sup> Beslutade och föreslagna etappmål återfinns i bilaga.

## 2.4 Grundläggande utgångspunkter för strategierna

Vi har identifierat ett antal utgångspunkter (SOU 2013:43) som hjälp för att kunna välja så verkningsfulla och kostnadseffektiva insatser som möjligt för våra strategier.

### 2.4.1 Ekosystemens betydelse

En långsiktigt hållbar markanvändning är en markanvändning som säkerställer viktiga ekosystemtjänster. För att uppnå en hållbar vattenpolitik är det också viktigt att utgå från ekosystemen och deras värden. Viktiga aspekter är ekosystemens förmåga att klara av framtida förändringar och att synliggöra värdet av ekosystemtjänster. I SOU 2013:43 finns ett utvecklat resonemang om dessa aspekter som är lika giltiga för en hållbar vattenpolitik som för en hållbar markanvändning.

### 2.4.2 Landskapet som en helhet

I landskapet möts många olika värden och intressen – ekonomiska, ekologiska, estetiska, sociala och kulturella. Vi behöver utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av dessa. En helhetssyn på landskapet inkluderar även vattnet. 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 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, fastighetsägare och allmänhet när beslut om mark- och vattenanvändning fattas. Det är också angeläget att kommunernas ansvar för den fysiska planeringen beaktas när sådana beslut fattas.

### 2.4.3 Rättssäkerhet och legitimitet i den statliga styrningen

Rättssäkerhet innebär att rättsregler är förutsägbara och tillämpas objektivt och effektivt. Mark- och vattenanvändning berör ofta komplicerade frågor. Det är emellertid angeläget att rättsäkerheten alltid säkerställs. Särskild uppmärksamhet behöver därför riktas åt

tydlighet och förutsägbarhet i rättsreglernas utformning och tillämpning.

En med rättsäkerheten 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. Inom såväl markanvändningsområdet som vattenpolitiken finns många frågor där staten är beroende av medborgarnas insatser för att politiken ska kunna genomföras i praktiken och bli framgångsrik.

#### 2.4.4 Hela samhällets insatser behövs

En hållbar förvaltning av våra vattenresurser och en långsiktigt hållbar markanvändning förutsätter åtgärder och insatser från hela samhället. Staten har ansvar för lagstiftning, nationella mål, finansiering och andra typer av åtgärder som t.ex. kunskapspridning, men kan inte på egen hand skapa tillräckliga förutsättningar för att nå miljömålen. För att detta ska ske krävs att andra aktörer i samhället tar ansvar och initiativ. Medborgare, kommuner, näringsliv och frivilligorganisationer kan alla bidra till en hållbar användning och bevarande av vattenresurserna och en hållbar markanvändning. Vi utgår därför från att hela samhällets insatser krävs när vi identifierar behov av insatser. Det innebär särskilt:

##### *Äganderätt med förvaltarskap*

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 inom ramen för de villkor som fastställs av samhället. De har därmed också stor betydelse för att åstadkomma en hållbar förvaltning av vattenresurser. Även rätten till fiske är fördelad mellan många ägare och med det ansvaret för att förvalta fisket. Äganderätten utgör grunden för en ansvarsfull mark- och resursanvändning. Med äganderätten följer både en brukanderätt och ett ansvar för att förvalta mark och andra resurser, både i dag och inför framtiden.

### *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<sup>9</sup>. Hela samhället behöver medverka till en hållbar och medveten konsumtion för att vi ska uppnå en hållbar användning av mark och vatten.

## **2.5 Planetens gränser och det globala perspektivet**

### **2.5.1 Vårt globala ansvar**

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).

De miljöutmaningar som vi står inför i dag är i stor utsträckning globala. Arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Det är ofta en kombination av åtgärder på olika nivåer som krävs för att nå målen. Åtgärder nationellt, på EU-nivå och internationellt kan samverka på ett dynamiskt sätt som förbättrar möjligheterna att nå målen. Sverige bör på olika sätt verka för att uppnå miljö kvalitetsmålen både inom EU och internationellt. Det är också viktigt att de åtgärder vi vidtar nationellt bidrar till en global hållbar utveckling så att vi inte orsakar ökade miljö- och hälsoproblem i andra länder.

### **2.5.2 Planetens gränser**

Såväl en hållbar vattenpolitik som en hållbar markanvändning bör utgå från de tre hållbarhetsaspekterna: ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet, samt ekosystemansatsen och ekosystemens resiliens. En hållbar mark- och vattenpolitik innebär därmed att användningen av och påverkan på mark och vatten inte leder till att

---

<sup>9</sup> Konsumtionens betydelse för miljön är en av de utgångspunkter för en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning som Miljömålsberedningen antagit, se SOU 2012:15. Konsumtionens betydelse poängteras även i fördjupad utvärdering av miljömålen: Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Rapport 6500; och i den årliga uppföljningen av miljömålen: Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

vissa gränsvärden överskrids och inte ger upphov till så stora störningar att ekosystemens funktioner i grunden förändras.

Hur stora störningar som ett system klarar av är svårt att bedöma. En grupp forskare har utvecklat ett koncept med så kallade planetära gränsvärden (eng. planetary boundaries) för olika miljöproblem, bl.a. klimatförändringar, vattenanvändning och kemiska förändringar. Dessa är globala gränsvärden som är tänkta att definiera inom vilka gränser mänskliga aktiviteter bör hålla sig för att inte ge upphov till katastrofala miljöförändringar. Gränsvärdena samspelar med varandra och överskrids en gräns är risken stor att flera av de andra gränserna antingen förflyttas eller överskrids. Inom tre av de nio områden som forskargruppen definierat<sup>10</sup> bedömer de att gränsvärdena i dag är överskridna på global nivå. Det gäller utsläpp av växthusgaser, förlust av biologisk mångfald och tillförsel av kväve till land och hav.<sup>11</sup>

Eftersom miljöproblemen i allt högre grad är globala och gränsöverskridande måste det globala perspektivet beaktas även på nationell nivå. Detta avspeglas också i generationsmålet. Samtidigt innebär den globala utvecklingen att vi har begränsad rådighet över många faktorer som påverkar möjligheterna att nå våra miljö kvalitetsmål.

Konceptet med planetära gränsvärden kan till viss del användas för att belysa kopplingen mellan Sveriges miljömålsarbete och den globala miljöpåverkan. Konceptet har också integrerats i EU:s sjunde miljöhandlingsprogram Att leva gott inom planetens gränser<sup>12</sup>. Miljöhandlingsprogrammet beslutades i november 2013 och innehåller strategiska mål och riktlinjer för EU:s arbete med miljö- och klimatfrågor till och med 2020.

---

<sup>10</sup> De nio områdena med gränsvärden är utsläpp av växthusgaser, uttunning av ozonlagret, förändrad markanvändning, vattenanvändning, förlust av biologisk mångfald, försurning av haven, tillförsel av kväve och fosfor till land och hav, aerosoler i atmosfären och miljögifter.

<sup>11</sup> Rockström, J. m.fl. (2009), A safe operating space for humanity, Nature, vol. 461/24 September.

<sup>12</sup> 2012/0377(COD), Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living Well, Within the Limits of Our Planet".

## 3 Långsiktigt hållbar markanvändning

### 3.1 Aspekter av långsiktigt hållbar markanvändning

I detta avsnitt redovisar vi vilka frågor som omfattas av förslagen om långsiktigt hållbar markanvändning. Flera av frågorna har även relevans för strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

#### 3.1.1 Behov för att möta ett förändrat klimat

Ett förändrat klimat kan komma att ha stor betydelse för markanvändningen och möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Till exempel kan ett förändrat klimat komma att påverka den biologiska mångfalden, ekosystemen och systemens förmåga att leverera ekosystemtjänster.

Ett förändrat klimat kommer sannolikt att leda till att arters utbredningsområden förändras. Vid en sådan utveckling blir spridningsmöjligheter till nya livsmiljöer en förutsättning för vissa arters fortlevnad. Spridningsmöjligheterna är särskilt viktiga utifrån behovet av att möta ett förändrat klimat. Med detta i åtanke blir det viktigt att utveckla och stärka arbetet med att upprätthålla de ekologiska sambanden i landskapet.

#### 3.1.2 Förebyggande åtgärder centralt i klimatanpassningsarbetet

Effekterna av ett förändrat klimat kommer att bli allt mer påtagliga vilket kommer att leda till att konkurrensen om mark och vatten ökar över tid. Fler kommer att göra anspråk på marken samtidigt som markanvändningen måste bli mer långsiktig och hållbar. I en hållbar

markanvändning ingår att hantera de risker som ett förändrat klimat medför. För att göra detta är det i sin tur nödvändigt att planera strategiskt i förebyggande syfte på alla nivåer i samhället.

Hittills har en stor del av arbetet med att anpassa samhället till ett förändrat klimat främst fokuserats på att ta fram och sprida kunskap och information om klimatförändringarna och behovet av anpassning. Vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) finns t.ex. ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning. Kunskapscentrumet ska fungera som ett forum där kunskap om klimatet och klimatanpassning samlas, utvecklas och förmedlas till olika delar av samhället.

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för samhällsplaneringen och många kommuner uppger också att de arbetar med klimatanpassning i den fysiska planeringen. Kommunerna har dock kommit olika långt i detta arbete<sup>1</sup>.

Trots satsningarna på att ta fram ny kunskap, sprida information och kommunernas arbete i den fysiska planeringen görs det i dagsläget relativt få praktiska åtgärder för att anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat.

De långsiktiga effekterna för samhället och miljön är svåra att beräkna och uppskatta, men förbättrade förutsättningar för att i dag anpassa användningen av mark och vatten till ett förändrat klimat kan minska behovet av mer kostsamma insatser i framtiden<sup>2</sup>. Det behövs en förutseende fysisk planering och värdering av risker som tillsammans med förebyggande åtgärder kan skydda samhället mot framtida potentiella risker och kostnader till följd av ett förändrat klimat.

---

<sup>1</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2012), Kommunernas arbete med klimatanpassning.

<sup>2</sup> Se bl.a. Glaas, E. (2013), Reconstructing Noah's ark – Integration of climate change adaptation into Swedish public policy, Linköping Studies in Art & Science No. 578, Linköping University, Linköping; Storbjörk, S. (2009), Klimatanpassning och den fysiska planeringens utmaningar, i Granger G. och Knuthammar C. (red), Klimatets krav på samhället, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2009; och Ugglå Y. (2010), Risk, uncertainty, and spatial distinction: a study of urban planning in Stockholm, Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, Number 6(15)/May 2010.



### 3.1.3 Grön infrastruktur för ökat helhetsperspektiv

Med grön infrastruktur<sup>3</sup> avses strukturer i landskapet och brukande av dessa som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs. Med en fungerande grön infrastruktur bevaras ekosystemens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster (SOU 2013:43).

Målet för arbetet med grön infrastruktur är att säkerställa att olika naturtyper och strukturer finns i landskapet och att dessa är fördelade på ett sätt som säkerställer både en långsiktig överlevnad för viktiga naturtyper och arter, och ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster. Arbetet med att få till stånd en fungerande grön infrastruktur bör därmed ta sin utgångspunkt i naturtyper och områden med hög biologisk mångfald och hur sådana områden kan knytas samman till ett funktionellt biologiskt nätverk.

### 3.1.4 Den brukade marken i landskapet

Odlingslandskapet påverkar och påverkas av omgivande miljöer. Landskapets vattenmiljöer delas ofta av skogen, jordbruket och de bebyggda miljöerna. Infrastrukturens miljöer skär kors och tvärs genom landskapet. Många av odlingslandskapets arter finns i övergångszonen mellan skog och jordbruksmark och påverkas av markanvändningen i båda sektorerna. Odlingslandskapets miljöfrågor kan därför inte begränsas till jordbruksmarken utan det omgivande landskapet måste också beaktas. Ett helhetsperspektiv på landskapet behövs för att få till stånd en långsiktig hållbar markanvändning, både inom skogs- och jordbruk.

### 3.1.5 Jordbruket behövs för att nå miljö kvalitetsmålen

Jordbrukets främsta uppgift är och har alltid varit att producera livsmedel både för inhemsk konsumtion och export. För att åstadkomma detta behövs en rationell jordbruksdrift och ett konkurrenskraftigt jordbruk. Jordbruk medför även många andra värden i form av kollektiva nyttigheter som natur- och kulturvärden, rekreationsmöjligheter och ett öppet och variationsrikt landskap. Dessa värden

---

<sup>3</sup> I begreppet grön infrastruktur ingår även vattenmiljöer.

upprätthålls av jordbrukets aktiva brukande av marken, vilket innebär att ett hållbart jordbruk har en avgörande roll för att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen.

Jordbruket medför även negativa miljöeffekter i form av växt-näringsbelastning på hav, sjöar och vattendrag, negativ klimat-påverkan och negativa miljö- och hälsoeffekter vid användning av kemiska växtskyddsmedel. I vissa fall leder jordbruket också till en utarmad biologisk mångfald. Samtidigt är de svenska regelverken för djurskydd och miljö mer långtgående än regelverk i många andra länder, vilket återspeglas bl.a. i en god djurhälsa och en lägre belastning på miljön. Ett fortsatt svenskt jordbruk, där de negativa miljöeffekterna kan hanteras inom pågående produktion, är därför en av förutsättningarna för markstrategin och för att kunna uppnå flera av miljö kvalitetsmålen.

## 3.2 Utmanande miljö kvalitetsmål

Många miljö kvalitetsmål berörs av markanvändningen och de flesta av målen är invävdade i och beroende av varandra<sup>4</sup>. Utifrån målen har vi tidigare identifierat följande miljöfrågor för strategin (SOU 2013:43).

### 3.2.1 Begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna är särskilt utmanande för strategiarbetet

Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären, i enlighet med klimatkonventionen, dvs. FN:s ramkonvention om klimatförändringar (SÖ 1993:13), ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Som framgår av vårt tidigare delbetänkande påverkar markanvändningen utsläppen av växthusgaser. Jord- och skogsprodukter producerar biomassa och bioenergi som kan användas för att minska behovet av fossila bränslen. Den svenska marken kan även utnyttjas för att binda koldioxid och andra växthusgaser. En strategi för en uthållig markanvändning är därför en del i det långsiktiga arbetet för att nå de klimatpolitiska målen.

---

<sup>4</sup> Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen återges i bilaga. Målens preciseringar återfinns i Ds 2012:23.

Klimatförändringarna har även effekter på markanvändningen och möjligheterna att nå andra miljömål. Klimatförändringar innebär att risken för översvämningar och förändringar i vattennivåer och vattenflöden ökar.

Sambanden mellan klimatfrågan och markanvändningen är komplexa. Efterfrågan på livsmedel som produceras i Sverige kan t.ex. öka om förutsättningarna för att bedriva jordbruk försämras i andra delar av världen till följd av klimatförändringarna. Detta gäller samtidigt som det i Sverige finns tillgång till mark som kan användas för att öka produktionen av livsmedel.

Ambitionerna att begränsa klimatpåverkan kan innebära ökade satsningar på bioenergi och vindkraft som påverkar markanvändningen. Till exempel kan en intensifiering av skogsbruket i syfte att öka uttaget av biomassa medföra negativ påverkan på ekosystem och biologisk mångfald, och en ändrad produktionsinriktning i jordbruket mot exempelvis färre betesdjur kan få stor påverkan på landskapets karaktär.

### 3.2.2 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 årliga uppföljningen av miljömålen 2014 att dessa miljö kvalitetsmål inte var möjliga att uppnå till 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel<sup>5</sup>.

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. 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.

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

### 3.2.3 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*, *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

### 3.2.4 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*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*.

## 3.3 Våra förslag

### 3.3.1 Förslag till nya etappmål

Vi föreslår följande etappmål för långsiktigt hållbar markanvändning i detta betänkande:

- Etappmål om bevarande av jordbruksmark.
- Etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark.
- Etappmål om stärkt hänsyn till grön infrastruktur.
- Etappmål om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat.
- Etappmål om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark.

Ett antal särskilt angelägna frågor lyfts också fram genom bedömningar:

- Förutsättningar för att bevara och stärka ett öppet och variationsrikt odlingslandskap.
- Ett livskraftigt svenskt jordbruk kan stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden.
- Förutsättningar för minskade utsläpp av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark.

### 3.3.2 Tidigare föreslagna och beslutade etappmål som utgör en integrerad del av strategin<sup>6</sup>

Miljömålsberedningen föreslog i betänkandet Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) fem etappmål om biologisk mångfald. Regeringen beslutade om etappmålen 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.

I betänkandet Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43) föreslog Miljömålsberedningen ytterligare fem etappmål. Regeringen beslutade om etappmålen, delvis utifrån Miljömålsberedningens förslag, den 27 februari 2014:

- Etappmål om helhetssyn på markanvändningen.
- Etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.
- Etappmål om miljöhänsyn i skogsbruket.
- Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk.

---

<sup>6</sup> Beslutade och föreslagna etappmål återfinns i bilaga.

- Etappmål om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram.

Några särskilt viktiga frågor lyftes också fram i betänkandet genom bedömningar:

- Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser.
- Staten ska vara ett föredöme som markägare.
- Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.
- Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket.

Utöver de beslutade etappmålen som Miljömålsberedningen föreslagit har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen tagit fram förslag till nya etappmål<sup>7</sup> som bl.a. rör markanvändning:

#### *Återföring av fosfor och andra växtnäringsämnen*

- Förslag till etappmål för hållbar återföring av fosfor och andra växtnäringsämnen.

#### *Efterbehandling av förorenade områden*

- Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden.

Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

---

<sup>7</sup> Naturvårdsverket (2013), Hållbar återföring av fosfor - Naturvårdsverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen, Rapport 6580; och Naturvårdsverket (2013), Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden, Dnr. NV-00336-13.

## 4 En sammanhållen och hållbar vattenpolitik

### 4.1 Utgångspunkter

I detta avsnitt redovisar vi några särskilda utgångspunkter för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Våra utgångspunkter grundar sig till stor del på de prioriteringar som har lyfts fram av Havs- och vattenmyndigheten<sup>1</sup>.

#### 4.1.1 Ett helhetsperspektiv på vatten

Tillgång till vatten av god kvalitet är nödvändigt för vår överlevnad och har stor betydelse för vår livskvalitet. Tillgång till vatten är även en grundförutsättning för många verksamheter, t.ex. för dricksvattenförsörjning<sup>2</sup>, fiske, vatten-, jord- och skogsbruk, friluftsliv, energiproduktion, industri och infrastruktur. Samtidigt påverkar dessa verksamheter i hög grad vattnets kvalitet och livsmiljön för vattenlevande djur, växter och andra organismer. Värdefulla kulturmiljöer i anslutning till vatten kan också påverka vattenmiljön. Det finns inget som tyder på att anspråken på vatten och vattenmiljöer kommer att minska, utan snarare kommer de att öka<sup>3</sup>.

En hållbar vattenpolitik ska bidra till att säkerställa god vattenkvalitet och vattentillgång samt bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljö. Den ska också bidra till en långsiktigt hållbar utveckling av exempelvis vatten-, jord- och skogsbruk, andra former av näringsliv, transporter, turism och till regional utveckling.

---

<sup>1</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2012), Underlag för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik, Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget.

<sup>2</sup> En särskild utredare har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en bred genomgång av dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten (dir. 2013:75).

<sup>3</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen, Rapport 6500.

En hållbar vattenpolitik förutsätter ett integrerat förhållnings-sätt mellan olika sektorer, verksamheter och intressen. Det är angeläget att verka för en helhetssyn, gemensamma prioriteringar i förvaltning och i åtgärdsarbete. Kunskapsförsörjning är en viktig del i detta. Ett helhetsperspektiv på havs- och vattenmiljön gör också att vi kan använda samhällets resurser på ett optimalt sätt och förbättra förutsättningarna för att kunna möta de utmaningar som t.ex. ett förändrat klimat kan komma att innebära.

#### **4.1.2 Med utgångspunkt i avrinningsområdet och vattnets kretslopp**

Vattnets kretslopp och avrinningsområdet är viktiga utgångspunkter för att kunna skapa ett långsiktigt hållbart nyttjande av vattenresurserna. Vattnets kretslopp inkluderar grundvatten, vattendrag, sjöar, hav samt vatten i atmosfären.

Inom ett avrinningsområde rinner vatten via grundvatten, sjöar och vattendrag så småningom ut i havet. På sin väg genom landskapet tillförs många olika typer av ämnen från land till vatten. Dessa transporteras vidare tillsammans med vattnet. Hur snabbt transporten sker styrs av komplexa samband i miljön. Ämnen kan finnas kvar under lång tid i t.ex. grundvatten eller vara bundna i marken för att sedan genom olika processer transporteras vidare med vattnet. Ämnen kan även transporteras långa vägar via luft för att sedan tillföras vatten.

Hur vatten används i avrinningsområdet påverkar såväl vattnets kvalitet som kvantitet. Även aktiviteter på land som inte direkt använder vatten kan påverka dessa aspekter. Som exempel kan nämnas hur marken brukas, bebyggelse och industrier. Vid åtgärder för att förbättra vattenkvaliteten, bevara eller återskapa vattenmiljöer och den biologiska mångfalden behöver hänsyn tas till vad som sker i hela avrinningsområdet, både på land och i vattnet.

Avrinningsområdesperspektivet innebär att arbeta utifrån vattnets naturliga väg genom landskapet. Eftersom den ofta skär tvärs igenom nations-, läns- och kommungränser krävs samverkan över administrativa gränser. Det ställer särskilda krav på hur förvaltningen av våra vatten är utformad.



## 4.2 Förutsättningar för att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen

### 4.2.1 Viktiga områden för strategin

Utifrån de miljö kvalitetsmål som berörs av strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik och målens preciseringar har vi identifierat följande områden som särskilt viktiga:

- God vattenkvalitet är ett särskilt utmanande område. Det gäller särskilt övergödning, farliga ämnen och försurning som är faktorer som påverkar vattenkvaliteten.
- Förutsättningar för biologisk mångfald handlar om ekologiska samband<sup>4</sup>, naturliga flöden och vattennivåer samt fiske som är faktorer som påverkar förutsättningarna för naturligt förekommande arter och naturtyper.
- Sociala värden berör friluftslivet och kulturmiljön.

En viktig faktor att ta hänsyn till är ökande anspråk på vatten och vattenmiljöer. Till exempel ökar sjöfarten i våra havsområden, kraven på förnybar energi som vatten-, vind- och vågkraft blir större liksom intresset av bebyggelse i strandnära områden. Även friluftsliv och rekreation vid och i vatten ökar, åtminstone i vissa områden. Ett förändrat klimat kommer även påverka vattenmiljöerna och anspråken på vatten, t.ex. kan ett förändrat klimat öka behoven av både markavvattning och bevattning.

Anpassning till klimatförändringar beskrivs nästan inte alls i preciseringarna som rör de vattenrelaterade målen, men är en viktig utmaning att ta hänsyn till för att uppnå god vattenkvalitet och skapa förutsättningar för bevarande av biologisk mångfald.

### 4.2.2 Skapa förutsättningar för ett effektivt åtgärdsarbete

De vattenrelaterade miljöproblemen behandlas i en rad olika direktiv och internationella överenskommelser. Arbetet sker också på flera nivåer; internationellt, inom EU, nationellt, regionalt och lokalt. Det innebär ett komplext och delvis överlappande system, som riskerar att försvåra genomförandet av åtgärder.

---

<sup>4</sup> Ekologiska samband avser i vilken utsträckning landskapet möjliggör för arter att förflytta sig mellan livsmiljöområden.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 gjordes bedömningen att det behövs en bättre arbetsprocess, en utveckling och differentiering av styrmedel samt en effektivare tillämpning för att vi ska kunna nå de vattenanknutna miljökvalitetsmålen<sup>5</sup>.

För att skapa förutsättningar för ett åtgärdseffektivt arbete är det viktigt att arbeta för:

- En tydlig och effektiv styrning för att stödja prioritering och tydliggöra ansvarsfördelningen.
- Samordning och planering för att skapa förutsättningar för ökad effektivitet i genomförande samt ökad kostnadseffektivitet.
- Kunskap och uppföljning för att skapa förutsättningar för rätt prioriteringar samt möjlighet till utvärdering av olika åtgärders effektivitet och miljönytta.
- Resurser för att genomföra åtgärder. En av de viktigaste faktorerna bakom genomförandeunderskottet på vattenområdet är brist på resurser.

Dessa aspekter har varit utgångspunkter när vi har tagit fram strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

#### **4.2.3 Internationell samverkan är viktigt för att nå miljömålen**

Sverige har ingått ett flertal internationella överenskommelser som berör den svenska havs- och vattenmiljöpolitiken. Sverige är även skyldig att följa de regelverk inom EU som påverkar eller kan komma att påverka den nationella politiken på området. Internationella överenskommelser och EU-lagstiftning är viktiga verktyg för att nå miljökvalitetsmålen eftersom de leder till åtgärder både nationellt och internationellt. Ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet utgår från ett helhetsperspektiv och utgör därför viktiga ramar för arbetet med att uppnå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen.

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen, Rapport 6500.

## 4.3 Våra förslag

### 4.3.1 Förslag till nya etappmål

Vi föreslår följande etappmål i strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik:

- Etappmål om hållbar fiskförvaltning.
- Etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster.

Ett antal särskilt angelägna frågor lyfts också fram genom bedömningar:

- Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas.
- Ökat och stärkt skydd av marina områden.
- Bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer.
- Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning.
- Förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöområdet.

Vi föreslår fyra etappmål för långsiktigt hållbar markanvändning i detta betänkande som också ingår i strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik:

- Etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark.
- Etappmål om stärkt hänsyn till grön infrastruktur.
- Etappmål om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat.
- Etappmål om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark.

De miljö kvalitetsmål som rör vatten är mycket utmanande. Den tid som stått till Miljömålsberedningens förfogande för att ta fram strategin har inte varit tillräcklig för att behandla alla de områden som är relevanta i sammanhanget. De förslag till etappmål och bedöm-

ningar som vi lämnar i detta betänkande ska därför ses som ett steg på vägen för att nå en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

#### 4.3.2 Tidigare föreslagna och beslutade etappmål som utgör en integrerad del av strategin<sup>6</sup>

Miljömålsberedningen föreslog i betänkandena Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34), Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö (SOU 2012:38) och Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43) etappmål om begränsningar av luftföroreningar, biologisk mångfald och farliga ämnen som rör vatten. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012, den 27 juni 2013, den 31 oktober 2013 och den 27 februari 2014. De utgör en integrerad del av strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik:

##### *Begränsningar av luftföroreningar*

- Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa.
- Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten.

##### *Biologisk mångfald och ekosystemtjänster<sup>7</sup>*

- 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.
- Etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden.

---

<sup>6</sup> Beslutade och föreslagna etappmål återfinns i bilaga.

<sup>7</sup> Utöver angivna etappmål finns ett etappmål om helhetssyn på markanvändningen och tre etappmål som rör skogsbruket. De etappmålen berör dock inte vattenstrategin.

*Farliga ämnen*<sup>8</sup>

- Etappmål om särskilt farliga ämnen.
- Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper.
- Etappmål om information om farliga ämnen i varor.
- Etappmål om utveckling och tillämpning av EU:s kemikaliereregler.
- Etappmål om en effektivare kemikalietillsyn inom EU.
- Etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp.
- Etappmål om ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt.

Det etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen som Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2013:43 innefattade bl.a. regler om skyddszoner mot vatten och försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten.

I det betänkandet gjordes också en bedömning om prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser, där restaurering av våtmarker i skogs- och jordbrukslandskap i södra och mellersta Sverige var en prioriterad åtgärd.

Utöver de beslutade etappmålen som Miljömålsberedningen föreslagit har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen tagit fram förslag till nya etappmål<sup>9</sup> som bl.a. rör vattenmiljön:

*Återföring av fosfor och andra växtnäringsämnen*

- Förslag till etappmål för hållbar återföring av fosfor och andra växtnäringsämnen.

*Efterbehandling av förorenade områden*

- Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden.

Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

---

<sup>8</sup> Utöver angivna etappmål finns ett etappmål om att minska barns exponering för farliga kemikalier. Det etappmålet berör dock inte vattenstrategin.

<sup>9</sup> Naturvårdsverket (2013), Hållbar återföring av fosfor - Naturvårdsverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen, Rapport 6580; och Naturvårdsverket (2013), Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden, Dnr. NV-00336-13.



## 5 Strategier med etappmål och åtgärder

### 5.1 Om uppdragen och deras genomförande

#### 5.1.1 Uppdraget om en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen (dir. 2011:91). Uppdraget ska slutredovisas senast i juni 2014.

Miljömålsberedningen ska inom ramen för uppdraget:

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen 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.

Miljömålsberedningen har organiserat två grupper med särskilda experter<sup>1</sup> som tagit fram underlag till de delar av markstrategin som presenteras i detta betänkande. Dessa experter redovisas i bilaga. Två större referensgruppsmöten i form av öppna kunskapsseminarier har arrangerats för att inhämta kunskaper och perspektiv på hållbar markanvändning. 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

---

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

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.

### 5.1.2 Uppdraget om en strategi för sammanhållen och hållbar vattenpolitik

Vi har också fått i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik (dir. 2012:95). Uppdraget ska slutredovisas senast i juni 2014.

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 sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik,
- i förslaget till strategi ta hänsyn till samhällsmål utanför miljöområdet, och
- särskilt lämna förslag när det gäller
  - fysisk planering för hållbar hantering av vatten, inkl. frågor kopplade till ett förändrat klimat,
  - bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljövärden,
  - hållbart nyttjande av mark vid vatten.

När beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål eller föreslå styrmedel och åtgärder, ska beredningen föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram med tillhörande tidsplan.

Miljömålsberedningen har haft en grupp med särskilda experter som har tagit fram underlag till vattenstrategin. Dessa experter redovisas i bilaga. Ett större referensgruppsmöte i form av ett öppet kunskapsseminarium, samt två diskussionsseminarier vid Havs- och vattenforum 2013 har arrangerats för att inhämta kunskap och perspektiv på en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.



### 5.1.3 Bred samhällsdialog

Miljömålsberedningens arbetssätt ska skapa utrymme för en bred samhällsdialog och 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 betänkande har vi bjudit in experter från universitet, myndigheter, näringsliv och ideella organisationer till hearings för att fördjupa diskussionen kring olika frågor.

Samråd har under arbetet med strategierna skett med Bostadsplaneringskommittén (S 2013:12), Dricksvattenutredningen (L 2013:02), Framtidskommissionen, Konkurrenskraftsutredningen (L 2013:01), Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02), Miljöforskningsberedningen (Jo 1968:A), Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02), Riksintrésseutredningen (M 2014:01), utredningen Synliggöra värdet av ekosystemtjänster (M 2013:01) och Vattenverksamhetsutredningen (M 2012:01).

Utöver detta har beredningens sekretariat löpande samlat information och synpunkter från myndigheter, organisationer och forskare. I samband med arbetet med detta betänkande kan särskilt nämnas möten med Boverket, Energimyndigheten, Greenpeace, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmiljörådet, Havs- och vattenmyndigheten, Lantbrukarnas riksförbund, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Samordningsgruppen för havs- och vattenmiljöfrågor, Sportfiskarna, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Svenskt näringsliv, Svenskt vatten, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges lantbruksuniversitet, Trafikverket, Vattendelegationen i norra Östersjöns vattendistrikt, Världsnaturfonden WWF, representanter för länsstyrelserna inklusive vattenmyndigheterna och med tjänstemän inom Regeringskansliet.

## 5.2 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 och en sammanhållen vattenpolitik. 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.

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.

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 miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. En ambitiös och ändamålsenlig miljöpolitik inom EU är därför av avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att nå miljö kvalitetsmålen.

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.

För ett utvecklat resonemang om etappmål, se Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö (SOU 2012:38).

## 5.3 Strategiernas 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 föreskrifts-

arbete finns kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I vårt betänkande SOU 2012:38 (avsnitt 2.3) redogör vi närmare för behovet av konsekvensanalyser för olika typer av förslag.

I Miljömålsberedningens konsekvensanalyser av de föreslagna strategierna med deras etappmål är det tre utvärderingskriterier som är centrala:

- 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.
- Förslagets förenlighet med svensk och europeisk lagstiftning i övrigt och med övergripande politiska mål – också mål utanför miljöpolitiken.
- 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, konsekvenser för statsbudget och den statliga förvaltningen, konsekvenser för brukarna och/eller markägarna samt övriga aspekter som ska belysas enligt kommittéförordningen.



Del B.

Hållbar användning av jordbruksmark



## 6 Utmaningar för att uppnå en hållbar användning av jordbruksmark

Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* innebär att odlingslandskapet och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

En förutsättning för jordbrukslandskapets värden är själva brukandet av marken. Ett fortsatt svenskt jordbruk, där de negativa miljöeffekterna kan hanteras inom pågående produktion är därför en av förutsättningarna för att uppnå en långsiktig hållbar markanvändning.

Effekterna av ett förändrat klimat tillsammans med en växande världsbefolkning kommer sannolikt att innebära att den svenska jordbruksmarkens betydelse i ett globalt perspektiv kommer att öka. Bevarandet av jordbruksmark och ett konkurrenskraftigt jordbruk blir därmed än viktigare.

Markanvändningen har också betydelse för att minska utsläppen av växthusgaser, eftersom det sker stora flöden av växthusgaser till och från atmosfären i skog och mark. Upptaget av kol som markanvändningen står för motsvarar mellan hälften och två tredjedelar av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige. Växande skog dominerar det sammantagna upptaget av koldioxid, medan jordbruksmark och bebyggd mark står för större delen av växthusgasutsläppen. När det gäller jordbruksmarken kommer de största utsläppen från organogena jordar. Det behövs därför riktade åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från organogena jordar. Det finns också behov av effektiva åtgärder för att upprätthålla och öka kolinlagringen i mark och vegetation. Exempel på sådana åtgärder är förändrade odlingsmönster, ökad omfattning av kant- och skyddszoner i odlingslandskapet och tillförsel av biokol till åkermark.

Ekologisk jordbruksproduktion är ett viktigt komplement till det konventionella jordbruket för att uppnå en hållbar användning av jordbruksmark. Särskilt den biologiska mångfalden gynnas av ekologisk produktion eftersom kemiska bekämpningsmedel inte är tillåtna och längre och mer varierade växtföljder tillämpas.

Den svenska jordbrukspolitiken är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Därför måste större förändringar som syftar till en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark till stor del ske på EU-nivå.

Mot bakgrund av detta föreslår vi två etappmål:

- För att skydda den biologiska mångfalden och de ekosystemtjänster som jordbruket bidrar med ska de lagstadgade förutsättningarna för att bevara brukningsvärd jordbruksmark vara på plats senast 2015.
- Senast 2020 ska beslut fattas inom EU som bidrar till att jordbrukspolitiken reformeras i en riktning som innebär en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark.

Vi gör även tre bedömningar:

- För att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden om att bevara biologisk mångfald behöver förutsättningarna för att långsiktigt bevara och stärka ett öppet och variationsrikt odlingslandskap säkerställas.
- För att bevara och stärka den biologiska mångfalden och de kulturvärden som finns i odlingslandskapet bör den inhemska produktionen av konventionellt så väl som ekologiskt producerade livsmedel stärkas.
- För att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden för minskad klimatpåverkan behöver utsläppen av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark minska.



## 7 Bevarande av jordbruksmark

### 7.1 Etappmål om bevarande av jordbruksmark

**Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:**

För att skydda den biologiska mångfalden och de ekosystemtjänster som jordbruket bidrar med ska de lagstadgade förutsättningarna för att bevara brukningsvärd jordbruksmark vara på plats senast 2015.

**Förslag till åtgärder:**

- Plan- och bygglagen förtydligas så att:
  - Kommunernas översiktsplaner blir tydligare med att beskriva hur hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark.
  - Länsstyrelsernas uppgift att bevaka frågan om bevarande av brukningsvärd jordbruksmark, både under samrådet om förslag till översiktsplan och detaljplan och i sitt granskningsyttrande över planförslagen, tydliggörs.
  - Länsstyrelsernas tillsyn av detaljplaner stärks.
- Regeringen genomför 2017 en kontrollstation för att analysera utvecklingen av bevarandet av jordbruksmark i förhållande till detta etappmål. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsmålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder.

### 7.1.1 Motivering

#### Jordbruksmarken är en värdefull resurs för nuvarande och kommande generationer

Jordbruksmarken<sup>1</sup> är en naturresurs som har potential att leverera livsmedel och andra produkter under lång tid<sup>2</sup>. Det svenska jordbruket försörjer både Sveriges befolkning och en internationell marknad med livsmedel. Jordbruk medför även många andra värden vid sidan av livsmedelsproduktionen i form av kollektiva nyttigheter som natur- och kulturvärden, rekreativsmöjligheter och ett öppet och variationsrikt landskap. Bevarandet av jordbruksmark är därmed viktigt för att skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Även *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kan påverkas positivt av etappmålsförslaget.

Försörjningen av en växande världsbefolkning och effekterna av ett förändrat klimat kommer på sikt sannolikt att innebära att den svenska jordbruksmarkens betydelse i ett globalt perspektiv ökar. Globalt kommer klimatförändringarna troligen att leda till försämrade förutsättningar för odling i vissa områden på grund av bl.a. ökad markerosion och torrare klimat<sup>3</sup>. Hur jordbruksmark kan bevaras är därför en fråga om att hushålla med en nationellt och globalt betydelsefull naturresurs.

För att bevara jordbruksmark är det viktigt att se till att exploatering av brukningsvärd jordbruksmark<sup>4</sup> endast sker för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och när andra alternativ för bebyggelsen saknas. Av kommunernas översiktsplaner bör det tydligt framgå hur kommunen har gjort avvägningar mellan olika intressen och lokaliseringalternativ innan jordbruksmarken exploateras.

---

<sup>1</sup> Jordbruksmark är mark som används till jordbruksverksamhet som t.ex. åkermark och betesmark.

<sup>2</sup> Hasund, K. P. (1986), *Jordbruksmarken i naturresursekonomiskt perspektiv*, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 269.

<sup>3</sup> World Bank (2012), *Turn down the heat: Why a 4 °C warmer world must be avoided*; och IPCC (2014), *Summary for policymakers in Climate change 2014, Impact, adaptation and vulnerability, Part A: Global and sectoral aspects, Contribution of working group II to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*.

<sup>4</sup> Med brukningsvärd jordbruksmark avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion.

## Ökade anspråk på jordbruksmarken ökar risken för exploatering

Exploatering av jordbruksmark skiljer sig från nedläggning och igenplantering<sup>5</sup> av jordbruksmark på så sätt att jorden vid exploatering görs mer kompakt och att matjordslagret ofta tas bort. Detta innebär att förutsättningarna för framtida odling försvinner. Exploateringen innebär därför en oåterkallelig process. För att bevara jordbruksmark är det framför allt sådan exploatering som innebär att marken inte går att återställa som bör begränsas.

I 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) anges att jordbruk (och skogsbruk<sup>6</sup>) är av nationell betydelse<sup>7</sup>, och att brukningsvärd jordbruksmark endast får tas i anspråk om detta behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen, som inte kan tillgodoses på något annat från allmän synpunkt tillfredsställande<sup>8</sup> sätt. Bestämmelsen föreskriver därmed en restriktiv hållning till att upplåta jordbruksmark till bebyggelse men är i många fall inte tillämplad fullt ut<sup>9</sup>.

Exploateringen av jordbruksmark i Sverige har ökat något de senaste åren, men fortfarande är nedläggning av jordbruk den främsta orsaken till att arealerna minskar<sup>10</sup>. Det är främst kring de expansiva tätorterna, där bostadsområden samt kommersiella och samhällsliga verksamheter ställer krav på stora ytor, som det är konkurrens om marken.

Den jordbruksmark som exploateras ligger oftast i slättbygderna<sup>11</sup> och har ett högt brukningsvärde. Det betyder att det är den mark som är mest värdefull ur produktionssynpunkt som är utsatt för högst exploateringstryck. Även jordbruksmark utanför slättbygderna som exploateras kan ha höga värden i form av t.ex. natur- och kulturmiljöer. Vi föreslår därför ett etappmål som syftar till att stärka skyddet av jordbruksmark.

<sup>5</sup> Nedläggning av jordbruksmark innebär i de flesta fall att marken växer igen och blir skogsbeklädd.

<sup>6</sup> Frågor som rör skogsbruk har behandlats i vårt delbetänkande Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43).

<sup>7</sup> Enligt de övriga hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 2–9 §§ som inte rör riksintressen ska olika mark- och vattenområden "så långt möjligt skyddas mot åtgärder" som påtagligt försvårar, påverkar, hindrar eller motverkar de intressen som dessa områden har från allmän synpunkt.

<sup>8</sup> I detta sammanhang innebär det att lokaliseringen av exploateringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig.

<sup>9</sup> Jordbruksverket (2013), Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35.

<sup>10</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012, Rapport 6500; Jordbruksverket (2011), Jordbruket i siffror 1866–2007; och Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande 2011, Jordbruksmarkens användning 2010, slutlig statistik, JO 10 SM 1101.

<sup>11</sup> Slättbygder är högavkastande områden som domineras av åkermark.

## Den fysiska planeringen är det viktigaste instrumentet för skydd av jordbruksmark

Användningen av jordbruksmark styrs i hög grad av kommunernas översikts- och detaljplaner. Kommuner är skyldiga att ha en aktuell översiktsplan där kommunens inriktning för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön ska framgå. Översiktsplanen, vars innehåll och framtagande styrs av 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900), ska ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden och om den byggda miljön.

Vid framtagande av översiktsplanen ska kommunerna tillämpa hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och redogöra för hur man tagit hänsyn till de allmänna intressen, som t.ex. jordbruksmark, som anges där. Riksintressen ska anges särskilt. Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av planen tydligt framgår<sup>12</sup>.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan utgör en avsiktsförklaring för markanvändningen. Det är först i och med detaljplanen som markanvändningen läggs fast. Detaljplanen ligger normalt i linje med kommunens översiktsplan, men det är tillåtet att göra vissa avvikelser från översiktsplanen. I sådana fall ska avvikelsen och skälen för den anges i planbeskrivningen.<sup>13</sup>

Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelserna genom samråd förse kommunerna med underlag och ge råd för att kommunerna ska kunna göra en fullgod bedömning i fråga om allmänna intressen i samband med att översiktsplaner och detaljplaner tas fram<sup>14</sup>. Om förslaget till översiktsplan eller detaljplan innebär att t.ex. riksintressen inte tillgodoses eller att användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, ska länsstyrelsen lämna ett granskningsyttrande<sup>15</sup>. De flesta länsstyrelser för en dialog med kommunerna i frågor som rör jordbruksmark. Det saknas dock ett enhetligt arbetssätt för länsstyrelsernas rådgivning till kommunerna i fråga om hushållning med jordbruksmark.<sup>16</sup>

En del länsstyrelser tar också fram kunskapsunderlag till kommunerna. Om länsstyrelsen behöver stöd när det gäller underlag

---

<sup>12</sup> 3 kap. 6 § plan- och bygglagen.

<sup>13</sup> 4 kap. 33 § plan- och bygglagen.

<sup>14</sup> 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § plan- och bygglagen.

<sup>15</sup> 3 kap. 16 § och 5 kap. 22 § plan- och bygglagen.

<sup>16</sup> Jordbruksverket (2013), Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35.

till kommunerna är det Boverket som har till uppgift att ge länsstyrelserna tillsynsvägledning i plan- och byggfrågor<sup>17</sup>. Boverket har även ansvar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av bl.a. 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen<sup>18</sup>. För att kommunerna ska kunna fatta väl avvägda beslut är det angeläget att vägledningsarbetet fungerar väl på alla nivåer.

### Bristande tillämpning av miljöbalken

Statens jordbruksverk har granskat översiktsplaner från de 30 kommuner som exploaterade mest jordbruksmark under perioden 2006–2010. Resultaten av undersökningen visar att tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken varierar mellan kommunerna och att den ofta inte är tillräcklig. Jordbruksmark exploateras många gånger utan att kommunerna gör de avvägningar eller har det beslutsunderlag som lagstiftningen kräver. De kommuner som i sina översiktsplaner redogör för varför inte annan mark än jordbruksmark tas i anspråk för exploateringar anger främst praktiska orsaker som att marken specifikt efterfrågas av exploitörer, att marken redan finns i kommunal ägo eller att marken ligger mer strategiskt till för befintlig kollektivtrafik eller infrastruktur.<sup>19</sup>

En liknande uppföljning av kommunernas översiktsplaner med avseende på deras hänsynstagande till jordbruksmark vid exploateringar har gjorts av Länsstyrelsen i Skåne. Även denna visar att det finns brister i kommunernas tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken<sup>20</sup>.

Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn över kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och är skyldiga att fatta beslut om överprövning av kommunernas detaljplaner och områdesbestämmelser<sup>21</sup>. Om detaljplanen t.ex. inte tillgodoser riksintressen finns det krav på att länsstyrelserna ska överpröva detaljplanen. Det finns dock inget allmänt krav att överpröva detaljplaner som brister i hänsynen till de övriga intressen som anges i 3 och 4 kap. miljöbalken. Att läns-

<sup>17</sup> Ansvaret regleras i plan- och byggförordningen (2011:338).

<sup>18</sup> Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

<sup>19</sup> Jordbruksverket (2013), Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35.

<sup>20</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2012), Får jag lov i öppna landskap? – Uppföljning av markhushållning på landsbygden i Skåne, Rapport 2012:21.

<sup>21</sup> En överprövning kan resultera i att länsstyrelsen upphäver kommunens beslut. Se även 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

styrelserna överprövar kommunernas detaljplaner är ovanligt. År 2012 överprövades mindre än två procent av kommunernas antagna detaljplaner<sup>22</sup>.

Skillnader i tillsynen vad gäller riksintressen och brukningsvärd jordbruksmark är enligt Statens jordbruksverk en trolig förklaring till att kommuner vid sin exploatering av jordbruksmark brister i tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken. Att länsstyrelserna är skyldiga att överpröva detaljplaner när dessa brister i hänsyn till riksintressen men inte när det gäller övriga hushållningsbestämmelser har sannolikt bidragit till att kommunerna och länsstyrelserna är mer medvetna om betydelsen av riksintressen än om jordbruksmarkens värden.<sup>23</sup>

Översiktsplaner har vanligen ett tidsperspektiv på cirka 20 år. De kommunala anspråken på jordbruksmark riskerar att bygga på mer kortsiktiga intressen jämfört med det övergripande nationella intresset att se jordbruksmark som en nationellt och globalt viktig naturresurs. För att hantera risken med ett för kort tidsperspektiv är det angeläget att länsstyrelserna får ett förstärkt uppdrag att bevaka frågor som rör exploatering av brukningsvärd jordbruksmark.

### Reglerna i plan- och bygglagen behöver tydliggöras

Enligt preciseringarna till miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* ska jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärden bevaras och stärks<sup>24</sup>. Bevarande av jordbruksmark och möjligheten till ett fortsatt brukande är av central betydelse för odlingslandskapets biologiska mångfald, kulturmiljöer och landskapsbild<sup>25</sup>. För att bevara produktiv jordbruksmark för framtiden behöver reglerna i plan- och bygglagen tydliggöras med syftet att stärka tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för områden av nationell betydelse. Exploatering av brukningsvärd jordbruksmark bör endast ske för att tillgodose väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses på ett tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

<sup>22</sup> Boverket (2012), Plan- och byggenkäten öppen data avseende detaljplanering 2012.

<sup>23</sup> Jordbruksverket (2013), Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35.

<sup>24</sup> Ds 2012:23, Miljödepartementet (2012), Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

<sup>25</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen, Rapport 6500.

### 7.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska nås:

- Plan- och bygglagen förtydligas.
  - 3 kap. 4 § kompletteras med kravet att kommunerna i sina redovisningar utöver riksintressen även särskilt ska ange hur hänsyn har tagits till brukningsvärd jordbruksmark.
  - 3 kap. 5 § kompletteras med ett krav att det av översiktsplanerna ska framgå hur kommunerna avser att hushålla med brukningsvärd jordbruksmark.
  - 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § kompletteras så att länsstyrelserna under samrådet om översiktsplaner respektive detaljplaner ska verka för att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken följs.
  - 3 kap. 16 § och 5 kap. 22 § kompletteras med att det i länsstyrelsernas granskningsyttrande över förslag till översikt- eller detaljplan ska anges om bestämmelsen om hushållning med brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken inte följs.
  - 11 kap. 10 § kompletteras med att länsstyrelserna ska överpröva kommunernas beslut om detaljplan, om beslutet kan förväntas innebära att bestämmelsen om hushållning med brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken inte följs.
- Regeringen genomför 2017 en kontrollstation för att analysera utvecklingen av bevarandet av jordbruksmark i förhållande till detta etappmål. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsmålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder.

#### Ökad tydlighet i kommunernas översiktsplaner

Vi föreslår kompletteringar av plan- och bygglagen för att förtydliga kommunernas ansvar för att beskriva hur hänsyn har tagits till brukningsvärd jordbruksmark i översiktsplanerna. Med kommunernas utpekade rätt att planlägga användningen av mark och vatten följer samtidigt ett ansvar för att förvalta en naturresurs av nationellt intresse. För att säkerställa att brukningsvärd jordbruksmark får det skydd som lagstiftningen avser behöver kravet på tydlighet i

översiktsplanen ändras så att det uttryckligen framgår hur kommunerna beaktat miljöbalkens hushållningsbestämmelser om jordbruksmark.

Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna särskilt redovisa hur områden av riksintresse har beaktats i samhällsplaneringen. För att skydda den biologiska mångfalden och de ekosystemtjänster som jordbruket bidrar med bör jordbruksmark särskilt beaktas i samhällsplaneringen. Därför bör plan- och bygglagen kompletteras med krav på att översiktsplanen särskilt ska redovisa:

- vilken hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark som har tagits,
- om exploatering av sådan mark i enlighet med 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken kan vara motiverad på grund av väsentliga samhällsintressen, och
- bristen på lämpliga alternativ vid exploatering av jordbruksmark.

### **Tydligare uppgift för länsstyrelserna i samband med samråd och granskningsyttrande**

Vi föreslår kompletteringar av plan- och bygglagen för att förtydliga länsstyrelsernas ansvar att under samrådet om översikts- och detaljplaner verka för att hänsyn tas till hushållning med brukningsvärd jordbruksmark. I plan- och bygglagen föreskrivs konsekvent att riksintressen (3 och 4 kap. miljöbalken), miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken) och landsbygdsutveckling i strandnära lägen/strandskydd (7 kap. miljöbalken) ska beaktas av länsstyrelsen både under samråd om översiktsplan och detaljplan och i granskningsyttrandet. För att åstadkomma att brukningsvärd jordbruksmark hanteras och redovisas på motsvarande sätt i planläggningen bör därför de aktuella föreskrifterna i plan- och bygglagen även hänvisa till brukningsvärd jordbruksmark.

### **Stärkt tillsyn av detaljplaner**

Vi föreslår kompletteringar i plan- och bygglagen för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av detaljplaner. Länsstyrelserna bör vara skyldiga att överpröva kommunernas beslut om detaljplan om bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken åsidosätts. Utformningen av dagens regler säkerställer inte att det vid planläggning tas tillräcklig



hänsyn till bevarandet av jordbruksmark. Av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken behöver därför brukningsvärd jordbruksmark lyftas fram på ett tydligare sätt i plan- och bygglagen och bristande hänsyn bör även kunna leda till överprövning av detaljplanen. I miljöbalkens 3 kap. 4 § första och andra stycket anges att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse, ett uttryck som inte används i de övriga bestämmelserna i 3 kap. Mot denna bakgrund är det motiverat att vid överprövning skilja ut frågan om brukningsvärd jordbruksmark från övriga hushållningsbestämmelser i 3 kap. miljöbalken.

### **Bättre vägledning till kommuner och länsstyrelser**

För att kunna fatta väl avvägda beslut vad gäller t.ex. bedömningar av vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark eller jordbruksmarkens nuvarande och framtida värde är det viktigt att kommuner vid behov får stöd och underlag från länsstyrelsen. I vissa delar kan länsstyrelserna behöva hjälp från andra myndigheter med att ta fram ytterligare kunskapsunderlag för att kunna bistå kommunerna<sup>26</sup>.

Boverket ansvarar för tillsynsvägledning gentemot länsstyrelserna och har även ansvar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av bl.a. 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen<sup>27</sup>. För att kommunerna ska kunna fatta väl avvägda beslut är det angeläget att arbetet med tillsynsvägledning fungerar väl på alla nivåer. Det är därför viktigt att Boverket, som en del i sitt samordningsansvar, säkerställer att rätt kompetens finns samlad i frågor som rör exploatering av jordbruksmark.

### **Efterbehandling av förorenade områden kan minska trycket på oexploaterad mark**

Hälsa och miljö påverkas av föroreningar i mark, grundvatten, sediment och byggnader. Förorenade områden kan bl.a. utgöra ett problem för samhällsutvecklingen av tätorter genom att förtätningssmöjligheterna av orten begränsas. Genom att sanera sådana områden

---

<sup>26</sup> Jordbruksverket (2013), Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35.

<sup>27</sup> Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

kan trycket på oexploaterad tätortsnära mark, som t.ex. jordbruksmark eller tätortsnära grönområden, minska.<sup>28</sup>

I december 2013 lämnade Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen ett förslag till etappmål om efterbehandling av förorenade områden<sup>29</sup>. Förslaget syftar till att dels öka takten i efterbehandlingen och dels bidra till att öka användningen av annan teknik än den traditionella för att effektivisera efterbehandlingsprocessen. Förslaget remissbehandlas för närvarande<sup>30</sup>.

### Utvärdering av etappmålets utveckling

Vi föreslår att regeringen 2017 genomför en kontrollstation för att analysera utvecklingen av bevarandet av jordbruksmark i förhållande till detta etappmål. Om utvecklingen inte bedöms som tillfredställande för att skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsmålen ska nås, bör regeringen ta initiativ till ytterligare åtgärder.

Regeringens proposition En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) behandlas i riksdagen den 25 juni 2014. I propositionen föreslår regeringen förändringar i plan- och bygglagen. Ändringarna i plan- och bygglagen innebär bl.a. att kravet på en kommun att ta fram en detaljplan begränsas och därmed att bebyggelse kan tillkomma utan krav på det samråd med berörda myndigheter som vanligen finns i detaljplaneprocessen<sup>31</sup>. Länsstyrelsernas möjligheter att påverka planprocessen kommer i sådana fall att begränsas till samråd om och granskning av förslag till översiktsplaner. Även länsstyrelsernas överprövning av detaljplaner påverkas av att kravet på att upprätta detaljplan begränsas. I propositionen anges att en konsekvens av regeringens förslag kan vara att bebyggelse tillkommer på ett sätt som är olämplig ur statlig synvinkel, t.ex. i förhållande till riksintressen, strandskydd, hälsa och säkerhet, olyckor, översvämningar och erosion eller väg- och järnvägsnätet.

---

<sup>28</sup> Naturvårdsverket (2013), Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden, Dnr. NV-00336-13.

<sup>29</sup> Naturvårdsverket (2013), Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden, Dnr. NV-00336-13.

<sup>30</sup> Remisstiden går ut den 30 juni 2014.

<sup>31</sup> Bebyggelse som innebär en betydande miljöpåverkan eller berör en sevesoverksamhet kommer även fortsättningsvis att omfattas av detaljplanekravet. I rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (det s.k. Seveso II-direktivet) anges tröskelvärden för ett antal kemiska ämnen som om de överskrider klassar en verksamhet som sevesoverksamhet.

### 7.1.3 Konsekvensbedömning

#### Ändamålsenlighet

Etappmålet syftar till att bevara jordbruksmarkens värde för produktion och bidrar därigenom till miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Ett rikt odlingslandskap ger förutsättningar för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljöer samt skapar möjligheter till rekreation och friluftsliv. Etappmålet berör därför även målen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Ett rikt odlingslandskap är även en väsentlig del av landskapets gröna infrastruktur.

De föreslagna förändringarna i plan- och bygglagen förtydligar kommunernas ansvar i den fysiska planeringen så att tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen blir i enlighet med lagstiftarens intentioner och ger ett bättre skydd för jordbruksmarken.

Det är konkurrens om marken främst kring de expansiva tätorterna. Nya bostadsområden behöver etableras och kommersiella och samhällliga verksamheter ställer krav på stora ytor. Alternativet till en exploatering av nya markområden är en förtätning av tätorterna och att nybyggnationer sker på ett mer yteffektivt sätt.

Också exploatering av annan mark än jordbruksmark kan få negativa miljökonsekvenser. En förtätning av stads- eller tätortsmiljöer kan många gånger medföra samhällsekonomiska vinster och förbättrade livsmiljöer för invånarna. Samtidigt kan illa genomförda förtätningar av tätortsmiljöer förstöra miljövärden. Till exempel kan parker och ytor för rekreation försvinna. Nya bostäder och annan bebyggelse kan också generera trafik som påverkar miljön negativt.

Exploatering av jordbruksmark kan i vissa fall vara gynnsam ur miljösynpunkt. Det kan t.ex. vara fråga om att placera bostadsområden så att invånarna får nära tillgång till samhällelig och kommunal service och kollektivtrafik för att minska behovet av transporter. Ett bostadsområde med hög miljö kvalitet ger också invånarna närhet till marker för friluftsliv och rekreation.

Förslaget innebär mot denna bakgrund inget förbud mot exploatering av jordbruksmark. Det syftar istället till att stärka tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken och därmed säkerställa att exploatering av brukningsvärd jordbruksmark endast sker för att

tillgodose väsentliga samhällsintressen när goda alternativ för bebyggelsen saknas.

### *Alternativa handlingsvägar*

Vårt förslag innebär att skyddet av den brukningsvärda jordbruksmarken stärks genom förändringar i plan- och bygglagen. Genom regeländringarna kommer frågor om exploatering av jordbruksmark särskilt beaktas i den fysiska planeringen.

En alternativ handlingsväg till vårt förslag är att stärka skyddet för brukningsvärd jordbruksmark genom att klassificera den som ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Frågan om att utpeka jordbruksmark som ett riksintresse har aktualiserats vid ett antal tillfällen de senaste åren.

Miljöprocessutredningen hade i uppdrag att bl.a. behandla frågan om jordbruksmark som riksintresse (dir. 2007:94, dir. 2007:184, dir. 2008:119). Utredningen ansåg att det inte finns tillräckligt stöd för att jordbruksmark ska omfattas av reglerna om områden av riksintresse<sup>32</sup>. Utredningen bedömde att nuvarande bestämmelser i 3 kap. 4 § miljöbalken, om de tillämpas väl, är tillräckliga för att förhindra att värdefull jordbruksmark går förlorad. I Statens jordbruksverks granskning av kommunernas tillämpning av miljöbalkens regler om när jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar konstateras dock att sådan mark exploateras utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver<sup>33</sup>.

Regeringen tillkallade i december 2013 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken (dir. 2013:126). Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. I uppdraget ingår att bedöma vilka samhällsintressen som bör omfattas av möjligheten att peka ut områden av nationell betydelse enligt riksintesseregleringen. I direktiven till utredaren pekas på att behovet av ett starkare skydd av brukningsvärd jord-

---

<sup>32</sup> Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45).

<sup>33</sup> Jordbruksverket (2013), Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35.

bruksmark har påtalats vid ett flertal tillfällen. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2015.

Vi bedömer att vårt förslag med ändringar i plan- och bygglagen avseende kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av miljöbalkens skyddsföreskrifter bör vara tillräckligt för att uppnå ett bättre skydd av den bruksvärda jordbruksmarken. Vi ser därför ingen anledning att nu aktualisera frågan om jordbruksmark som riksintresse.

## **Förenlighet**

### *Rådighet*

Sverige har rådighet att genomföra de förändringar i plan- och bygglagen som föreslås.

### *Kommunernas planmonopol*

Miljöbalken och plan- och bygglagen sätter gränser för kommunernas planmonopol. De föreslagna förändringarna i plan- och bygglagen innebär inte att kommunerna åläggs att göra några nya utredningar eller bedömningar utan utgår från vad de redan är skyldiga att göra vid planläggning enligt nuvarande regler. Förändringarna påverkar därmed inte kommunernas förutsättningar att besluta om planläggning och innebär inga begränsningar i kommunernas planmonopol.

## **Kostnadseffektivitet**

Förslaget syftar till att skapa en från samhällssynpunkt mer effektiv och ändamålsenlig användning av mark- och vattenområden genom en bättre efterlevnad av miljöbalkens regler. Detta sker genom små ändringar i kommunernas och länsstyrelsernas arbete med planläggning enligt plan- och bygglagen.

Vi bedömer att förslaget är kostnadseffektivt.

## **Fördelningseffekter**

Förslaget har inga påtagliga fördelningseffekter.

### Statsfinansiella effekter

Förslaget bedöms inte få några statsfinansiella effekter.

De föreslagna förändringarna i plan- och bygglagen kommer att innebära att länsstyrelserna ska verka för att hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark och att granskning av planförslag ska ske utifrån det perspektivet. Detta bedöms kunna ske inom ramen för nuvarande arbete med samråd och granskning av förslag till översikts- och detaljplaner. Den utökade möjligheten att överpröva kommunernas beslut kommer sannolikt inte att leda till någon ökning av antalet överprövningar, utan bedöms istället få en förebyggande effekt.

## 8 Ett öppet och variationsrikt odlingslandskap

### 8.1 Förutsättningar för att bevara och stärka ett öppet och variationsrikt odlingslandskap

**Miljömålsberedningen bedömer:**

För att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden om att bevara biologisk mångfald behöver förutsättningarna för att långsiktigt bevara och stärka ett öppet och variationsrikt odlingslandskap säkerställas.

#### 8.1.1 Motivering

##### **Ett öppet och varierat landskap är en förutsättning för ett rikt odlingslandskap**

Ett öppet och varierat odlingslandskap främjar kulturmiljöer, rekreation och friluftsliv och har därmed betydelse för möjligheterna att bevara en levande landsbygd. En stor del av odlingslandskapets biologiska mångfald är knuten till ängs- och betesmarker. Våra möjligheter att nå miljö kvalitetsmålen och uppfylla internationella åtaganden om att bevara biologisk mångfald beror därför på fortsatt hävd av dessa marker.

Ett landskap med bibehållna betesmarker är viktigt för att nå främst miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Ett sådant landskap medverkar även till att synliggöra kulturmiljöer och skapar förutsättningar för landsbygdsutveckling, vilket bidrar till att uppnå målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Ett öppet och varierat landskap bidrar också till att Sverige

kan uppnå sina åtaganden enligt EU:s art- och habitatdirektiv<sup>1</sup>, EU:s strategi för biologisk mångfald<sup>2</sup> samt den strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020<sup>3</sup> som antogs vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) i Nagoya 2010.

### Hävden av ängs- och betesmarker minskar

Ängs- och betesmarker och dess värden hotas främst av att hävden upphör och att markerna växer igen<sup>4</sup>. Sedan början av 1900-talet har ängs- och betesmarkerna minskat kraftigt (tabell 1). Även antalet betesdjur minskar och räcker i vissa områden inte till för att hävda de naturbetesmarker som finns kvar<sup>5</sup>. Nötkreatur är viktiga betesdjur men det finns även ett stort antal får och hästar<sup>6</sup> som betar naturbetesmarker<sup>7</sup>.

**Tabell 1 Utvecklingen av ängs- och betesmarker. Samtliga arealer anges i hektar.**

|                 | 1927             | 2012           |
|-----------------|------------------|----------------|
| Betesmarker     | 1 500 000        | 430 000        |
| varav skogsbete | 752 000          | 14 000         |
| Slåtterängar    | 526 000          | 8 000          |
| <b>SUMMA</b>    | <b>2 026 000</b> | <b>438 000</b> |

*Källa:* SCB (1930), Statistisk årsbok för Sverige 1930; och Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande 2013, Jordbruksmarkens användning 2012, slutlig statistik, JO 10 SM 1301.

Djur inom ekologisk produktion betar i större utsträckning än djur inom konventionellt jordbruk. Variationen i landskapet gynnas ytterligare av ekologisk produktion tack vare långa och varierade

<sup>1</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>2</sup> KOM(2011) 244, Meddelande från kommissionen av den 3 juni 2011, Vår livförsäkring, vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020.

<sup>3</sup> Strategiska planen från Nagoya återfinns som bilaga i Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15).

<sup>4</sup> Jordbruksverket (2009), Utveckling av ängs- och betesmarker – igår, idag och imorgon, Rapport 2009:10.

<sup>5</sup> Jordbruksverket (2013), Allt om landet, Rapport 2013:23.

<sup>6</sup> Majoriteten av Sveriges hästar finns dock inom eller nära tätorter vilket innebär att dessa troligen endast marginellt bidrar till hävden av naturbetesmarker.

<sup>7</sup> Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande 2010, Hästar och anläggningar med häst, JO 24 SM 1101.



växtföljder samt mindre specialiserad produktion där djurhållning och växtodling kombineras.<sup>8</sup>

### Den betesbaserade djurproduktionens påverkan på klimatet

Mjolk- och nötköttproduktionen har stor betydelse för att upprätthålla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Samtidigt bidrar djurproduktionen till stora utsläpp av växthusgaser, främst från fodermältning och gödselhantering<sup>9</sup>. Även produktion av foder orsakar utsläpp av växthusgaser. Djur som hålls på naturbetesmarker producerar mindre mjölk och kött än djur som föds upp i mer intensiva system men kräver samtidigt mindre resurser eftersom behovet av byggnader och behovet att producera, transportera och lagra foder minskar.<sup>10</sup> Kolinlagring i vall<sup>11</sup> och betesmark minskar de utsläpp av växthusgaser som djurproduktionen ger upphov till<sup>12</sup>.

### Betesbaserad djurproduktion bidrar till bördiga jordar

Mullhalten<sup>13</sup> är viktig för markens förmåga att lagra och leverera växtnäring och förbättrar jordens struktur och vattenhållande förmåga. Skörderester och stallgödsel är viktiga mullbildande ämnen i jordbruket och genom att använda marker till bete eller vallodling kan markens mullhalt öka. Mullhalten i svenska jordar är förhållandevis god men på vissa håll är den lägre än vad som är produktionsmässigt optimalt.<sup>14</sup> Djur som på sommaren betar hagmarker och som vintertid föds upp på grovfoder, som t.ex. vall, bidrar både till att bevara bördiga jordar och biologisk mångfald<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Jordbruksverket (2009), Hållbar konsumtion av jordbruksvaror – hur påverkas klimat och miljö av våra matvanor, Rapport 2009:20.

<sup>9</sup> Naturvårdsverket (2012), Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537.

<sup>10</sup> Jordbruksverket (2013), Hållbar köttkonsumtion. Vad är det? Hur når vi dit? Rapport 2013:1; och Jordbruksverket (2013), Kan nya metoder stärka skötseln av våra ängs- och betesmarker? Rapport 2013:22.

<sup>11</sup> Vall är odling av gräs med inslag av baljväxter som framför allt används som foder till betesdjur vintertid.

<sup>12</sup> Cederberg, C. m.fl. (2012), Potentialer för jordbruket som kolsänka, SIK-rapport nr 850 2012.

<sup>13</sup> Mullhalt är andelen organiskt material som jorden innehåller.

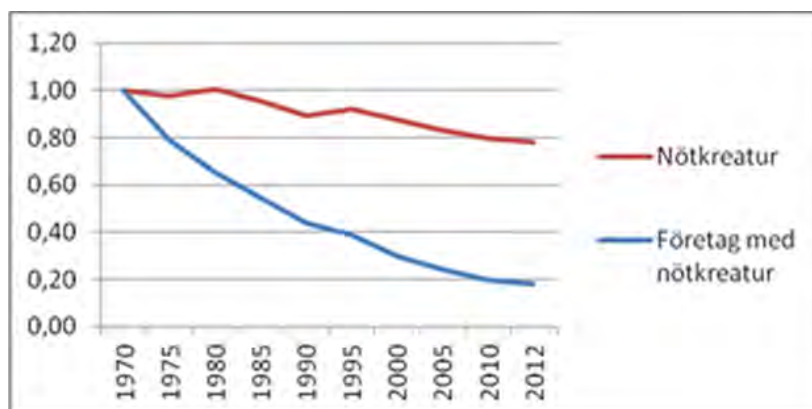
<sup>14</sup> Statistiska centralbyrån, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Lantbrukarnas riksförbund (2012), Hållbarhet i svenskt jordbruk 2012.

<sup>15</sup> Jordbruksverket (2013), Hållbar köttkonsumtion. Vad är det? Hur når vi dit? Rapport 2013:1.

## En konkurrenskraftig djurproduktion är en förutsättning för ett öppet och variationsrikt landskap

Produktionen minskar både när det gäller mjölk- och nötkött<sup>16</sup> (figur 1). Efterfrågan på svenskt kött är en förutsättning för att bibehålla en lönsam och konkurrenskraftig produktion. Både små och stora företag inom animalieproduktionen är viktiga för landsbygdsutvecklingen och turistnäringen<sup>17</sup>.

**Figur 1** Förändring av antal nötkreatur och antal företag med nötkreatur de senaste 40 åren. Förändringen anges som andel av vad som fanns år 1970.



Källa: Jordbruksverket (2013), Hållbar köttkonsumtion. Vad är det? Hur når vi dit? Rapport 2013:1.

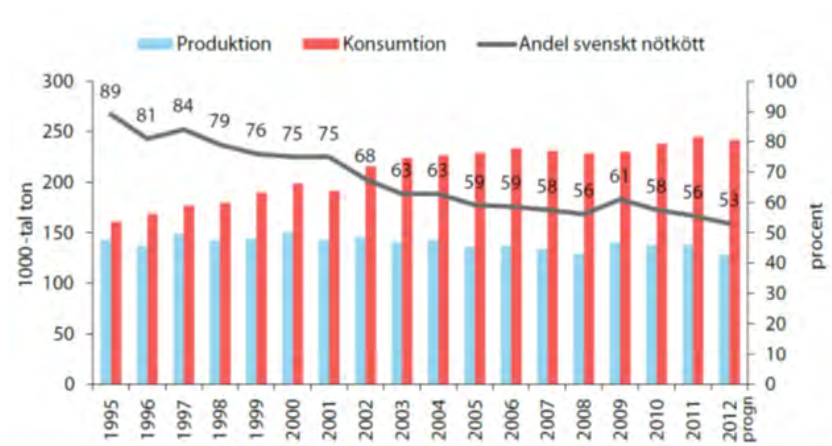
Sedan 1990 har den svenska köttkonsumtionen ökat med 40 procent samtidigt som andelen svenskproducerat kött som konsumeras minskar. För nötkött har andelen svenskproducerat kött minskat från 89 procent 1995 till 53 procent 2012 (figur 2). Även andelen svenskproducerat får- och lammkött har minskat under perioden. Det svenska köttet har ofta svårt att konkurrera med priserna på det importerade köttet som främst kommer från EU.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Statistiska centralbyrån och Jordbruksverket (2013), Jordbruksstatistisk årsbok 2013 med data om livsmedel, Sveriges officiella statistik.

<sup>17</sup> Jordbruksverket (2013), Hållbar köttkonsumtion. Vad är det? Hur når vi dit? Rapport 2013:1.

<sup>18</sup> Jordbruksverket (2013), Köttkonsumtionen i siffror, Utveckling och orsaker, Rapport 2013:2.

Figur 2 Produktion och konsumtion av nötkött i 1000-tal ton samt andel svenskt nötkött av konsumtionen i procent, 1995-2012.



Källa: Jordbruksverket (2013), Köttkonsumtionen i siffror, Utveckling och orsaker, Rapport 2013:2.

## Insatser som påverkar förutsättningarna för ett öppet och variationsrikt landskap

### *Djurbidrag inom mjölk- och nötköttsproduktion*

Inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns möjligheten att använda en viss del av stöden inom den första pelaren<sup>19</sup> till ett djur- och arealbidrag. Bidragen får enbart användas inom sektorer med vikande produktion och bara i den grad som behövs för att upprätthålla produktionen. Vidare får bidragen enbart ges till sektorer som är särskilt betydelsefulla av ekonomiska, sociala eller miljömässiga skäl.<sup>20</sup>

Sverige har tidigare haft djurbidrag i form av stöd till vissa nötdjur. Under perioden 1996–2005 fanns ett am- och dikobidrag<sup>21</sup> som betalades ut per djur och fram till 2012 fanns ett handjursbidrag som betalades ut vid slakt av stutar<sup>22</sup> och tjurar.<sup>23</sup> En effekt

<sup>19</sup> Jordbruksstödet inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik utgörs av två delar, den första och andra pelaren. Den första pelaren består av marknadsstöd och direktstöd till lantbrukare och domineras av gårdsstödet. Den andra pelaren består av landsbygdsstöd och är riktade ersättningar för bl.a. miljöåtgärder.

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009.

<sup>21</sup> Am- och dikor är kor inom animalieproduktionen som går med kalv på bete.

<sup>22</sup> Stutar är kastrerade handjur.

av avskaffandet av bidragen är att antalet djur har minskat vilket lett till minskad hävd av betesmarker<sup>24</sup>.

Regeringen har tagit fram förslag på den nationella utformningen av gårdsstödet 2015–2020<sup>25</sup>. Regeringen föreslår bl.a. att 13 procent av gårdsstödet ska användas till ett djurbidrag inom mjölk- och nötköttsproduktion. Bidraget ska ges till djur över ett års ålder från och med 2015. Regeringens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Senast den 1 augusti 2014 ska medlemsstaterna meddela EU-kommissionen om de nationella besluten.

Även får är viktiga för att stärka och bevara ett öppet och variationsrikt landskap. Får kan upprätthålla hävden på små och magra naturbetesmarker och bidrar därmed till landskapets variation och biologiska mångfald. Antalet får minskade med 2 procent mellan 2011 och 2012 men har totalt sett ökat de senaste tio åren<sup>26</sup>. Eftersom regelverket för djurbidrag innebär att bidraget inte kan ges till sektorer där produktionen ökar betyder detta att förutsättningarna för ett djurbidrag även till fårproduktion i dagsläget bedöms vara svaga<sup>27</sup>. Landsbygdsprogrammets miljöersättningar har fortsatt stor betydelse för den svenska fårnäringen.

#### *Dispens från det generella biotopskyddet*

Regeringen har föreslagit att 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) ändras i syfte att i vissa fall underlätta för jordbruket att få dispens från det generella biotopskyddet (prop. 2013/14:141). Förslaget kan bl.a. inverka på möjligheterna till hävd av vissa naturbetesmarker och påverkar därmed förutsättningarna för ett öppet och variationsrikt odlingslandskap. Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014.

---

<sup>23</sup> Jordbruksverket (2011), Jordbrukarstödens utveckling, Sveriges femton första år som medlem i EU, Rapport 2011:42.

<sup>24</sup> Ds 2014:6, Landsbyggsdepartementet (2014), Gårdsstödet 2015–2020 – förslag till svenskt genomförande.

<sup>25</sup> Ds 2014:6, Landsbyggsdepartementet (2014), Gårdsstödet 2015–2020 – förslag till svenskt genomförande.

<sup>26</sup> Sveriges officiella statistik, Statistiska centralbyrån och Jordbruksverket (2013), Jordbruksstatistisk årsbok 2013 med data om livsmedel.

<sup>27</sup> Ds 2014:6, Landsbyggsdepartementet (2014), Gårdsstödet 2015–2020 – förslag till svenskt genomförande.

*Värdebaserade ersättningar inom landsbygdsprogrammet*

I vårt förslag till etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark föreslår vi att Sverige ska verka för att det inom landsbygdsprogrammet ska bli möjligt att betala ersättning till lantbrukare för de miljövärden som åtgärder skapar i landskapet (se vidare kapitel 9 om förslag till etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark). Förslaget innebär bl.a. att ersättning ska kunna betalas ut för de naturvärden som skapas på den hävdade betesmarken. Förslaget kan kräva ändringar i Världshandelsorganisationens (World Trade Organization, WTO)<sup>28</sup> och EU:s regelverk och kan därmed genomföras först på lång sikt.

Vi bedömer att den svenska produktionens kvalitet tillsammans med vårt förslag om att skapa möjligheter för att betala för de miljövärden en lantbrukare skapar på sikt bör resultera i goda förutsättningar för den svenska djurproduktionens konkurrenskraft och bidra till att bevara och stärka ett öppet och variationsrikt landskap.

## 8.2 Ett livskraftigt svenskt jordbruk kan stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden

**Miljömålsberedningen bedömer:**

För att bevara och stärka den biologiska mångfalden och de kulturvärden som finns i odlingslandskapet bör den inhemska produktionen av konventionellt såväl som ekologiskt producerade livsmedel stärkas. En livskraftig och långsiktigt hållbar svensk livsmedelsproduktion har också betydelse för att minska Sveriges klimat- och miljöpåverkan och åstadkomma en globalt hållbar livsmedelsförsörjning.

<sup>28</sup> WTO är den internationella organisation som har hand om regler för internationell handel. WTO fungerar även som ett förhandlingsforum i vilken organisationens 159 medlemsländer förhandlar om gemensamma regler i syfte att underlätta handel länderna emellan. Organisationen bildades 1995 och bygger på det multilaterala handelssystem som etablerades genom det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) som trädde i kraft 1948.

### 8.2.1 Motivering

#### En hållbar produktion och konsumtion bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Generationsmålet anger att hushållningen med naturresurserna ska vara god, den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och används på ett hållbart sätt, och konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälso-problem som möjligt. Det gäller både inom och utanför Sveriges gränser.

Produktion och konsumtion av varor påverkar bl.a. naturresurser, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljö och klimat och berör därför många miljö kvalitetsmål<sup>29</sup>. Produktionens och konsumtionens betydelse för miljön behöver därför uppmärksammas<sup>30</sup>. Ökade miljökrav i producentledet, styrmedel i konsumtionsledet för en ökad miljömedvetenhet hos konsumenterna och en bättre värdering av ekosystemtjänster kan bidra till minskad miljöpåverkan.

Ett livskraftigt hållbart jordbruk är en viktig del i förvaltningen av Sveriges naturresurser och en förutsättning för att vi ska kunna nå generationsmålet och flera miljö kvalitetsmål. En ökad efterfrågan på livsmedel producerade i Sverige med en ökad produktion som följd skulle bidra positivt till landsbygdsutvecklingen och förbättra förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

I Sverige är jordbruket viktigt för att bevara ett öppet och variationsrikt landskap. Detta gäller inte minst djurhållningen, som är särskilt viktig för att bevara odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Betande djur är en förutsättning för att bevara vissa miljöer i landskapet och de växt- och djurarter som lever där. Samtidigt har djurproduktionen en negativ påverkan i form av utsläpp av både växthusgaser och näringsämnen<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Se t.ex. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen (2010), Den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan.

<sup>30</sup> Konsumtionens betydelse för miljön är en av de utgångspunkter för en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning som Miljömålsberedningen antagit (SOU 2012:15). Konsumtionens betydelse poängteras även i fördjupad utvärdering av miljömålen: Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Rapport 6500, och i den årliga uppföljningen av miljömålen: Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

<sup>31</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012, Rapport 6500; och Naturvårdsverket (2012), Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537.

## En globalt hållbar livsmedelsproduktion

Produktion av livsmedel påverkar klimat och försurning och medför växtnärläckage, utsläpp av bekämpningsmedel och förlust av biologisk mångfald<sup>32</sup>. Sverige ligger långt fram vad gäller miljö- och djurskyddskrav vilket innebär en hög kvalitet på de livsmedel som produceras. Ändå importerar Sverige i relativt hög utsträckning livsmedel<sup>33</sup> och en stor del av den svenska klimat- och miljöpåverkan sker därmed utanför Sveriges gränser. Minskad inhemsk produktion med nedläggning av jordbruksmark som följd försämrar förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* samtidigt som den ökande importen motverkar möjligheten att nå generationsmålet.

Genom att lyfta fram de konkurrensfördelar som den svenska livsmedelsproduktionens kvalitet medför kan vi öka konsumtionen av svenska livsmedel, både inom Sverige och i andra länder. En ökad export av livsmedel med hög kvalitet innebär också att Sverige är med och bidrar till en mer ansvarsfull livsmedelsproduktion på global nivå.

Den globala livsmedelsförsörjningen är en av våra största framtida utmaningar. Enligt FN:s livsmedelsorgan Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) behöver världens livsmedelsproduktion öka med 70 procent till 2050 för att det ska vara möjligt att möta den efterfrågan som följer av en ökande och allt rikare befolkning<sup>34</sup>. Sverige har goda resurser i mark och vatten och det finns möjlighet att öka produktionen av livsmedel. Även klimatförändringarna kan innebära förbättrade förutsättningar för den svenska livsmedelsproduktionen.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Jordbruksverket (2009), Hållbar konsumtion av jordbruksvaror – hur påverkas klimat och miljö av våra matvanor, Rapport 2009:20.

<sup>33</sup> Jordbruksverket (2011), Livsmedelsindustrins utveckling – Sveriges första 15 år som medlem i EU, Rapport 2011:29.

<sup>34</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (2009), How to Feed the World in 2050, Executive Summary.

<sup>35</sup> Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60).

## Behov av ökad ekologisk produktion

Ekologisk produktion gynnar den biologiska mångfalden och bidrar till en giftfri miljö och minskade hälsorisker<sup>36</sup>. Inom det ekologiska jordbruket används inte kemiska bekämpningsmedel, växtföljderna är längre och mer varierade och djur betar i större utsträckning än inom konventionellt jordbruk. Detta ökar den biologiska mångfalden och variationen i landskapet. Samtidigt är ekologisk produktion mer arealintensiv än den konventionella produktionen och mer mark krävs för att producera samma mängd livsmedel.<sup>37</sup>

Försäljningen av ekologiska produkter ökar i Sverige. Detsamma gäller den ekologiska produktionen. Produktionen ökar dock inte i samma takt som konsumenternas efterfrågan. Det betyder att ungefär hälften av de ekologiska livsmedel som konsumeras i Sverige är importerade.<sup>38</sup> En del av dessa livsmedel är sådana som det inte finns förutsättningar för att producera i Sverige medan andra är fullt möjliga att producera här. Det finns därmed en potential för Sverige att öka den inhemska produktionen av ekologiska produkter. En sådan ökning skulle bidra till en hållbar användning av jordbruksmark, genom t.ex. ökad variation i landskapet och ökad biologisk mångfald. En ökad ekologisk produktion skulle även kunna främja landsbygdens tillväxt och skapa fler arbetstillfällen.

I vårt förslag till etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark föreslår vi att Sverige ska verka för att det inom landsbygdsprogrammet ska bli möjligt att betala ersättning till lantbrukare för de miljövärden som åtgärder skapar i landskapet (kapitel 9). Eftersom ekologisk produktion bidrar till många miljövärden i landskapet bedömer vi att det förslaget också kommer att skapa incitament för en ökad produktion av ekologiska livsmedel.

---

<sup>36</sup> Jordbruksverket (2012), Behov av nya mål och åtgärder för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet, Rapport 2012:37.

<sup>37</sup> Jordbruksverket (2009), Hållbar konsumtion av jordbruksvaror – hur påverkas klimat och miljö av våra matvanor, Rapport 2009:20.

<sup>38</sup> Jordbruksverket (2012), Behov av nya mål och åtgärder för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet, Rapport 2012:37; och Ekoweb (2014), Ekologisk livsmedelsmarknad. Rapport om den ekologiska branschen sammanställd av Ekoweb.nu den 30 januari 2014.



## Främja en hållbar livsmedelskonsumtion

Att produktionen av livsmedel för med sig både positiva och negativa miljöeffekter gör att det är svårt att ge enkla och tydliga rekommendationer om konsumtion av livsmedel. Utöver miljöaspekterna (som i sig innehåller flera målkonflikter) behöver sådana rekommendationer beakta andra samhällsmål som t.ex. behovet av livsmedelsförsörjning och regional utveckling.

För att konsumtionen ska kunna bidra till att miljö kvalitetsmålen och generationsmålet nås behöver konsumenternas möjligheter att göra medvetna val och välja hållbara alternativ förbättras<sup>39</sup>. Ursprungsmärkning av fler sorters livsmedel liksom miljöanpassade kostrekommendationer kan främja en hållbar livsmedelskonsumtion. Den offentliga sektorn är samlad en mycket stor konsument av livsmedel. Vid offentlig upphandling av livsmedel är det därför viktigt att ställa miljö-, klimat- och djurskyddskrav.

Ökad kunskap och bättre information om livsmedels miljöpåverkan är avgörande för att både konsumenter och upphandlare ska kunna ställa krav på miljöhänsyn. Detta är viktigt för att kunna främja en hållbar livsmedelsproduktion och livsmedelskonsumtion, både på nationell och på global nivå.

Vid FN:s möte 2012 om hållbar utveckling i Rio de Janeiro antogs ett tioårigt ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion<sup>40</sup>. Beslutet innebär att världens länder åtar sig att ställa om till hållbara konsumtions- och produktionsmönster i sina respektive länder.

## Ett livskraftigt svenskt jordbruk behövs för att möta framtidens utmaningar

För att bevara och stärka den biologiska mångfalden och de kulturvärden som finns i odlingslandskapet behöver Sverige stärka den inhemska produktionen av livsmedel. Det finns ingen motsättning mellan konventionell och ekologisk produktion och vi bedömer att produktionen av såväl konventionellt som ekologiskt producerade livsmedel behöver öka. Parallellt med detta behöver omställningen

---

<sup>39</sup> Regeringen har gett Naturvårdsverket (M2013/3156/S) och Konsumentverket (Ju2013/8521/KO) i uppdrag att ta fram förslag till åtgärder som kan ingå i en strategi för hållbar konsumtion. Uppdraget ska redovisas i september 2014.

<sup>40</sup> Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil 20–22 June 2012.

mot en än mer miljömässig produktion fortsätta. I denna del av arbetet kan en satsning på ökad produktion och konsumtion av ekologiska livsmedel vara en viktig del. En livskraftig och långsiktigt hållbar svensk livsmedelsproduktion har också betydelse för att Sverige ska kunna minska sin klimat- och miljöpåverkan och bidra till en globalt hållbar livsmedelsförsörjning.

I februari 2013 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att se över konkurrenskraften för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion (dir. 2013:20). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att:

- belysa konkurrenskraften i svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion, och
- ta fram förslag till strategi och åtgärder för en livskraftig svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion.

Utredaren har lämnat en delredovisning till regeringen den 5 juni 2014. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2015.

## 9 En gemensam jordbrukspolitik för hållbar användning av jordbruksmark

### 9.1 Etappmål om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark

**Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:**

Senast 2020 ska beslut fattas inom EU som bidrar till att jordbrukspolitiken reformeras i en riktning som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark.

**Förslag till åtgärder:**

- Marknads- och direktstöden (pelare I) inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik avvecklas successivt samtidigt som miljö- och landsbygdsinsatserna (pelare II) stärks i syfte att förbättra möjligheterna för effektivare miljöåtgärder inom jordbruket. En överföring av medel mellan pelarna bör ske i linje med de nuvarande jordbrukspolitiska målen om att de totala kostnaderna för jordbruksstöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken ska minska.
- Möjligheter att lämna värdebaserade ersättningar, som utgår från åtgärders miljönytta, skapas inom landsbygdsprogrammen.
- Fortsatt och stärkt arbete med långsiktig planering och utformning av kommande landsbygdsprogram.
- Stärkt samarbete mellan EU-länderna runt Östersjön om gemensamma insatser inom landsbygdsprogrammen.

**Förslag till första steg i genomförandet:**

Regeringen förbereder Sveriges förhandlingsposition inför kommande reformer av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i syfte att uppnå etappmålet.

Regeringen ger även Statens jordbruksverk i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer ta fram en fördjupad analys och arbetsplan för hur Sverige ska driva frågan om en reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU och i förhållande till andra medlemsstater. Uppdraget bör redovisas senast 2015.

### 9.1.1 Motivering

#### Jordbrukspolitiken ska bidra till en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark

Den svenska jordbrukspolitiken är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Därför måste större förändringar som syftar till att främja en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark framför allt ske på EU-nivå. Genom att agera inom EU har Sverige möjlighet att påverka utvecklingen för hela det europeiska jordbruket samtidigt som åtgärder som vidtas gemensamt inom EU blir konkurrensneutrala. Sveriges agerande inom EU är därför av stor betydelse för att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning.

Landsbygdsprogrammets ersättningar är det viktigaste riktade ekonomiska styrmedlet för att nå flera av de svenska miljöpolitiska ambitionerna som rör landsbygd och jordbruk<sup>1</sup>. Ersättningarna inom landsbygdsprogrammet ger lantbrukarna möjlighet att bedriva jordbruk på ett sätt som bevarar naturtyper, arter, kulturvärden och som minskar övergödning av sjöar, vattendrag och hav. De medverkar därmed till att bibehålla fungerande ekosystem och deras förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster. Landsbygdsprogrammets framtida utformning är av stor betydelse för möjligheten att åstadkomma en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar landsbygdsutveckling. En ambitiös uppföljning och utvärdering av programmet är viktigt för att säkerställa att framtida lands-

---

<sup>1</sup> Även skogsbruket omfattas av landsbygdsprogrammet men omfattningen är liten jämfört med insatserna inom jordbruket.

bygdsprogram ger goda resultat och är effektiva ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

För att landsbygdsprogrammets miljö- och landsbygdsinsatser ska få så stort genomslag som möjligt är det angeläget att skapa incitament för lantbrukarna att ansluta sig till programmet. Landsbygdsprogrammets ersättningar behöver därför utformas så att de blir attraktiva för lantbrukarna.

För att åstadkomma en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark behöver de medel som satsas inom den gemensamma jordbrukspolitikerna ge så stora positiva miljöeffekter som möjligt. EU:s gemensamma jordbrukspolitik bör därför reformeras i en riktning mot stärkta miljö- och landsbygdsinsatser. Reformeringen bör ske i linje med de nuvarande svenska jordbrukspolitiska målen om att de totala resurserna som satsas inom den gemensamma jordbrukspolitikerna bör minska (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241). Det föreslagna etappmålet kan på sikt bidra till att nå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Även *Gifffri miljö, Grundvatten av god kvalitet* och *Levande skogar* kan påverkas positivt av förslaget.

### **Utvecklingen går mot en mer miljöinriktad jordbrukspolitik inom EU**

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har sitt ursprung i behovet av att säkra tillgången på livsmedel, höja produktiviteten inom jordbruket och ge jordbrukarna en rimlig inkomstnivå. Den gemensamma jordbrukspolitikens stöd utgörs i dag av två delar, den första och andra pelaren. Den första pelaren består av marknadsstöd och direktstöd, där direktstödet utgör den största delen av budgeten. Direktstödet är ett generellt inkomststöd som betalas ut per hektar jordbruksmark. I Sverige kallas direktstödet för gårdsstöd. Stöden inom pelare I finansieras helt av EU-medel och är i hög grad reglerade på EU-nivå. Den andra pelaren består av landsbygdsstöd och är riktade ersättningar för bl.a. miljöåtgärder, djurvälfärd, områden med naturliga och särskilda begränsningar samt investeringar i lantbruk och andra landsbygdsföretag. Stöden inom pelare II samfinansieras av EU och medlemsländerna och

styrts av nationellt beslutade landsbygdsprogram som utformas i medlemsländerna utifrån ett EU-ramverk.

Utvecklingen inom den gemensamma jordbrukspolitiken har under en längre tid gått mot ökade miljöåtgärder. Införandet av gårdsstödet var ett avgörande steg mot en mer miljöinriktad jordbrukspolitik<sup>2</sup>. Det har även förts över medel från de generella stöden inom pelare I till riktade stöd, som t.ex. miljöersättningar, inom pelare II. Överföringen av medel till pelare II har dock gått långsamt och hittills har insatserna för att göra jordbrukspolitiken mer miljöinriktad i första hand handlat om att göra gårdsstödet mer miljövänligt.<sup>3</sup>

Miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige har utvärderats löpande. De riktade miljöåtgärder som Sverige har genomfört inom landsbygdsprogrammet inom ramen för pelare II har varit mer effektiva jämfört med de mer generella åtgärderna inom pelare I.<sup>4</sup>

Med gårdsstödet inom pelare I följer så kallade tvärvillkor som innebär att lantbrukaren måste uppfylla vissa krav för att erhålla stöd. Tvärvillkorens skötselkrav<sup>5</sup> har bl.a. bidragit till att motverka igenväxning av jordbruksmark. Genom att träda marken eller ha långliggande vallar är lantbrukare berättigade till gårdsstöd även om aktiv odling av marken har upphört, vilket är en stor bidragande orsak till att mark i framför allt skogsbygd hålls öppen. Miljöeffekterna av övriga tvärvillkor är dock begränsade eftersom många av villkoren har sitt ursprung i sedan tidigare gällande lagstiftning<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> En omfattande reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik genomfördes 2003. De flesta stöd som är kopplade direkt till produktionen gjordes om till ett arealbaserat gårdsstöd. Gårdsstödet utgår till all jordbruksmark utan krav på produktion.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket (2011), Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik, Rapport 6461.

<sup>4</sup> Se t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet (2008), Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – vad fick vi för pengarna?, Dnr SLU ua 12-3269/07; Sveriges lantbruksuniversitet (2010), Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013; Naturvårdsverket (2011), Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik, Rapport 6461; och Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?, RIR 2013:13.

<sup>5</sup> Tvärvillkoren delas upp i verksamhetskrav och skötselkrav.

<sup>6</sup> Jordbruksverket (2011), Miljöeffekter av tvärvillkoren, Rapport 2011:5.

## Förbättrade möjligheter för en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark

En avveckling av stöden inom den första pelaren inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik tillsammans med en förstärkning av stöden inom den andra pelaren är betydelsefullt för möjligheterna att främja en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark. Eftersom kraven inom den första pelaren är gemensamma för alla EU:s medlemsstater är möjligheterna att införa riktade krav som på ett kostnadseffektivt sätt ger miljönytta begränsade. Riktade åtgärder inom pelare II kan därför ge bättre miljöeffekt än de mer generella stöden inom pelare I. Inom den nuvarande jordbrukspolitiken förs omfattande belopp i form av gårdsstöd till jordbruket medan kraven på motprestationer är små. Genom att avveckla pelare I och samtidigt stärka insatserna inom pelare II förbättras möjligheterna för en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark. En omfördelning av medel från den första till den andra pelaren innebär inte en direkt överföring av medel mellan pelarna och är i linje med de nuvarande svenska jordbrukspolitiska målen om att de totala resurserna som satsas inom den gemensamma jordbrukspolitiken bör minska (prop. 1997/98:142).

I samband med den senaste utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken villkoras delar av gårdsstödet mot att jordbrukaren utför vissa miljöåtgärder. Förändringen kommer att träda i kraft i Sverige under 2015. Statens jordbruksverk bedömer<sup>7</sup> att de nya miljövillkoren för gårdsstödet kommer få begränsade miljöeffekter för svensk del, möjligen med undantag för de ekologiska fokusarealerna<sup>8</sup> som kan ge positiva miljöeffekter i slättbygderna<sup>9</sup>.

En avveckling av gårdsstödet kommer för svensk del sannolikt att ha liten effekt på den nuvarande produktionen i bättre slättbygd. Gårdsstödet är dock betydelsefullt för att bevara ett öppet landskap i framför allt skogsbygden och en avveckling kommer troligen att leda till minskad produktion och minskad areal betesmark i dessa regioner<sup>10</sup>. Det är därför viktigt att en avveckling av gårdsstödet sker samtidigt som pelare II stärks och att det inom ramen för pelaren finns möjlighet att utföra riktade åtgärder för att

---

<sup>7</sup> Jordbruksverket (2012), Ett grönare CAP, Rapport 2012:13.

<sup>8</sup> Kravet om ekologiska fokusarealer innebär att en viss andel av åkermarken ska utgöras av områden som är extra bra för den biologiska mångfalden.

<sup>9</sup> Slättbygder är högvakastande områden som domineras av åkermark.

<sup>10</sup> Jordbruksverket (2011), Miljöeffekter av tvärvillkoren, Rapport 2011:5.

även fortsättningsvis kunna upprätthålla produktion och hävd i dessa områden.

Eftersom möjligheterna till nationella utformningar av landsbygdsprogrammen är stora kommer sannolikt en avveckling av pelare I och en förstärkning av pelare II och landsbygdsprogrammen att leda till att jordbrukspolitiken till viss del blir mer nationaliserad. Det är därför möjligt att det behöver tas fram förstärkta EU-gemensamma regler för hur medlen i pelare II ska fördelas för att inte snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden.

Sverige är ett litet jordbruksland i europeiskt perspektiv och behöver samarbeta med andra medlemsländer för att få till stånd en förändring av jordbrukspolitiken. För att kunna reformera den gemensamma jordbrukspolitiken måste processen få ta tid och det kommer att behövas väl förberedda underlag och förslag att presentera inom EU inför kommande jordbrukspolitiska perioder. Det är inte rimligt att samtliga förändringar som krävs för att uppnå det föreslagna etappmålet ska vara beslutade till 2020, dock bör de inledande stegen i processen att successivt reformera jordbrukspolitiken ha initierats.

### Behov av ett effektivare landsbygdsprogram

Miljöersättningarna inom landsbygdsprogrammet utgår till lantbrukare för att genomföra miljöåtgärder och kan t.ex. handla om bevarande av biologisk mångfald, insatser för att minska klimatpåverkan och minskad näringsbelastning på vattendrag, sjöar och hav. Ersättningen beräknas efter de kostnader och uteblivna intäkter som lantbrukaren har för att genomföra en miljöåtgärd. I sin utvärdering av landsbygdsprogrammet har Riksrevisionen gjort bedömningen att stora delar av de ersättningar som betalas ut inom programmet inte bidrar till att effektivt uppnå miljömålen<sup>11</sup>. I Sverige är det sällsynt att miljöåtgärdernas miljönytta bedöms och alla jordbrukare som följer vissa villkor för hur marken brukas är berättigade till miljöersättning. Detta innebär i många fall att jordbrukare får miljöersättning utan att de behöver ställa om sin verksamhet och att marken skulle brukas på samma sätt också utan

---

<sup>11</sup> Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?, RiR 2013:13.



ersättningarna.<sup>12</sup> Ersättningsnivåerna utgör ett nationellt genomsnitt för kostnader och utebliven inkomst. Lantbrukare med högre kostnader än genomsnittet kompenseras därmed inte fullt ut, medan de med lägre kostnader blir överkompenserade. Risken är därmed stor att de lantbrukare som har höga kostnader för att uppfylla villkoren för miljöersättningarna avstår från att ansöka om ersättning<sup>13</sup>. Regeringen har redovisat sin bedömning av Riksrevisionens utvärdering i skrivelsen 2013/14:158. I skrivelsen redovisar även regeringen hur man avser att beakta de synpunkter och iakttagelser som har framförts om landsbygdsprogrammet. Åtgärderna handlar bl.a. om att se över vissa ersättnings utformning och att utreda vilka möjligheter som finns för att betala för miljönytta och kollektiva nyttigheter<sup>14</sup>. Skrivelsen behandlas i riksdagen den 4 juni 2014.

I flera sammanhang, både nationellt och internationellt, diskuteras system inom landsbygdsprogrammen som syftar till att ge ersättning för uppnådd miljönytta och inte enbart för de kostnader som uppstår vid genomförande av åtgärder<sup>15</sup>. I dag finns det inte möjlighet att betala extra för den uppnådda miljöeffekten en åtgärd resulterar i utan endast för den merkostnad som uppstår för att producera den efterfrågade miljönyttan. Med ett system där ersättning istället kan ges för de resultat en åtgärd skapar skulle ersättningen kunna bli högre för de lantbrukare som levererar högre miljövärden.<sup>16</sup> Värdebaserade ersättningar skulle därmed kunna skapa incitament för utökade miljöåtgärder inom jordbruket.

Flera av landsbygdsprogrammets stöd och ersättningar har fått kritik för att vara ineffektiva eller svåra att utvärdera på grund av

---

<sup>12</sup> Sveriges lantbruksuniversitet (2010), Halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013; och Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?, RiR 2013:13.

<sup>13</sup> Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?, RiR 2013:13.

<sup>14</sup> Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013, Skr. 2013/14:158.

<sup>15</sup> Se t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet (2010), Halvtidutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013; Rabinowicz, E. (2013), Bonde söker bidrag, en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet, Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi 2013:6; OECD (2012), Evaluation of agri-environmental policies: selected methodological issues and case studies, OECD publishing; Bateman, I. J. m.fl. (2013), Bringing ecosystem services into economic decision-making: land use in the United Kingdom. Science 341: 45–50; och Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?, RiR 2013:13.

<sup>16</sup> Jordbruksverket (2012), Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?, Erfarenheter från andra länder, Rapport 2012:24.

bristande dataunderlag<sup>17</sup>. Det är viktigt att insatser kan fokuseras på åtgärder som genom utvärdering har visat sig leverera efterfrågade resultat.

Arbetet med kommande landsbygdsprogram påbörjas vanligtvis när EU-kommissionen lämnat sina första förslag gällande den kommande perioden. I det sammanhanget anges bl.a. ramar för vad som är möjligt att göra inom landsbygdsprogrammet. Detta tillvägagångssätt begränsar möjligheterna att hinna analysera alternativa utformningar av programmet och därmed försvåras också möjligheterna för att programmet ska vara så effektivt och målinriktat som möjligt. Ett effektivt landsbygdsprogram kräver att planeringen inför kommande program genomförs på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt.

Alla länder runt Östersjön utom Ryssland är medlemmar i EU och omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken. Länderna har till stor del likartade miljöutmaningar och flera åtgärder inom landsbygdsprogrammen omfattar områden där det finns tydliga EU-gemensamma intressen. Gemensamma insatser i flera Östersjöländer är därmed betydelsefulla för att öka genomslagskraften för landsbygdsprogrammets miljöåtgärder.

### **För att nå en hållbar användning av jordbruksmark krävs stärkta miljö- och landsbygdsinsatser**

Jordbruket spelar en viktig roll för Sveriges regionala utveckling, den biologiska mångfalden och produktionen av ekosystemtjänster. Utformningen av den europeiska jordbrukspolitiken och landsbygdsprogrammet har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart jordbruk. En successiv reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik med stärkta miljö- och landsbygdsinsatser, i linje med de svenska jordbrukspolitiska målen om att de totala kostnaderna för jordbruksstöden ska minska (prop. 1997/98:142), kan enligt vår bedömning skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart jordbruk.

---

<sup>17</sup> Se t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet (2010), Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013; Jordbruksverket (2012), Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?, Erfarenheter från andra länder, Rapport 2012:24; Rabinowicz, E. (2013), Bonde söker bidrag, en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet, Rapport till Expertgruppen för offentlig ekonomi 2013:6; och Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet - från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?, RiR 2013:13.

### 9.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska nås:

- Marknads- och direktstöden (pelare I) inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik avvecklas successivt samtidigt som miljö- och landsbygdsinsatserna (pelare II) stärks i syfte att förbättra möjligheterna för effektivare miljöåtgärder inom jordbruket.
- Möjligheter att lämna värdebaserade ersättningar, som utgår från åtgärders miljönytta, skapas inom landsbygdsprogrammen.
- Fortsatt och stärkt arbete med långsiktig planering och utformning av kommande landsbygdsprogram.

#### En successiv avveckling av stöden inom pelare I

Vi föreslår att Sverige inom EU ska arbeta för att medel inom den gemensamma jordbrukspolitiken förs över från de generella stöden inom pelare I till riktade miljö- och landsbygdsinsatser inom pelare II. En utfasning av pelare I och gårdsstödet bör ske samtidigt som de riktade åtgärderna inom landsbygdsprogrammet stärks. Förslaget innebär inte en direkt överföring av medel från pelare I till pelare II och är i linje med de nuvarande svenska jordbrukspolitiska målen om att de totala kostnaderna för jordbruksstöden bör minska (prop. 1997/98:142).

Sverige behöver samarbeta med andra medlemsländer och kunna presentera väl underbyggda kunskapsunderlag och förslag för att kunna få till stånd en förändring av jordbrukspolitiken. Sverige bör därför i samarbete med andra medlemsländer ta fram förslag på en plan för hur en successiv överföring av medel från de generella direktstöden (pelare I) till mer riktade stöd (pelare II) kan ske. Planen bör innehålla förslag på när och hur en avveckling av pelare I kan ske och hur eventuella negativa effekter för Europas jordbruk kan hanteras. Planen bör innehålla:

- utredningar kring hur en avveckling av gårdsstödet kan komma att påverka de olika medlemsländerna,
- åtgärder för att motverka de negativa effekterna av en avveckling av gårdsstödet, och

- analyser av behovet av ytterligare eller förstärkta EU-gemensamma regler inom pelare II för att inte snedvrída konkurrensen på den inre marknaden.

### Värdebaserade miljöersättningar kan ge incitament för insatser med större miljönytta

Vi föreslår att Sverige inom EU ska arbeta för att det ska bli möjligt att betala ut ersättning inom landsbygdsprogrammet till lantbrukare för den miljönytta genomförda åtgärder skapar. Ersättningarna skulle t.ex. kunna betalas ut för levererade ekosystemtjänster, såsom vattenrening (t.ex. minskning av övergödande ämnen), kolinlagring, bevarande av biologisk mångfald, kulturlandskap och mullhalt. Genom att ge ersättning för den uppnådda miljönytta som skapas uppmuntras lantbrukare att genomföra miljöåtgärder på eget initiativ och att bedriva ett mer miljövänligt jordbruk. Ersättningar som grundar sig på de nyttor som skapas innebär också att samhället visar sin uppskattning genom att inte enbart ersätta kostnader och utebliven inkomst för en genomförd åtgärd, utan faktiskt betalar för den produkt som levereras. Incitamenten att ansluta sig till landsbygdsprogrammet bör därmed öka.

EU har nyligen utlyst medel för studier kring resultatbaserade ersättningar, bl.a. med syftet att ta fram riktlinjer för hur sådana ersättningar kan utformas<sup>18</sup>. Även inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)<sup>19</sup> diskuteras möjligheten att förbättra miljöersättningarnas kostnadseffektivitet i förhållande till åtgärdernas resultat i miljön. Vi anser att det är angeläget att Sverige deltar i det pågående arbetet både inom EU och internationellt för att få till stånd förutsättningar för att betala ut värdebaserade ersättningar i kommande landsbygdsprogram.

Värdebaserade ersättningssystem riskerar att bli detaljerade och leda till ökad administration. Detta är viktigt att beakta vid stöd-

---

<sup>18</sup> ENV.B.2/ETU/2013/0046, Call for tender: Biodiversity Protection through results-based remuneration of ecological achievements.

<sup>19</sup> OECD är en internationell organisation för utbyte av idéer och erfarenheter inom områden som påverkar den ekonomiska utvecklingen mellan industriella länder med demokrati och marknadsekonomi, främst i de 34 medlemsländerna. Ursprungligen hette organisationen Organization for European Economic Cooperation (OEEC) och bildades 1948 för att samordna Marshallplanens insatser för att bygga upp Europa. 1961 reformerades organisationen till dagens OECD.

systemets utformning för att det ska kunna drivas och fungera på ett kostnadseffektivt sätt.

### Kontinuerligt arbete och långsiktig planering möjliggör stärkta landsbygdsprogram

Vi föreslår att Sverige på nationell nivå kontinuerligt och långsiktigt arbetar med förberedelser, planering och utformning av kommande landsbygdsprogram. Även för Sveriges agerande inom EU vad gäller landsbygdsprogrammet bör långsiktiga strategier tas fram.

Det är viktigt att det finns gott om tid till att analysera alternativa utformningar av programmet och göra väl avvägda prioriteringar av programmets insatser. Arbetet med att genomföra aktuellt landsbygdsprogram och planera inför kommande program behöver därför ske parallellt.

### Ett effektivare landsbygdsprogram

*Gemensamma insatser i Östersjöområdet möjliggör effektivare insatser*

Ett brett samarbete sker mellan länderna kring Östersjön, t.ex. inom Helcoms<sup>20</sup> aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP)<sup>21</sup>, EU:s strategi för Östersjöregionen<sup>22</sup> och när det gäller forskningsfinansiering<sup>23</sup>. Möten i landsbygdsnätverket<sup>24</sup> och konferenser om biologisk mångfald och skötsel av naturtyper genomförs i Östersjöregionen<sup>25</sup>. Däremot förekommer ingen samordning av miljöinsatser inom landsbygdsprogrammen Östersjöländerna

---

<sup>20</sup> Helcom är Helsingforskommissionen i konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22).

<sup>21</sup> HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan – Reaching Good Environmental Status for a Healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark.

<sup>22</sup> EU:s strategi för Östersjöregionen (EU:s Östersjöstrategi) antogs 2009. Strategin är en samordning av EU:s stöd och resurser för att möta gemensamma utmaningar och möjligheter i Östersjöregionen. Strategin har tre övergripande mål: att rädda havsmiljön, att länka samman regionen och att öka välbefindandet. De åtgärder och projekt som genomförs eller ska genomföras för att uppnå dessa mål listas i en särskild handlingsplan.

<sup>23</sup> BONUS, Science for a better future of the Baltic Sea region, <http://www.bonusportal.org/>

<sup>24</sup> Landsbygdsnätverket är en informell arena för dialog, lärande och samverkan mellan EU:s Östersjöländer.

<sup>25</sup> Agricultural Research Centre (2013), Baltic Sea Regional Conference, Quo vadis, farmland biodiversity? Outcomes of an international conference 14–15 November 2012, Tartu, Estonia.

emellan. Vikten av samordnade insatser inom större regioner har påpekats av både EU-kommissionen och forskare<sup>26</sup>.

Övergödningen av Östersjön, målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020<sup>27</sup>, och insatser för att uppnå fågeldirektivet<sup>28</sup> och art- och habitatdirektivet<sup>29</sup> är områden som bör omfattas av gemensamma insatser inom landsbygdsprogrammen.

*Förstärkt utvärdering och uppföljning är angeläget för att få till stånd effektivare åtgärder*

Uppföljning och utvärdering är viktiga för att säkerställa att landsbygdsprogrammets insatser fokuseras på effektiva åtgärder. Statens jordbruksverk, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten<sup>30</sup> och Naturvårdsverket har ett löpande regeringsuppdrag att utvärdera den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter. För perioden 2015–2019 har myndigheterna fått i uppdrag att gemensamt föreslå ett program för uppföljning och utvärdering av jordbrukspolitikens miljöeffekter. Arbetet ska bl.a. beakta kostnadseffektivitet och möjligheten att utveckla ekosystemtjänster samt bidra till uppfyllandet av nationella miljö kvalitetsmål. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2014.

### Förslag till första steg i genomförandet av åtgärderna

Vi föreslår att regeringen ger Statens jordbruksverk i uppdrag att ta fram det underlag som krävs för att driva frågan om en reformering av den gemensamma jordbrukspolitikerna inom EU och gentemot

---

<sup>26</sup> KOM(2011) 244, Meddelande från kommissionen av den 3 juni 2011, Vår livförsäkring, vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020; och McKenzie, A. J. m.fl. (2013), Landscape-scale conservation: collaborative agri-environment schemes could benefit both biodiversity and ecosystem services, but will farmers be willing to participate?, *Journal of Applied Ecology* 50: 1274–1280.

<sup>27</sup> EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 är ett led i genomförandet av den strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020, som antogs vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) i Nagoya 2010. Strategins övergripande mål är att stoppa förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster senast 2020, även på global nivå, och i möjligaste mån återställa biologisk mångfald.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>29</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>30</sup> Havs- och vattenmyndigheten deltar från 2014. Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har sedan 1996 haft i uppdrag av regeringen att utvärdera jordbrukspolitikens miljöeffekter.

andra medlemsstater. De områden som bör utredas inom uppdraget omfattar:

- Hur effekterna av en utfasning av stöden inom pelare I och en utveckling av pelare II kan komma att påverka den svenska markanvändningen på kort och på lång sikt och hur eventuella negativa effekter kan motverkas.
- Hur alternativa betalningssystem inom landsbygdsprogrammet kan utformas för att det ska vara möjligt att ersättningar betalas i relation till uppnådd miljönytta. Vilka värden som ersättningen ska gälla, vilka EU-gemensamma kriterier som bör gälla för prissättning, i vilken omfattning regionaliseringar behövs, hur ersättningsnivåer ska beräknas, hur resultaten ska kunna följas upp och åtgärderna kontrolleras samt vilka administrativa effekter systemet leder till. Uppdraget bör även inkludera hur ett sådant system ska utformas för att vara förenligt med EU:s regelverk och Världshandelsorganisationens överenskommelser.

Uppdraget bör genomföras efter samråd med berörda myndigheter och i nära samarbete med berörda aktörer.

Regeringen har initierat en studie vid Agrifood Economics Centre vid Sveriges lantbruksuniversitet som bl.a. ska behandla möjligheterna till att ge ersättning för miljönytta. Studien kommer att påbörjas under 2014. Ytterligare en studie om möjligheterna att betala för miljönytta påbörjas inom kort inom ramen för regeringsuppdraget att utvärdera den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter. Studien om värdebaserade ersättningar kommer att behandla de rättsliga förutsättningar som finns inom ramen för Världshandelsorganisationens överenskommelser för att betala för miljönytta istället för att ge ersättning för de kostnader och inkomstbortfall som genomförda åtgärder medför.<sup>31</sup> I den del av uppdraget till Statens jordbruksverk som vi föreslår ska hantera alternativa betalningssystem inom landsbygdsprogrammet bör verket särskilt beakta resultaten av dessa planerade studier.

---

<sup>31</sup> Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013, Skr. 2013/14:158.

### 9.1.3 Konsekvensbedömning

#### Ändamålsenlighet

##### *Etappmålet bidrag till miljö kvalitetsmålen*

Utformningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik har en central betydelse för möjligheterna att stödja en hållbar landsbygdsutveckling med ett jordbruk med stor miljöhänsyn.

Etappmålet syftar till att åstadkomma en successiv förändring av den gemensamma jordbrukspolitik som innebär att en större andel av jordbruksstödet går till miljö- och landsbygdsinsatser samt att skapa förutsättningar för värdebaserade miljöersättningar inom jordbrukspolitik. Om målet nås innebär det en viktig förändring av jordbrukspolitik som ger bättre förutsättningar för jordbruksföretag som genererar värdefulla ekosystemtjänster.

Etappmålet bidrar främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Etappmålet är också betydelsefullt för miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker*. Även *Giftfri miljö*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande skogar* berörs.

##### *Kopplingen till andra samhällsmål*

Etappmålet bidrar till att landsbygdsprogrammets ekonomiska och resultatmässiga effektivitet stärks.

##### *Alternativa handlingsvägar*

Etappmålet fokus är en betydande reformering av EU:s jordbrukspolitik.

En alternativ handlingsväg är att verka för mindre förändringar i den gemensamma jordbrukspolitik och att inom ramen för denna göra de nationella anpassningar som är möjliga. Detta kan ske genom att för det första frigöra medel i pelare I och överföra dessa till pelare II, där landsbygdsprogrammets miljöersättningar finns. Stödformerna inom pelare II bör för det andra utvecklas så att dessa i större utsträckning inriktas mot att stödja jordbruks-



verksamheter som levererar ekosystemtjänster och andra miljövärden.

Inom pelare I bör övervägas att successivt sänka gårdsstödet för åkermark i de utpräglade slättbygderna. I de bättre slättbygderna har gårdsstödet på åkermark liten effekt på produktionen som i stort sett skulle fortsätta på samma sätt som tidigare även utan gårdsstöd. I slättbygdernas marginalområden och utanför slättbygderna bidrar gårdsstödet däremot till att bibehålla ett öppet odlingslandskap och att upprätthålla produktionen.<sup>32</sup> Gårdsstödet utanför de utpräglade slättbygderna<sup>33</sup> kan behållas eller sänkas marginellt.

En utveckling av den nationella utformningen av jordbruks- och landsbygdsstödet inom ramen för den nuvarande gemensamma jordbrukspolitikens skulle kunna ge positiva miljöeffekter, främst avseende miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Den gemensamma jordbrukspolitikens i sin nuvarande utformning sätter dock gränser för miljöanpassningen av jordbruks- och landsbygdsstödet.

En nationell förändring av jordbruksstödet kan och bör drivas parallellt med ansträngningarna att genomföra förändringar i EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Det redovisade alternativet ska således även ses som ett komplement till de åtgärder som rymms inom etappmålet.

## Förenlighet

### *Rådighet*

Etappmålet förutsätter en väsentlig förändring i EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Möjligheten att påverka ligger i att driva på utvecklingen i önskvärd riktning, bl.a. i samband med de återkommande översynerna av den gemensamma politiken. Detta förutsätter tidiga kontakter och samarbete med EU:s institutioner och med andra medlemsländer.

Sverige har stor frihet att utforma det nationella landsbygdsprogrammet. Sverige har också möjligheter att inom vissa ramar överföra medel från pelare I till pelare II. De nationella landsbygds-

---

<sup>32</sup> Jordbruksverket (2011), Miljöeffekter av tvärvillkoren, Rapport 2011:5.

<sup>33</sup> Områden utanför de bättre slättbygderna benämns i den gemensamma jordbrukspolitikens som områden med naturliga och särskilda begränsningar.

programmen ska godkännas av kommissionen innan de träder i kraft.

EU och Sverige är bundna av Världshandelsorganisationens överenskommelser, vilka inte tillåter landsbygdsprogrammet att ersätta för de värden som produceras (dvs. värdebaserade ersättningar) utan bara för de merkostnader som uppstår<sup>34</sup>. Frågan om värdebaserade miljöersättningar är under diskussion inom bl.a. EU och OECD. Sverige kan medverka till en positiv förändring av regelverken genom att aktivt ge sig in i arbetet och vara pådrivande i frågan. Även här gäller det att tidigt vara aktiv i det internationella arbetet.

### *De svenska jordbrukspolitiska riktlinjerna*

Etappmålet är i överensstämmelse med de svenska jordbrukspolitiska målen att jordbruket inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken bör marknadsanpassas och att kostnaderna för jordbruksstödet bör minska (prop. 1997/98:142).

### **Kostnadseffektivitet**

En bärande princip i svensk och europeisk miljöpolitik är att förorenaren ska svara för kostnaderna för miljöstörningen eller de förbyggande åtgärder som krävs för att skydda miljön (Polluter Pays Principle, PPP). Detta kan ske genom antingen miljöavgifter eller att de miljöstörande företagen åläggs restriktioner i verksamheten för att skydda miljön. Externa kostnader från ett företags verksamhet internaliseras. Tillämpningen av PPP anses vara en förutsättning för en samhällsekonomiskt effektiv miljöpolitik.

Vårt förslag till etappmål har som utgångspunkt att jordbruksföretag inte endast producerar produkter som livsmedel och biobränslen utan också många gånger skapar positiva miljövärden genom sin verksamhet. Dessa positiva miljövärden är externa effekter som jordbruksföretaget inte alltid får någon ekonomisk vinning av. Etappmålet innebär att dessa positiva externa effekter i ökad utsträckning internaliseras, vilket ökar kostnadseffektiviteten i miljöåtgärderna.

---

<sup>34</sup> Jordbruksverket (2012), Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?, Erfarenheter från andra länder, Rapport 2012:24.

För närvarande är det möjligt att ersätta jordbruksföretaget för de kostnader som uppstår vid insatser som skapar miljövärden. Vårt förslag att det ska vara möjligt att ersätta jordbruksföretaget för den miljönytta det skapar skulle ytterligare öka effektiviteten.

Genom ökade satsningar på riktade insatser inom pelare II åstadkoms ökad miljönytta för de medel som avsätts inom den gemensamma jordbrukspolitikerna. En överföring av medel från det generella stödet inom pelare I kan ske utan några påtagliga negativa konsekvenser för effektiviteten i jordbruket.

Riktade åtgärder förutsätter många gånger ett detaljerat regelverk med ökad administration vilket i sin tur skapar risker för krångliga ansökningsförfaranden och ökade kostnader för kontroller. Detta bör beaktas när stödsystemen utformas på såväl EU-nivå som nationell nivå.

### Fördelningseffekter

Etappmålet innebär att en större andel av jordbruksstödet ska läggas på insatser inom pelare II. Det betyder en överföring av medel från ett system med generellt gårdsstöd till ett system där lantbrukare får ersättning för åtgärder som ger ökade miljövärden. Lönsamheten för jordbruket, främst i de utpräglade slättbygderna, kan komma att minska marginellt.

För jordbruk som lägger om eller anpassar produktionen för att också skapa miljövärden och ekosystemtjänster innebär etappmålet möjligheter till ökade intäkter. I vilken utsträckning etappmålet förbättrar möjligheterna till fortsatt jordbruksdrift utanför slättbygderna blir beroende av bl.a. stödsystemets utformning och omfattning.

### Statsfinansiella effekter

Etappmålet anger en förändrad inriktning av den gemensamma jordbrukspolitikerna vilken kan genomföras inom ramen för olika budgetnivåer. Etappmålet har därför i sig ingen direkt effekt på den framtida budgetramen. Avgörande för de svenska statsutgifterna är omfattningen av EU:s sammantagna budget för den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna och Sveriges andel av finansieringen.

Kostnaderna för Sverige och de andra medlemsländerna beror även av kraven på medfinansiering inom pelare II. Dessa kostnader blir därför beroende av utformningen och omfattningen av jordbruksstödet.

Omfattning och finansiering av den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna kommer, liksom kraven på medfinansiering, att vara viktiga faktorer i kommande förhandlingar inom EU.

För att etappmålet ska kunna nås är det centralt att Sverige genom ett strategiskt arbete påverkar EU att ta initiativ i denna riktning. Som underlag för arbetet behöver Sverige kunna presentera kunskapsunderlag och väl underbyggda förslag. Det kräver i sin tur att berörda myndigheter lägger resurser på utredningsarbete och utökat samarbete. Detta kan ställa krav på omprioriteringar inom myndigheterna.

De förändringar som föreslås inom landsbygdsprogrammet kan ske genom omfördelningar inom programmets budgetramar. Det framåtsyftande långsiktiga arbetet med landsbygdsprogrammet bedöms kunna täckas med medel från landsbygdsprogrammets budget för tekniskt stöd<sup>35</sup>.

#### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Statens jordbruksverk att tillsammans med berörda aktörer ta fram en fördjupad analys och arbetsplan för hur Sverige ska driva frågan om en reformering av den gemensamma jordbrukspolitikerna inom EU och i förhållande till andra medlemsstater.

Vi bedömer att uppdraget ryms inom Statens jordbruksverks ordinarie verksamhet.

---

<sup>35</sup> Det tekniska stödet ska finansiera förberedelser, administration, övervakning, utvärdering, information och kontroller inom landsbygdsprogrammet.

# 10 Begränsa utsläppen av växthusgaser från markanvändning

## 10.1 Skapa förutsättningar för minskade utsläpp av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark

### Miljömålsberedningen bedömer:

För att Sverige ska kunna uppnå nationella mål och internationella åtaganden för minskad klimatpåverkan behöver utsläppen av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark minska. För att skapa förutsättningar för detta behövs bättre kunskap om hur utsläppen av växthusgaser från organogena jordar<sup>1</sup> kan minskas på ett effektivt sätt och metoder för ökad kolinlagring i åker- och betesmark behöver utvecklas.

### Förslag till åtgärd:

- Regeringen ger senast 2015 Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket genomföra en strategisk planering för arbetet med att minska avgången av växthusgaser från jord- och skogsbrukets organogena jordar och öka kolinlagringen i åker- och betesmark. Uppdraget bör redovisas senast 2017.

---

<sup>1</sup> Organogena jordar är före detta våtmarker och sjöar som har dränerats i syfte att göra odling och produktion möjlig. Det höga innehållet av kol i markerna kommer från organiskt material som samlats i våtmarkernas och sjösedimentens syrefria miljöer. När markerna dräneras och används utsätts det organiska materialet för syre vilket leder till att det bryts ner och koldioxid och lustgas avgår.

### 10.1.1 Motivering

#### Markanvändningen påverkar möjligheterna att nå målen för klimatpolitiken

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Riksdagen har beslutat om ett etappmål som bl.a. anger att de svenska utsläppen av klimatpåverkande gaser ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med tillståndet 1990 (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det inte möjligt att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* till 2050 med i dag beslutade eller planerade styrmedel. Etappmålet till 2020 bedöms dock vara nära att nås med redan beslutade åtgärder.<sup>2</sup>

Upptag och utsläpp till och från markanvändning ingår för närvarande inte i det nationella etappmålet till 2020. Regeringen har dock angett att frågan bör prövas på nytt när resultaten från förhandlingarna om en framtida internationell klimatregim finns på plats.<sup>3</sup>

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300) anges en vision till 2050. Visionen är att Sverige 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen (M2011/2426/Kl) tagit fram underlag för en färdplan för att uppfylla visionen (Färdplan 2050). Naturvårdsverket redovisade uppdraget i december 2012. Enligt underlaget finns det ett stort kunskapsbehov när det gäller utsläppen av växthusgaser från jordbrukssektorn. Inom skogssektorn behövs mer kunskap om hur olika brukningsmetoder påverkar flödena av koldioxid.<sup>4</sup>

Regeringen har nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram en strategi för hur visionen ska uppnås (dir. 2014:53). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 2 november 2015.

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

<sup>3</sup> Ds 2012:23, Miljödepartementet (2012), Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.

<sup>4</sup> Naturvårdsverket (2012), Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537.

## Vissa utsläpp och upptag från markanvändning ska redovisas till EU

EU har angett att det bör finnas en helhetssyn på all markanvändning i utvecklingen mot ett konkurrenskraftigt och växthusgassnålt samhälle 2050, och att sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (Land Use, Land-Use Change and Forestry, LULUCF) bör hanteras inom ramen för unionens klimatpolitik<sup>5</sup>. Som ett första steg i det arbetet har EU fastställt bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser från LULUCF-sektorn. Enligt beslutet ska medlemsstaterna också lämna information om de åtgärder som vidtas för att begränsa eller minska utsläppen och för att bevara eller öka upptaget från LULUCF.

## Markanvändningen står i dag för ett nettoupptag av växthusgaser

Markanvändningssektorn i Sverige står för ett årligt nettoupptag (summan av alla utsläpp och upptag) mellan 34 och 46 miljoner ton koldioxidekvivalenter. På grund av ökade avverkningar och i viss mån de stora stormarna 2005 och 2007 minskade nettoupptaget gradvis under perioden 2003 till 2009<sup>6</sup>.

I förhållande till Sveriges totala utsläpp av växthusgaser (omkring 60 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år) är markanvändningssektorn viktig eftersom upptaget motsvarar mellan hälften och två tredjedelar av de nationella utsläppen. Växande skog dominerar det sammanlagda upptaget av koldioxid, medan jordbruksmark och bebyggd mark står för större delen av utsläppen. Prognosen är att nettoupptaget av koldioxid minskar från drygt 40 miljoner ton 1990 till cirka 30 miljoner ton 2030 med dagens politik.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 529/2013/EU av den 21 maj 2013 om bokföringsregler för utsläpp och upptag av växthusgaser till följd av verksamheter i samband med markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och om information beträffande åtgärder som rör dessa verksamheter.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket (2013), LULUCF – Markanvändning, Förändrad markanvändning och Skogsbruk, Promemoria.

<sup>7</sup> Naturvårdsverket (2012), Underlag till en svensk färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Delrapport, Rapport 6487.

## Men de organogena jordarna släpper ut mer kol än vad de binder

Nettoutsläppen från jordbruksmarken uppgår till cirka en miljon koldioxidekvivalenter per år<sup>8</sup>. Störst utsläpp kommer från organogena jordar, medan mineraljordarnas<sup>9</sup> kolförråd i genomsnitt bedöms vara i balans<sup>10</sup>. Betesmarkerna utgör kolsänkor, dvs. mer kol binds in i marken än vad som avgår.

Genom sin förmåga att binda kol i mark och träbiomassa är skogen en viktig del i arbetet med att nå klimatmålen. Alla skogar är dock inte kolsänkor utan skogar på dikad torvmark (organogena jordar) är i många fall källor till koldioxidutsläpp<sup>11</sup>.

Organogena jordar är före detta våtmarker och sjöar som har dränerats och odlats upp. I skogen handlar det till större delen om torvmark som har dikats direkt för att åstadkomma högre skogsproduktion eller nedlagd jordbruksmark som har beskogats. I de flesta fall är de dikade organogena jordarna källor till koldioxid i stället för sänkor.

De organogena jordarna inom jordbruket utgör 7,6 procent av den totala jordbruksmarksarealen<sup>12</sup>. Dessa marker står dock för majoriteten av utsläppen av växthusgaser från jordbrukets markanvändning<sup>13</sup>. År 1946 uppgick arealen organogena jordar inom svenskt jordbruk till omkring 700 000 hektar, medan det 2008 fanns cirka 270 000 hektar, varav ungefär 75 procent är torvjordar och resten gyttejordar<sup>14</sup>. Många tidigare uppodlade organogena jordar är numera lagda i träda, odlas med vall eller används som betesmark, medan andra är beskogade.

Inom skogbruket finns det i dag cirka 1,5–2 miljoner hektar dikad torvmark. Dikade skogsklädda torvmarker kan avge koldioxid, metan och lustgas. Grundvattennivån är den viktigaste faktorn för hur mycket växthusgas som markerna släpper ut. När grundvattennivån sjunker ökar avgången av koldioxid och i vissa fall lustgas, medan avgången av metan minskar. Nettoeffekten av detta blir en ökad avgång av växthusgaser från marken. Effekten är

<sup>8</sup> Jordbruksverket (2012), Ett klimatvänligt jordbruk 2050, Rapport 2012:35.

<sup>9</sup> Jord indelas i mineraljord och organisk jord.

<sup>10</sup> Cederberg, C., Landquist, B., Berglund, M. (2012), Potentialer för jordbruket som kolsänka, SIK-rapport nr 850 2012.

<sup>11</sup> Mistra (2007), Kolet, klimatet och skogen, Skogsklädda torvtäckta marker, LUSTRA.

<sup>12</sup> Berglund, Ö., Berglund, K., Sohlenius, G. (2009), Organogen jordbruksmark i Sverige 1999–2008, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 12.

<sup>13</sup> Cederberg, C., Landquist, B., Berglund, M. (2012), Potentialer för jordbruket som kolsänka, SIK-rapport nr 850 2012.

<sup>14</sup> Berglund, Ö., Berglund, K., Sohlenius, G. (2009), Organogen jordbruksmark i Sverige 1999–2008, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 12.



större ju bördigare marken är. Ökad skogsproduktion kan till viss del kompensera för den ökade avgången, men i vissa fall kan skog och mark bli en källa för växthusgaser efter dikning. Utöver grundvattennivån beror storleken på flödena på klimatzon, hur produktiv skogen är och vilka trädslag som används.<sup>15</sup>

### Behov av ökad kunskap om effektiva åtgärder för att minska avgången av växthusgaser

En genomgång av jordbrukets organogena jordars geografiska placering, deras areal och vilka grödor som odlas på dem gjordes 2009. Stora arealer med organogena jordar (mer än 20 000 hektar) finns i Västra Götaland, Skåne, Uppsala och Östergötland. Generellt sett är de organogena jordarna mer extensivt odlade än andra jordar. Trots detta avger de stora mängder växthusgas.<sup>16</sup> Att kraftigt minska utsläppen genom en lägre odlingsintensitet eller genom att ta jordarna ur produktion och plantera skog är sannolikt inte en framkomlig väg. En lösning som har diskuterats av FN:s klimatpanel<sup>17</sup> är att återställa de organogena jordarna till de våtmarker som de en gång var<sup>18</sup>. I dagsläget saknas dock kunskap om hur effektiva olika åtgärder för att minska utsläppen från de organogena jordarna är och hur markerna bör skötas för att de ska avge så lite växthusgaser som möjligt.

Statens jordbruksverk beräknar att om alla torvjordar som i dag används till träda eller vall (cirka 85 000 hektar) återställs till våtmarker skulle nettoutsläppen av växthusgaser minska med 0,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Potentialen i en sådan åtgärd är därmed stor, men också kostsam<sup>19</sup>. Hur åtgärden skulle påverka produktionen analyseras inte i rapporten. Metoder som tillämpas i andra länder omfattar bl.a. odling av långliggande vall på organogena jordar. Hur mycket avgången av växthusgaser minskar genom en sådan åtgärd är oklart.

De dikade skogsklädda torvmarkerna bidrar med flera viktiga ekosystemtjänster, bl.a. biomassa och rening av vatten. I många fall är markerna också mycket produktiva och de har därför stor betyd-

<sup>15</sup> Mistra (2007), Kolet, klimatet och skogen, Skogsklädda torvtäckta marker, LUSTRA.

<sup>16</sup> Berglund, Ö., Berglund, K., Sohlenius, G. (2009), Organogen jordbruksmark i Sverige 1999–2008, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 12.

<sup>17</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

<sup>18</sup> Jordbruksverket (2012), Ett klimatvänligt jordbruk 2050, Rapport 2012:35.

<sup>19</sup> Jordbruksverket (2012), Ett klimatvänligt jordbruk 2050, Rapport 2012:35.

else för sysselsättning och ekonomi. Hur markerna sköts har betydelse för hur mycket växthusgas som markerna släpper ut<sup>20</sup> och för flera av miljö kvalitetsmålen. En framtida användning av markerna bör därför utformas på ett sätt som gör att nyttan av ekosystemtjänsterna blir så hög som möjligt samtidigt som den negativa påverkan på miljön blir så liten som möjligt.

I svensk forskning har huvudsakligen tre alternativa vägar för hur dessa marker kan hanteras på bästa sätt diskuterats: fortsatt produktion av skog med modifiering av dikessystem, återskapande av våtmarker och brytning av torv<sup>21</sup>. De tre alternativen har olika effekter på miljön och det saknas i dagsläget tillräcklig kunskap om klimateffekterna för att det ska vara möjligt att fatta beslut om hur markerna bör hanteras i framtiden.

Kunskapen om de organogena jordarna är till viss del bristfällig<sup>22</sup>. Organogena jordar varierar stort i sina egenskaper och växthusgasavgången kan variera både mellan närliggande områden, inom områden och bero av hur marken brukas. Speciellt avgången av lustgas är svår att mäta då den sker stötvis och under kort tid.

Gemensamt för de organogena jordarna i jordbrukslandskapet och i skogen är att det finns ett behov av att förbättra kunskapen om hur utsläppen av växthusgaser från dessa marker kan minska. För att urskilja de mest kostnadseffektiva åtgärderna behövs mer kunskap om växthusgasavgången från de organogena jordarna och om olika åtgärders klimatnytta i relation till åtgärdernas kostnad. En prioritering mellan olika insatser för att öka kunskapen bör göras. En sådan prioritering skulle fungera som vägledning inför kommande arbete med att minska utsläppen från de organogena jordarna.

Eftersom de organogena jordarna utgör en relativt liten andel av den svenska markanvändningen, men bidrar med en stor del av sektorns utsläpp av växthusgaser, kan riktade åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från dessa marker få en relativt sett stor klimateffekt. Sverige bör så snart som möjligt påbörja ett riktat arbete för att minska utsläppen av växthusgaser från organogena jordar. Ett sådant arbete bör ske fokuserat och stegvis och ytterligare kunskapsuppbyggnad kring de organogena jordarna och

---

<sup>20</sup> P. Gundersen m.fl. (2012), The response of methane and nitrous oxide fluxes to forest change in Europe, *Biogeosciences*, 9, 3999–4012.

<sup>21</sup> Mistra (2007), Kolet, klimatet och skogen, Skogsklädda torvtäckta marker, LUSTRA.

<sup>22</sup> Naturvårdsverket (2012), Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537.

möjliga åtgärders effektivitet och kostnader är centralt i ett sådant arbete.

### Behov av ökad kunskap om effektiva åtgärder för ökad kolinlagring i mark och vegetation

Det finns en risk för att den svenska naturens förmåga att ta upp koldioxid i mark och vegetation kommer att minska i framtiden<sup>23</sup>. Det finns därför ett behov av bättre kunskap om effektiva åtgärder för att upprätthålla och öka kolinlagringen i mark och vegetation. Exempel på åtgärder som kan leda till en ökad kolinlagring är insatser och förändringar i odlingen som syftar till ökade skördar, ökad omfattning av kant- och skyddszoner<sup>24</sup> i odlingslandskapet och tillförsel av biokol<sup>25</sup> till åkermark. Flera av dessa åtgärder är dock förknippade med osäkerheter när det gäller deras betydelse för ökad kolinlagring och vilka effekter de kan få för miljön och andra samhällsmål.

Förändrade odlingsåtgärder för ökade skördar kan resultera i att markens kollager ökar. Det kan handla om åtgärder som ökad nedplöjning av halm, växtskyddsinsatser, förbättrade växtföljder inom spannmålsodlingen, teknik för reducerad markpackning, förbättrad dränering eller användning av täckgrödor. En utveckling av fleråriga spannmålsgrödor kan också öka inlagringen. Det saknas dock i dagsläget kunskap om vilka åtgärder för ökad kolinlagring som är mest effektiva utifrån svenska förhållanden.

En ökad omställning av åkermark till kant- och skyddszoner skulle öka upptaget av kol inom jordbrukssektorn och därmed bidra till att åkermarken blir en kolsänka i stället för en kolkälla. Kant- och skyddszoner kan också ge ökad biologisk mångfald, bättre förutsättningar för rekreation och minskade utsläpp av växtnäring och bekämpningsmedel. En ökad omställning av åkermark till kant- och skyddszoner riskerar dock att leda till så kallade undanträngningseffekter eftersom det innebär att en del av åkermarken undantas från produktionen. Om en sådan åtgärd inte följs

---

<sup>23</sup> Ahlström, A. m.fl. (2012), Robustness and uncertainty in terrestrial ecosystem carbon response to CMIP5 climate change projections, *Environmental Research Letters* 7:4.

<sup>24</sup> Med kant- eller skyddszon avses en gräsbevuxen remsa vid kanten av ett fält (eller en skog) som inte bearbetas eller gödslas.

<sup>25</sup> Biokol framställs genom upphettning av biomassa i en syrefri atmosfär (pyrolys). Resultatet blir träkol eller så kallat torrifierat trä.

av en motsvarande minskning av konsumtionen kommer åtgärden att leda till ökade miljöproblem utanför Sveriges gränser.

Tillförsel av biokol till jordbruksmark har visat sig kunna leda till såväl minskade utsläpp av växthusgaser som en ökad inlagring av kol i marken<sup>26</sup>. Biokol som tillsätts på åkermark kan också höja markens vattenhållande förmåga, förbättra mullhalten, öka tillväxten av grödor och minska näringsläckage från marken. I dagsläget saknas det dock kunskap om vilka effekter en ökad tillförsel av biokol till jordbruksmark får för att det ska vara möjligt att tillämpa metoden i stor skala.

### 10.1.2 Åtgärder

De åtgärder som behöver vidtas för att hantera utsläppen från de organogena jordarna och öka kolinlagringen i åker- och betesmark behöver utredas vidare. Vi föreslår därför att

- Regeringen senast 2015 ger Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket genomföra en strategisk planering för arbetet med att minska avgången av växthusgaser från organogena jordar och öka kolinlagringen i åker- och betesmark. Uppdraget bör redovisas senast 2017.

### Gemensamt uppdrag till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk

För att skapa förutsättningar för minskade utsläpp av växthusgaser från skogs- och jordbruksmark föreslår vi att regeringen senast 2015 ger Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket genomföra en strategisk planering för arbetet med att minska avgången av växthusgaser från organogena jordar och öka kolinlagringen i åker- och betesmark. I uppdraget bör ingå att:

- identifiera kunskapsbrister kring de organogena jordarnas utsläpp, omfattning, geografiska placering och lämplighet för ändrad markanvändning,

---

<sup>26</sup> Lehmann, J., Gaunt, J., & Rondon, M. (2006), Bio-char sequestration in terrestrial ecosystems – a review, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change.

- identifiera kunskapsbrister kring olika åtgärders effektivitet med avseende på att minska avgången av växthusgaser och öka kolinlagringen i åker- och betesmark,
- utifrån bristanalyser föreslå prioriterade åtgärder för att förbättra kunskapsläget, och
- ta fram förslag på åtgärder och styrmedel som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser från organogena jordar och öka kolinlagringen i åker- och betesmark.

Uppdraget bör genomföras i två steg. Det första steget bör omfatta uppbyggnad av ytterligare kunskap om de organogena jordarna, identifiering av lämpliga objekt att åtgärda och beräkning av kostnader och analys av effektiviteten för olika åtgärder. Det andra steget bör omfatta förslag på framtida åtgärder och styrmedel för arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser från organogena jordar och öka kolinlagringen i åker- och betesmark. Uppdraget bör redovisas senast 2017.

### 10.1.3 Konsekvensbedömning

Åtgärdsförslaget syftar till att ta fram bättre kunskapsunderlag för att så småningom ta fram etappmål med åtgärder och styrmedel som kan bidra till att minska jord- och skogsbrukets negativa klimatpåverkan och öka inlagringen av kol i åker- och betesmark. Därmed innebär förslaget också ett bidrag till att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Förslaget kan även få betydelse för biologisk mångfald, landskapets estetiska värden och minskat växtnärläckage och därmed bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Vi bedömer att förslaget har potential att skapa förutsättningar för en ökad kostnadseffektivitet i ansträngningarna att minska markanvändningssektorns negativa klimatpåverkan. Ett strategiskt arbete innebär noggranna analyser av olika åtgärders effektivitet med avseende på både kostnader och på resultat. Kostnadseffektiviteten för insatser inom jord- och skogsbruket i relation till åtgärder som kan vidtas inom andra branscher för att minska Sveriges klimatpåverkan kan först bedömas efter att uppdraget påbörjats och kostnader och åtgärder analyserats. För att bedöma

den totala kostnadseffektiviteten av möjliga åtgärder bör även andra miljönyttor än klimatet inkluderas i analyserna.

Det är en fråga för Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att inom ramen för uppdraget närmare analysera konsekvenserna av eventuella förslag.

#### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att efter samråd med Naturvårdsverket genomföra en strategisk planering för arbetet med att minska avgången av växthusgaser från organogena jordar och öka kolinlagringen i åker- och betesmark.

Vi bedömer att uppdraget ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.

Del C.  
Grön infrastruktur





# 11 Grön infrastruktur behövs för att nå miljömålen

Biologisk mångfald är avgörande för ekosystemen och för systemens förmåga att leverera ekosystemtjänster. För att vi ska klara av att bevara biologisk mångfald på längre sikt behöver det finnas strukturer och funktioner i landskapet, dvs. grön infrastruktur, som gör det möjligt för arter att sprida och förflytta sig i landskapet.

Grön infrastruktur<sup>1</sup> handlar om att olika naturtyper och strukturer finns i landskapet och är fördelade på ett sätt som garanterar arters och naturtypers långsiktiga överlevnad och ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster. Sett i perspektivet att klimatet gradvis förändras är en fungerande grön infrastruktur särskilt viktig. Förändringar i temperatur, nederbörd och vindförhållanden kommer att påverka ekosystemens utbredning, artsammansättning och resiliens<sup>2</sup>. Mot den bakgrunden behöver vi stärka arbetet med grön infrastruktur. Den gröna infrastrukturen måste förstärkas för att det ska vara möjligt att nå flera av de mark- och vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen.

Mot bakgrund av detta föreslår vi ett etappmål:

- Hänsynen till grön infrastruktur i användningen av mark och vatten stärks genom en ökad helhetssyn på landskapet senast 2017.

---

<sup>1</sup> I begreppet grön infrastruktur ingår även vattenmiljöer.

<sup>2</sup> Resiliens är en egenskap som beskriver ett ekosystems förmåga att tolerera förändringar och störningar utan att det förändras till ett system med helt andra strukturer och funktioner.



## 12 Stärkt arbete med grön infrastruktur

### 12.1 Etappmål om stärkt hänsyn till grön infrastruktur

**Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:**

Hänsynen till grön infrastruktur i användningen av mark och vatten stärks genom en ökad helhetssyn på landskapet senast 2017.

**Förslag till åtgärder:**

- Senast 2015 ändras 5 § skogsvårdslagen så att undantag från kravet på återbeskogning av produktiv skogsmark blir möjligt för mark som är närmare än 25 meter från jordbruksmark.
- Regeringen ger senast 2015 Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utforma gemensamma ekonomiska och informativa styrmedel för hantering av övergångszoner.
- Regeringen ger senast 2015 Trafikverket i uppdrag att planera för och senast 2017 genomföra skötsel av vägars sidoområden och järnvägsmark utmed järnvägslinjer och stationsområden ur ett naturvårds- och landskapsperspektiv. Skötseln ska anpassas efter och samordnas med omkringliggande landskap för att tillgodose lokala behov, bidra till en fungerande grön infrastruktur och stärka biologisk mångfald. Den del av uppdraget som omfattar planering av skötsel ska ske efter samråd med Statens jordbruksverk.

- Senast 2015 tydliggör regeringen Trafikverkets uppgift att vid planering och genomförande av nya infrastrukturprojekt och ombyggnadsarbeten utreda och bedöma hur infrastrukturens miljöer kan bidra till en fungerande grön infrastruktur.
- Regeringen ger senast 2015 Svenska kraftnät i uppdrag att planera för och senast 2017 genomföra skötsel av kraftledningsgator ur ett naturvårds- och landskapsperspektiv. Skötseln ska anpassas efter och samordnas med omkringliggande landskap för att tillgodose lokala behov, bidra till en fungerande grön infrastruktur och stärka biologisk mångfald. Den del av uppdraget som omfattar planering av skötsel ska ske efter samråd med Statens jordbruksverk.
- Regeringen ger senast 2015 Statens jordbruksverk i uppdrag att genomföra en satsning på rådgivning och information om skötsel av gräs- och buskmarker i infrastrukturens miljöer. Satsningen ska särskilt rikta sig till de privata aktörer som är verksamma inom skötselområdet.
- Regeringen ger senast 2015 länsstyrelserna respektive Skogsstyrelsen i uppgift att ge råd och stöd till de aktörer som vill beakta grön infrastruktur i sin verksamhet och markskötsel.
- Regeringen ger senast 2015 Boverket i uppdrag att i vägledning om översiktsplanering ta upp att kommunerna i sin översiktsplan bör ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen samt till stora orörda mark- och vattenområden och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.
- Regeringen ger senast 2015 länsstyrelserna i uppdrag att se över de underlag som myndigheten tillhandahåller för kommunernas planering. Uppdraget ska syfta till att säkerställa att underlagen innehåller uppdaterade och tillförlitliga beskrivningar av stora sammanhängande opåverkade mark- och vattenområden, ekologiskt särskilt känsliga områden och andra strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen inom länet.

### 12.1.1 Motivering

#### Ökad helhetssyn för långsiktigt hållbara förutsättningar för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

En fungerande grön infrastruktur genom en kombination av skydd, restaurering och hållbar användning av mark och vatten är en förutsättning för att den biologiska mångfalden i landskapet ska kunna bevaras. Grön infrastruktur ökar ekosystemens resiliens och bidrar till att upprätthålla viktiga ekosystemtjänster, t.ex. vattenrening, jordförbättring och lagring av koldioxid. Grön infrastruktur kan även spela en viktig roll i arbetet med klimatanpassning genom att skydda mot översvämningar och kraftiga värmeböljor.

Förändringar av den fysiska miljön som t.ex. exploatering, vattenreglering eller övergödning, utgör allvarliga hot mot en fungerande grön infrastruktur. Flera naturtyper i vattendrag, sjöar, hav, skog och gräsmarker är utsatta för påverkan i form av användning och exploatering av mark och vatten. Detta har påverkat naturtypernas kvalitet och i vissa fall även deras utbredning i landskapet. I många delar av landskapet finns det därför ett behov av insatser för att bevara viktiga funktioner och strukturer, motverka ytterligare fragmentisering och underlätta land- och vattenbaserade arters möjligheter till spridning.

När det gäller skogslandskapet behövs insatser för att öka arealen ädellövskog och de ekologiska sambanden i det omkringliggande landskapet. Det finns också ett behov av en ökad mängd av strukturer och funktioner med särskild betydelse för biologisk mångfald. I odlingslandskapet finns det behov av insatser som förbättrar arters möjligheter att sprida och förflytta sig i landskapet. Det finns även ett behov av förbättrade förutsättningar för att bevara viktiga brynmiljöer. När det gäller sjöar, vattendrag och kustvatten finns det bl.a. behov av insatser som syftar till att bevara, återskapa och stärka livsmiljöers kvalitet och funktion, förutsättningar för arter att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden och ekologiskt funktionella kant- och skyddszoner.<sup>1</sup> Exempelvis är inslag av buskar och lövträd nära vatten viktigt för den biologiska mångfalden. För att åstadkomma sådana förändringar behöver förutsättningarna för ett effektivt arbete med grön infrastruktur i hela landskapet förbättras.

En långsiktigt hållbar användning av mark och vatten kräver att vi ser till hela landskapet och dess förutsättningar och möjligheter.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2012), Grön infrastruktur, Redovisning av ett regeringsuppdrag.

En helhetssyn på landskapet och användningen av mark och vatten är också en förutsättning för att det ska vara möjligt att bevara och utveckla en fungerande grön infrastruktur i land- och vattenmiljöer.

Vårt förslag till etappmål syftar till att öka helhetssynen på landskapet och stärka hänsynen till grön infrastruktur i användningen av mark och vatten i hela landskapet. Förslaget bidrar till långsiktigt hållbara förutsättningar för biologisk mångfald, ekosystemen och ekosystemtjänster. Etappmålet bidrar därmed till att nå miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt och djurliv*. Etappmålet berör också miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

### Behov av sektorsövergripande arbete för områden där skog och jordbruksmark möts

*Den skarpa gränsen mellan jord- och skogsbruk är en relativt ny företeelse*

Sett i ett historiskt perspektiv är dagens skarpa gräns mellan jord- och skogsbruk en relativt ny företeelse. Tidigare skildes de två brukningsformerna inte lika tydligt åt. I slutet av 1920-talet fanns det t.ex. cirka 750 000 hektar skogsbeten, numera återstår endast cirka 14 000 hektar<sup>2</sup>.

En konsekvens av denna förändring är att dagens skogar är betydligt mer slutna än tidigare. Det mosaikartade landskap som förr bildades där skog och jordbruksmark möttes gynnade många arter. En stor andel av de hotade arter som finns i framför allt södra och mellersta Sverige har sitt ursprung i halvöppna och störningspräglade<sup>3</sup> miljöer<sup>4</sup>.

Att skapa och bevara variationsrika och någorlunda breda övergångszoner mellan jord- och skogsbruk är viktigt för att gynna

<sup>2</sup> Statistiska centralbyrån (1930), Statistisk årsbok för Sverige 1930; och Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande 2013, Jordbruksmarkens användning 2012, slutlig statistik, JO 10 SM 1301.

<sup>3</sup> Med störningspräglade miljöer menas miljöer som utsatts för olika former av kontinuerliga åtgärder eller störningar som t.ex. bränder, schaktning eller kontinuerlig hävd. Exempel på störningspräglade miljöer är tåkter, militära skjutfält, vägkanter och kraftledningsgator.

<sup>4</sup> Almstedt Jansson, M., J., Ebenhard, T., de Jong, J. (red) (2011), Naturvårdskedjan för en effektiv naturvård, CBM:s skriftserie 48, Centrum för biologisk mångfald, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

biologisk mångfald, både genom ökad tillgång på livsmiljöer och förbättrade möjligheter till spridning, men även för att tillgodose andra samhällsintressen. Övergångszonerna är av stor betydelse för att skapa en grön infrastruktur i områden som omfattas av både jord- och skogsbruk. Övergångszoner påverkar också landskapsbilden positivt, vilket kan främja rekreation och friluftsliv m.m.

*Det är angeläget med gemensamma insatser över sektorsgränserna*

Jord- och skogsbruk delar ansvaret för övergångszonernas marker och arter, men frågan har fallit mellan stolarna och nödvändiga åtgärder har därmed uteblivit. Därför behövs ökad samverkan mellan berörda sektorer och myndigheter<sup>5</sup>.

En stor del av den skogsmark som i dag ansluter till jordbruksmark har tidigare varit antingen åker eller betesmark<sup>6</sup>. Det finns skogsmark med stora hävdvärden<sup>7</sup> och samtidigt många trädrika betesmarker med värden knutna både till fältskiktet<sup>8</sup> och till träden. Statens jordbruksverk har tidigare föreslagit framtagande av skogsbryn och utebliven beskogning efter slutavverkning som en del i en samlad strategi för att öka slättbygdens biologiska mångfald<sup>9</sup>. Strategin har dock inte genomförts fullt ut.

Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen har också diskuterat åtgärder för att öka mängden skogsbryn. Sammantaget saknas dock ett långsiktigt sektorsövergripande arbete för hävdgynnade miljöer som inkluderar både jord- och skogsbruk. Att arbeta med gemensamma insatser inom båda sektorerna är angeläget för att åstadkomma en långsiktigt hållbar hantering av dessa miljöer.

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012, Rapport 6500.

<sup>6</sup> Jordbruksverket (2004), Mer småbiotoper i slättbygden, Rapport 2004:23.

<sup>7</sup> Med hävdvärden menas miljöer som är beroende av någon form av kontinuerligt bruk för att miljön ska behålla sitt värde för t.ex. den biologiska mångfalden.

<sup>8</sup> Med fältskikt avses den del av vegetationsskiktningen som utgörs av ris, örter, gräsartade växter och ungplantor av träd och buskar. Till fältskiktet förs också de örter och gräs som når upp i buskskiktet och de kärlväxter som inte är högre än bottensskiktets mossor och lavar.

<sup>9</sup> Jordbruksverket (2004), Mer småbiotoper i slättbygden, Rapport 2004:23.

*Brynmiljöer levererar ekosystemtjänster*

Ett framtida varmare och blötare klimat vintertid kommer att öka risken för att skog stormfälls. Gran och tall är de mest stormkänsliga trädslagen, medan lövträden är mer tåliga<sup>10</sup>. En lövrik brynmiljö, med variation i täthet och trädhöjd mellan den relativt öppna jordbruksmarken och den bakomliggande barrskogen kan bidra med ett visst vindskydd som kan gynna de ekonomiska värdena i produktionsskogen.

Brynmiljöer bidrar även till ett varierat och resursrikt landskap, vilket bl.a. ökar tillgången på livsmiljöer för arter som svarar för pollinering av grödor och kontroll av växtskadegörare inom jordbruket. På så vis kan brynmiljöer och övergångszoner också bidra till att öka avkastningen inom jordbruket<sup>11</sup>.

Även rekreation, friluftsliv och landsbygdsutveckling kan gynnas av en ökad förekomst av brynmiljöer mellan jord- och skogsbruk. Övergångszoner mellan jordbruksmark och skogsmark innehåller ofta kulturspår i form av t.ex. stenmurar. Möjligheten att skapa mer öppna övergångar mellan olika former av markanvändning ger också människor möjlighet att ta del av landskapets kulturhistoriska sammanhang.

**Bruket och skötseln av vardagslandskapet har stor betydelse för en fungerande grön infrastruktur**

En stor del av arbetet med biologisk mångfald är uppbyggd runt skydd av värdefulla naturområden. Allt för lite uppmärksamhet har ägnats åt möjligheterna att knyta ihop värdefulla områden och säkerställa spridningsvägar med en ökad hänsyn till grön infrastruktur i brukandet och skötseln av vardagslandskapet. Det finns i dag ett stort behov av fler kvalitativt fungerande miljöer i vardagslandskapet för att stärka sambanden och kopplingarna mellan värdefulla områden. Ett sätt att åstadkomma fler strukturer och funktioner i landskapet som kan bidra till förbättrade ekologiska samband är att genom rådgivning och information öka medvetenheten och kunskapen om grön infrastruktur i jord- och skogsbrukssektorerna.

---

<sup>10</sup> Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60).

<sup>11</sup> Bommarco, R., m.fl. (2013), Ecological intensification: harnessing ecosystem services for food security, Trends in Ecology and Evolution, 28: 230–238.



## Behov av höjd ambitionsnivå i skötseln av infrastrukturens miljöer

### *Infrastrukturens miljöer kan bidra till en fungerande grön infrastruktur*

Infrastrukturens miljöer, dvs. banvallar, bangårdar, stationsområden, flygplatser, vägars sidoområden, träsäkringszoner<sup>12</sup>, trafikplatser, alléer, vägdammar och kraftledningsgator bör ses som en resurs i arbetet med den gröna infrastrukturen. För att det ska vara möjligt att använda denna resurs på bästa sätt behöver vi öka kunskapen om miljöernas värde och hur en anpassad skötsel och utformning av miljöerna kan bidra till en fungerande grön infrastruktur. Detta eftersom många växter och djur som normalt sett hör hemma i odlingslandskapet använder dessa miljöer som livsmiljö, spridningskorridor eller födoresurs.

### *Infrastrukturens miljöer omfattar stora arealer hävdade gräs- och buskmarker*

Större infrastrukturprojekt innebär oftast att den biologiska mångfalden och ekosystemen påverkas negativt. Mest problematisk är situationen för naturliga gräsmiljöer, naturbetesmarker och slåttermarker. Dessa miljöer hör till de mest artrika markerna i odlingslandskapet. Miljöerna har dock minskat kraftigt under det senaste seklet.

Infrastrukturens miljöer omfattar ungefär 190 000 hektar hävdade gräsmarker och strax över 250 000 hektar hävdade buskmarker. Den totala arealen är cirka 440 000 hektar. Det vill säga en nästintill lika stor yta som de ängs- och betesmarker som sköts med miljöersättning från landsbygdsprogrammet.<sup>13</sup>

Vägnätet svarar för 164 000 hektar gräsmark<sup>14</sup>. Merparten av dessa marker återfinns längs med det statliga (47 procent) och det

---

<sup>12</sup> En träsäkringszon är en yta på vardera sidan om ett järnvägsspår som hålls fri från träd och buskar (längre ut i zonen i anslutning till angränsande skog kan lägre buskar och träd finnas kvar). Zonen syftar till att minska risken för trafikstörningar på grund av omkullfallna träd.

<sup>13</sup> Jordbruksverket (2011), Årsrapport – Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013, Rapport 2011:23.

<sup>14</sup> Det har visat sig vara svårt att uppskatta förekomsten av buskmark i vägnätet. Det är därför inte möjligt att uppge exakt hur stor andel av de hävdade buskmarkerna som omfattas av vägnätet.

enskilda (46 procent) vägnätet. Resterande del finns längs med kommunala vägar (7 procent). Större delen av de hävdade buskmarkerna återfinns i kraftledningsgatorna, men en del återfinns också längs med järnvägslinjer och vid inflygningszonerna till landets flygplatser (tabell 2).<sup>15</sup>

**Tabell 2 Uppskattning av hävdade gräs- och buskmarker vid kraftledningsgator och längs med väg- och järnvägsnätet.**

|                    | Sträcka (kilometer) | Gräsmark (hektar) | Buskmark (hektar) |
|--------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
| Kraftledningsgator | 220 000             | 14 080            | 224 057           |
| Vägnätet           | 597 652             | 164 109           | ---               |
| Järnvägsnätet      | 11 605              | 542               | 18 760            |
| Flygplatser        | ---                 | 7 378             | 13 557            |
| <b>Totalt</b>      | <b>829 257</b>      | <b>186 109</b>    | <b>256 374</b>    |

*Källa:* Jordbruksverket (2012), Infrastrukturens gräs- och buskmarker, Rapport 2012:36.

### *Likartad skötsel men varierande hänsyn till grön infrastruktur*

Infrastrukturens gräs- och buskmarker sköts redan i dag, men inte alltid på ett sätt som främjar biologisk mångfald och grön infrastruktur. Det är dock möjligt att med relativt små medel åstadkomma en förändring av skötseln med syfte att stärka och utveckla en grön infrastruktur. Till exempel genom förändrade tidpunkter och intervall för slätter, bränning, markstörning, bete, röjning och olika kombinationer av detta.

I dag sköts större delen av infrastrukturens gräs- och buskmarker på ett likartat sätt. De vanligaste skötselmetoderna är manuell röjning av buskar, slätter med skärande eller krossande redskap och skrapning av vegetation. Statens jordbruksverk har pekat på att traditioner och utförarnas utbildning och budget för drift och underhåll har stor betydelse för hur markerna hävdas och sköts<sup>16</sup>.

Kraftledningsgator och marker längs med vägar och järnvägar förvaltas av ett stort antal aktörer. Ansvaret för merparten av markerna är dock samlat på ett relativt litet antal myndigheter och bolag. På myndighetssidan ansvarar Trafikverket och Svenska kraftnät för

<sup>15</sup> Jordbruksverket (2012), Infrastrukturens gräs- och buskmarker, Rapport 2012:36.

<sup>16</sup> Jordbruksverket (2012), Infrastrukturens gräs- och buskmarker, Rapport 2012:36.

en stor del av markerna, medan merparten av det så kallade regionnätet ägs av bolagen Eon, Vattenfall och Fortum.

Det har även tidigare gjorts insatser som berört infrastrukturens miljöer. En del av detta arbete pågår fortfarande. Redan 1994 fick Vägverket i uppdrag att arbeta med vägkanternas flora<sup>17</sup>. Uppdraget ledde till att sex procent av det statliga vägnätet klassades som artrikt och fick en anpassad skötsel. Med tiden har dock delar av detta arbete stannat av vilket har lett till att många vägkanter har förlorat sina värden och att många platser med höga värden sannolikt aldrig har upptäckts.<sup>18</sup>

När det gäller kraftledningsgatorna arbetar flera aktörer med ansvar för ledningsgatorna med biologisk mångfald. Det finns dock stora variationer mellan olika aktörer och delar av landet. Sedan 2002 har Svenska kraftnät arbetat för att värna den biologiska mångfalden i ledningsgatorna. Inom ramen för detta inventerar Svenska kraftnät artrika miljöer. Syftet med inventeringarna är att anpassa röjning och utformning av kraftledningsgatorna så att hänsyn tas till artrika miljöer.<sup>19</sup>

### Exploateringar riskerar att leda till ökad fragmentisering

Samhällets utveckling har fört med sig ett ökat tryck på den gröna infrastrukturen i såväl land- som vattenmiljöer. Tätorternas befolkning och yta har ökat kraftigt under de senaste 30 till 40 åren. Behovet av nya bostäder och ny infrastruktur i regioner med stor inflyttning och hög tillväxt har lett till en ökad fragmentisering<sup>20</sup> och att områden av betydelse för en fungerande grön infrastruktur har tagits i anspråk för exploatering.

Det är framför allt i ytterområdena som tätorterna har expanderat vilket har lett till ett ökat behov av ny infrastruktur. Tätorterna har också förtätats vilket fått till följd att grönområden inne i tätorterna har bebyggts. På så sätt har människors tillgång till bostadsnära grönområden för rekreation också minskat.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Vägverket (1999), Vägkantsfloran.

<sup>18</sup> Lindqvist, M. (2012), Nu räknas även fjärilar och bin, Biodiverse 1/2012, Centrum för biologisk mångfald.

<sup>19</sup> Svenska kraftnät (2013), Biologisk mångfald i våra ledningsgator.

<sup>20</sup> Med fragmentisering avses att naturområden (t.ex. gräs- eller skogsmarker) som tidigare har varit sammanhängande har brutits upp genom olika former av ingrepp i miljön. Fragmentiseringen påverkar spridningsvägarna i landskapet på ett negativt sätt.

<sup>21</sup> Naturvårdsverket (2013), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013, Rapport 6657.

Utvecklingen har lett till att det i dag finns ett behov av att bevara och stärka grön infrastruktur i och omkring bebyggda och exploaterade miljöer. Behovet ökar i takt med att allt mer naturmark exploateras. Normalt innebär en exploatering negativa konsekvenser för den gröna infrastrukturen. Samtidigt är det möjligt att minimera konsekvenserna genom att beakta behovet av grön infrastruktur i arbetet med den kommunala översiktsplanen<sup>22</sup> och lokalisera exploateringar till områden där de inte riskerar att leda till ökad fragmentisering och försvagningar av grön infrastruktur.

#### *Den kommunala planeringen kan motverka framtida fragmentisering*

Miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900) reglerar hushållningen med mark- och vattenområden. Enligt plan- och bygglagen har kommunerna ansvar för att planera för användningen av mark och vatten inom den egna kommunen. Den kommunala planläggningen syftar till att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning ska ges företräde. Vid planläggningen ska bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Vid framtagande av översiktsplanen ska kommunerna tillämpa hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och redogöra för hur man tagit hänsyn till de allmänna intressen, som t.ex. jordbruksmark, som anges där. Riksintressen ska anges särskilt. Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av planen tydligt framgår<sup>23</sup>.

I 3 kap. miljöbalken anges bl.a. att oexploaterade stora mark- och vattenområden ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär (2 §) och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön (3 §). En förstärkt hänsyn till stora sammanhängande opåverkade mark- och vattenområden och områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt i den kommunala översiktsplaneringen skulle kunna fungera som ett sätt att stärka hänsynen

<sup>22</sup> Översiktsplanen, vars innehåll och framtagande styrs av 3 kap. plan- och bygglagen, ska ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden och om den byggda miljön. Se vidare kapitel 7 i detta betänkande.

<sup>23</sup> 3 kap. 6 § plan- och bygglagen.

till grön infrastruktur i den fysiska planeringen. För att så ska ske måste dock områdena beskrivas och beaktas i de kommunala översiktsplanerna. Hur den här typen av områden beskrivs och beaktas i översiktsplanerna varierar mellan olika kommuner. Många kommuner har tidigare pekat ut sådana områden, men i många kommuner saknas relevanta uppdateringar.

Ett helhetsperspektiv på miljö och landskap i den fysiska planeringen är en viktig faktor för att det ska vara möjligt att skapa och bevara en fungerande grön infrastruktur<sup>24</sup>. Boverkets miljömålsenkät visar dock att bara strax över 20 procent av kommunerna har program för grön- och vattenområden i och i närheten av tätorter för hela kommunen. Ungefär 15 procent av kommunerna har program för delar av kommunen medan resterande andel saknar program för grön- och vattenområden i och i närheten av tätorter.<sup>25</sup> Detta tyder på att kommunerna behöver bättre vägledning och kunskap om hur grön infrastruktur och landskapsfrågor bör hanteras i den fysiska planeringen.

### 12.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska uppnås:

- Senast 2015 ändras 5 § skogsvårdslagen så att undantag från kravet på återbeskogning av produktiv skogsmark blir möjligt för mark som är närmare än 25 meter från jordbruksmark.
- Regeringen ger senast 2015 Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utforma gemensamma ekonomiska och informativa styrmedel för hantering av övergångszoner.
- Regeringen ger senast 2015 Trafikverket i uppdrag att planera för och senast 2017 genomföra skötsel av vägars sidoområden och järnvägsmark utmed järnvägslinjer och stationsområden ur ett naturvårds- och landskapsperspektiv. Skötseln ska anpassas efter och samordnas med omkringliggande landskap för att tillgodose lokala behov, bidra till en fungerande grön infrastruktur och stärka biologisk mångfald. Den del av uppdraget som

---

<sup>24</sup> Naturvårdsverket (2013), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013, Rapport 6557.

<sup>25</sup> Boverket (2012), Miljömålsenkät.

- omfattar planering av skötsel ska ske efter samråd med Statens jordbruksverk.
- Senast 2015 tydliggör regeringen Trafikverkets uppgift att vid planering och genomförande av nya infrastrukturprojekt och ombyggnadsarbeten utreda och bedöma hur infrastrukturens miljöer kan bidra till en fungerande grön infrastruktur.
  - Regeringen ger senast 2015 Svenska kraftnät i uppdrag att planera för och senast 2017 genomföra skötsel av kraftledningsgator ur ett naturvårds- och landskapsperspektiv. Skötseln ska anpassas efter och samordnas med omkringliggande landskap för att tillgodose lokala behov, bidra till en fungerande grön infrastruktur och stärka biologisk mångfald. Den del av uppdraget som omfattar planering av skötsel ska ske efter samråd med Statens jordbruksverk.
  - Regeringen ger senast 2015 Statens jordbruksverk i uppdrag att genomföra en satsning på rådgivning och information om skötsel av gräs- och buskmarker i infrastrukturens miljöer. Satsningen ska särskilt rikta sig till de privata aktörer som är verksamma inom skötselområdet.
  - Regeringen ger senast 2015 länsstyrelserna respektive Skogsstyrelsen i uppgift att ge råd och stöd till de aktörer som vill beakta grön infrastruktur i sin verksamhet och markskötsel.
  - Regeringen ger senast 2015 Boverket i uppdrag att i vägledning om översiktsplanering ta upp att kommunerna i sin översiktsplan bör ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen samt till stora orörda mark- och vattenområden och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.
  - Regeringen ger senast 2015 länsstyrelserna i uppdrag att se över de underlag som myndigheten tillhandahåller för kommunernas planering. Uppdraget ska syfta till att säkerställa att underlagen innehåller uppdaterade och tillförlitliga beskrivningar av stora sammanhängande opåverkade mark- och vattenområden, ekologiskt särskilt känsliga områden och andra strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen inom länet.

## Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) har regeringen aviserat ett arbete med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Syftet med handlingsplanerna är att identifiera naturområden, biotoper, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i landskapet och som utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster.

## Undantag i skogsvårdslagen om krav på återbeskogning i övergångszoner

Brynmiljöer och successiva övergångar mellan skogs- och jordbruksmark har betydelse för människors upplevelse av landskapet, bevarande av biologisk mångfald och synliggörande av kulturmiljön. Vi menar därför att förutsättningarna för att öka mängden övergångszoner och brynmiljöer bör förbättras. Vi menar också att det är angeläget att få i gång ett sektorsövergripande arbete när det gäller övergångszoner mellan jord- och skogsbruksmark.

Enligt 5 § skogsvårdslagen (1979:429) ska ny skog anläggas på produktiv skogsmark. Återbeskogning ska vara genomförd senast tre år efter det att skyldigheten uppkom.

Vi föreslår att skogsvårdslagen ändras så att det införs ett undantag från kravet på att anlägga ny skog på sådan produktiv skogsmark som ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark. Genom den föreslagna ändringen i skogsvårdslagen ges skogsägaren möjlighet att avstå från återbeskogning utan en föregående dispensansökan. Förslaget medför inget ökat krav på skogsägaren att vidta åtgärder. För att underlätta framtida uppföljning av åtgärden bör det vara möjligt att vid meddelande om avverkning till Skogsstyrelsen ange att återbeskogning inte kommer att ske i anslutning till jordbruksmark. Genom åtgärden skapas förutsättningar för att genom frivillighet öka mängden brynmiljöer och successiva övergångar mellan jord- och skogsbruksmark.

Undantag från krav på återbeskogning i 5 § skogsvårdslagen finns redan enligt dagens regler. Sedan 2009 innehåller 5 § ett undantag för mark som ligger outnyttjad och som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Undantaget infördes för att undvika att mark som bör hållas öppen av naturvårdsskäl eller av hänsyn till kulturvärden skulle omfattas av kravet (prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244, s. 38)<sup>26</sup>. Vidare anges i 3 § skogsvårdslagen att kravet enligt 5 § inte ska tillämpas på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion, vilket enligt förarbeten (prop. 2007/08:108, s. 38)<sup>27</sup> till denna paragraf syftar till att undvika att återbeskogningskravet ska vara tillämpligt på mark som omfattas av naturvårdsavtal<sup>28</sup>. Vårt förslag att gynna utveckling av brynmiljöer genom möjlighet till undantag för övergångszoner ligger således i linje med dagens undantag av natur- och kulturvårdsskäl.

Skogsstyrelsen rekommenderar att en zon av varierande bredd mot öppen jordbruksmark bör lämnas oplanterad så att lövträdsrika zoner nyskapas vid förnyingsarbetet<sup>29</sup>. Även Miljömålsberedningen har tidigare uppmärksammat att övergångszonerna särskilt bör prioriteras med avseende på skötsel- och restaureringsinsatser (SOU 2013:43). Förslaget om ett undantag från kravet på återbeskogning kompletterar dessa båda arbeten genom att främst fokusera på tillkomsten av övergångszoner och styrmedel för att åstadkomma en fungerande skötsel av dessa zoner.

### Gemensamt uppdrag till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk om informativa och ekonomiska styrmedel

Enbart möjligheten till undantag från återbeskogningskravet är troligen inte tillräckligt för att öka mängden brynmiljöer och övergångszoner mellan jord- och skogsbruksmark. Det behövs sannolikt även riktade informationsinsatser för att åstadkomma

<sup>26</sup> Se även Skogsstyrelsens allmänna råd till 5 §: Sådan mark bör inte tas i anspråk för virkesproduktion om avverkning eller återväxtåtgärder kan komma att skada särskilda värden för naturvärden, kulturmiljövärden eller rennäringen (Skogsstyrelsens allmänna råd och föreskrifter till Skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7)).

<sup>27</sup> Se även Skogsstyrelsens allmänna råd till 3 §: Exempel på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion är sådan skogsmark som omfattas av naturvårdsavtal enligt 7 kap. 3 § jordabalken och där markanvändningen enligt avtalet syftar till att bevara och/eller utveckla naturvärden (Skogsstyrelsens allmänna råd och föreskrifter till Skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7)).

<sup>28</sup> Utöver detta kan Skogsstyrelsen enligt 9 § i särskilda fall medge undantag från 5 § skogsvårdslagen, vilket enligt förarbetena (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15 rskr.1992/93:252, s. 90–91) normalt endast torde komma i fråga om kravet på återbeskogning skulle framstå som oskäligt betungande.

<sup>29</sup> Skogsstyrelsen (2013), Målbilder för god miljöhänsyn, En delleverans från Dialog om miljöhänsyn, Rapport 5.



skötselåtgärder som gynnar de värden som man vill bevara eller skapa. Vi föreslår därför att regeringen ger Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utforma gemensamma informationsinsatser för hanteringen av övergångszoner. Informationen ska rikta sig till både markägare och rådgivare och ska kunna användas inom båda sektorerna.

Genom ett mer sektorsövergripande arbete med ekonomiska och informativa styrmedel skapas möjligheter till en ökad helhets-syn i landskapet. Detta är önskvärt eftersom övergångszonerna utgör en sammanhängande enhet som successivt sträcker sig från ett öppet jordbrukslandskap in i ett mer slutet skogslandskap.

### **Uppdrag till Trafikverket och Svenska kraftnät att anpassa skötseln av infrastrukturens miljöer**

Staten bör fungera som ett föredöme när det gäller naturvård. Genom små förändringar i vissa myndigheters uppdrag kan en relativt stor naturvårdsnytta åstadkommas kostnadseffektivt. De marker och miljöer som staten förfogar över, t.ex. de breda vägkanterna längs med Europa- och riksvägarna, är dessutom bättre lämpade för naturvårdsåtgärder än kommunala och enskilda vägar som vanligtvis saknar bredare vägkanter.

Som ett led i arbetet med att stärka det nationella arbetet med grön infrastruktur föreslår vi att regeringen ger Trafikverket och Svenska kraftnät i uppdrag att höja ambitionsnivån i skötseln av infrastrukturens miljöer. Vi föreslår att regeringen senast 2015 ger Trafikverket i uppdrag att planera för och senast 2017 genomföra skötsel av vägars sidoområden och järnvägsmark utmed järnvägs-linjer och stationsområden ur ett naturvårds- och landskaps-perspektiv. Vi föreslår också att regeringen senast 2015 ger Svenska kraftnät i uppdrag att planera för och senast 2017 genomföra skötsel av kraftledningsgator ur ett naturvårds- och landskaps-perspektiv. De delar av uppdragen som omfattar planering av skötsel ska Trafikverket och Svenska kraftnät genomföra efter samråd med Statens jordbruksverk.

Av uppdragen till Trafikverket och Svenska kraftnät bör framgå att den anpassade skötseln av dessa miljöer ska ske på ett sätt som är förenligt med en bibehållen hög trafik-, el- och leveranssäkerhet. En anpassning av skötseln av kraftledningsgatorna måste också

göras med hänsyn till de krav på avkastning som staten har på Svenska kraftnät. Uppdraget bör också understryka att förvaltningen och skötseln av infrastrukturens miljöer bör utformas på ett sätt som gör det möjligt att ta till vara och utnyttja ny kunskap.

Vidare bör skötseln anpassas efter och samordnas med omkringliggande landskap för att tillgodose lokala behov, bidra till en fungerande grön infrastruktur, förbättrade ekosystemtjänster och bevarandet av biologisk mångfald. Inom ramen för uppdraget bör myndigheterna därför ta fram nationella och regionala brist- och behovsanalyser över viktiga strukturer, miljöer och ekosystemtjänster som behöver stärkas. Eftersom alla miljöer inte är lika betydelsefulla för den gröna infrastrukturen och den biologiska mångfalden bör myndigheterna göra de inventeringar som krävs för att skötselinsatserna ska kunna göras på de platser i landskapet där de gör störst nytta.

I uppdraget till myndigheterna bör ingå att ta fram och formulera kortsiktiga och långsiktiga mål för hur infrastrukturens miljöer ska bidra till en fungerande grön infrastruktur och ett långsiktigt bevarande av biologisk mångfald. Senast 2017 ska myndigheterna ha tagit fram en plan för när de olika målen ska vara uppnådda och hur och när de olika åtgärderna ska genomföras. Myndigheterna bör också ta fram en plan för hur arbetet med en anpassad skötsel av infrastrukturens miljöer ska följas upp på kort och lång sikt.

### **En satsning på rådgivning och höjd kompetens**

Arbetet med en höjd ambitionsnivå i skötseln av infrastrukturens miljöer bör utvidgas så att det även omfattar de privata aktörer som ansvarar för och utför skötseln utanför de miljöer som staten ansvarar för. Vi föreslår därför att regeringen senast 2015 ger Statens jordbruksverk i uppdrag att inom ramen för sitt miljömålsuppdrag genomföra en satsning på rådgivning och kommunikation om skötsel av gräs- och buskmarker i infrastrukturens miljöer.

Rådgivningen bör riktas till de bolag och fastighetsägare som sköter olika typer av skogsbilvägar och enskilda vägar samt till de aktörer som ansvarar för skötseln av kraftledningsgatorna i regionnäten. Satsningen bör även omfatta kompetensutveckling för företag som arbetar med skötsel av infrastrukturens miljöer.

Sedan 2008 driver Statens jordbruksverk en samverkansgrupp för gräsmarker i infrastrukturmiljöer. Många aktörer, bl.a. Trafikverket, Svenska kraftnät, Artdatabanken, Vattenfall, Swedavia och forskare, har deltagit i detta arbete. Statens jordbruksverks fortsatta arbete bör bygga på och vidareutveckla det arbete som har bedrivits inom samverkansgruppen. Ökad samverkan och utbyte av information mellan Statens jordbruksverk och de aktörer som är verksamma inom skötselområdet är ett kostnadseffektivt sätt att stärka förutsättningarna för en fungerande grön infrastruktur.

### Ökad hänsyn till det gröna vid planering av infrastruktur

Infrastrukturprojekt kräver nästan alltid någon form av ingrepp i naturmiljön. Det är därför oundvikligt att sådana projekt får konsekvenser för grön infrastruktur och biologisk mångfald. Konsekvenserna behöver inte enbart vara negativa. Detta eftersom ingreppen kan skapa miljöer som kan gynna grön infrastruktur, biologisk mångfald och motverka ytterligare fragmentisering av landskapet. Det kan t.ex. handla om en ökad användning av eko-dukter och faunabroar<sup>30</sup>. Det kan också handla om att ta till vara eller förstärka miljöer och avsnitt längs med den sträcka som planeras eller skapa helt nya miljöer i anslutning till ett projekt. Trafikverket har också genom åren arbetat med detta tillsammans med länsstyrelser och kommuner.

Trafikverket har goda förutsättningar att bidra väsentligt till en fungerande grön infrastruktur på regional och lokal nivå. De åtgärder som kan vara aktuella bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Detta kräver att myndigheten tar större hänsyn till det omkringliggande landskapets förutsättningar och möjligheter vid planering och genomförande av infrastrukturprojekt.

Det finns en stor potential i detta pågående arbete och det bör kunna ske i större skala än vad som sker i dag. Vi föreslår därför att regeringen senast 2015 tydliggör Trafikverkets uppgift att vid planering och genomförande av nya infrastrukturprojekt och ombyggnadsarbeten utreda och bedöma hur infrastrukturens miljöer kan bidra till en fungerande grön infrastruktur och biologisk mångfald.

---

<sup>30</sup> Ekodukter och faunabroar är exempel på faunapassager, dvs. byggda anläggningar som gör det möjligt för djur (och växter) att ta sig över eller under vägar, järnvägar och kanaler. Faunapassagerna ser olika ut beroende på vilka djur de är avsedda för.

Trafikverket bör i sitt arbete med att utreda och bedöma infrastrukturens miljöers potentiella bidrag till grön infrastruktur utgå från hur projekten kan anpassas till det omgivande landskapet genom att skapa, förstärka eller återställa grön infrastruktur på regional och lokal nivå.

### **Bättre rådgivning och stöd till kommuner, markägare och brukare**

För att förbättra förutsättningarna för ett stärkt arbete med grön infrastruktur i vardagslandskapet föreslår vi att regeringen senast 2015 ger länsstyrelserna i uppgift att ge råd och stöd till kommuner i arbetet att beakta och ta hänsyn till grön infrastruktur i den kommunala planeringen. Länsstyrelserna bör också få i uppgift att ge råd och stöd till de markägare och brukare av jordbruksmark som vill beakta grön infrastruktur i sin verksamhet och markskötsel.

Vi menar att även Skogsstyrelsens arbete med grön infrastruktur behöver stärkas om etappmålet ska nås. Vi föreslår därför att regeringen senast 2015 ger Skogsstyrelsen i uppgift att ge råd och stöd till de skogsägare som vill beakta grön infrastruktur i sin verksamhet och markskötsel. Kunskap och information om grön infrastruktur bör införlivas i myndighetens rådgivning gentemot skogsägare och skogsbruk kring hänsyn och frivilliga naturvårdande skötselinsatser och avsättningar av mark.

### **Tydligare vägledning och kunskapshöjande insatser riktade till kommuner**

Vi föreslår att regeringen senast 2015 ger Boverket i uppdrag att i vägledning om översiktsplanering påtala att kommunerna i sin översiktsplan bör ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen samt till stora orörda mark- och vattenområden och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. En tydligare vägledning kan stärka hänsynen till och utvecklingen av grön infrastruktur, dess värden och funktioner i den fysiska planeringen och i samband med exploateringar. I vägledningen bör lyftas fram att till den ändamålsenliga strukturen hör grön infrastruktur och

sammanhang i landskapet och att dessa ska beskrivas och beaktas i översiktsplanen. Därmed skulle kommunernas ansvar att också ta hänsyn till dessa områden och strukturer i planeringen förtydligas.

### Förbättrade planeringsunderlag

Det är länsstyrelserna som ska förse kommunen med underlag och råd i fråga om sådana allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. För att underlätta för kommunerna att ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen, stora orörda mark- och vattenområden och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt i översiktsplaneringen behöver tillgången till relevant information och planeringsunderlag förbättras. Vi föreslår därför att regeringen senast 2015 ger länsstyrelserna i uppdrag att se över de underlag som myndigheten tillhandahåller för kommunernas planering. Uppdraget bör syfta till att säkerställa att underlagen innehåller uppdaterade och tillförlitliga beskrivningar av stora sammanhängande opåverkade mark- och vattenområden, ekologiskt särskilt känsliga områden och andra strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen inom länet.

#### 12.1.3 Konsekvensbedömning

##### Ändamålsenlighet

###### *Etappmålet bidrag till miljö kvalitetsmålen*

Etappmålet syftar till att öka helhetssynen på landskapet och förbättra landskapets gröna infrastruktur, bidra till en positiv påverkan på landskapsbilden och främja rekreation och friluftsliv. Etappmålet bidrar därmed till att nå miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Etappmålet berör också miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Busk- och brynmiljöer är viktiga för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Skogsbrynen levererar ofta värdefulla ekosystemtjänster genom att öka tillgången på arter som svarar för pollinering av grödor inom jordbruket. Vidare utgör bryn och

långsträckta hävdade buskmarker viktiga landskapslinjer för spridning och rörelser av arter. Förutsättningarna för ekosystem att möta klimatförändringarna förbättras. Generellt sett har varierade mosaikartade bryn högre värde för den biologiska mångfalden än ensartade och variationen regleras både av artsammansättningen av buskar och träd samt av brynnens struktur och form i bredd och höjdled.<sup>31</sup>

Om markägarna i framtiden väljer att utnyttja möjligheten att inte återbeskoga produktiv skogsmark som ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark fullt ut innebär målet en förändrad markanvändning och en förstärkt skötsel av betydande arealer. En 25 meter bred övergångszon mellan skogsmark och jordbruksmark motsvarar en areal av totalt cirka 375 000–400 000 hektar skogsmark eller två procent av den produktiva skogsarealen.

Hur stor del av övergångszonen som kommer att undantas från återbeskogning beror på ett antal faktorer och är svår att bedöma. Ett syfte med de ekonomiska styrmedel som vi föreslår är att ge markägaren ekonomiska incitament att etablera brynmiljöer.

Infrastrukturens miljöer omfattar knappt 200 000 hektar hävdade gräsmarker och drygt 250 000 hektar hävdade buskmarker. Ungefär hälften av gräsmarkerna hör till järnvägsnätet och det statliga vägnätet. Det innebär att omkring 350 000 hektar kommer att omfattas av förslaget om förstärkt skötsel av infrastrukturens miljöer.

Stora delar av infrastrukturens miljöer är redan föremål för skötselåtgärder som påverkar miljö kvalitetsmålet om ett rikt växt- och djurliv positivt. Den del av etappmålet som rör infrastrukturens miljöer syftar emellertid till att ytterligare stärka miljöhänsynen i skötseln men framför allt till att säkerställa att adekvata skötselåtgärder omfattar miljön för hela den statligt förvaltade trafikinfrastrukturen. Närmiljön runt vägar, järnvägar och kraftledningar löper genom landskapet långa sträckor och kan därigenom bidra till och förstärka de ekologiska samband som finns i landskapen. Etappmålet underlättar på så sätt ekosystemens klimatanpassning genom att sambanden i landskapet förbättras och stärks.

En tydligare vägledning om att hur kommunerna ska ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet i sina översiktplaner samt förbättrade planeringsunderlag stärker arbetet med grön infrastruktur i det kommunala planarbetet.

---

<sup>31</sup> Calluna AB, Rymdstyrelsen, Metria, Norrköpings kommun och länsstyrelsen i Östergötland (2011), Identifiering och bedömning av värdefulla busk- och brynmiljöer vid landskapsplanering.

En indikation på den arealmässiga effekten av etappmålet kan fås vid en jämförelse med storleken på land- och sötvattenområden som avsatts för natur- och miljöskyddsändamål och som kan ses som grön infrastruktur.

Skogsbrukets frivilliga avsättningar av produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog uppgår till omkring 1 000 000 hektar. De arealer som omfattas av så kallat avtalat skydd, dvs. naturvårdsavtal, ekoparksavtal och vitryggsavtal, uppgår till 140 000 hektar<sup>32</sup>. Totalt uppgår de miljöer som berörs av vårt förslag till etappmål till drygt 700 000 hektar (375 000–400 000 hektar brynmiljöer och 350 000 hektar infrastrukturmiljöer). Dessa drygt 700 000 hektar ger således ett betydande tillskott av arealer som kan klassificeras som grön infrastruktur.

Det ska understrykas att de skyddade områden som använts i jämförelsen har helt andra och många gånger mer strategiska miljövärden än de områden som finns i anslutning till infrastrukturen. Övergångszonerna och infrastrukturens miljö har emellertid också betydelse när det gäller samhällets förmåga att nå miljö kvalitetsmålen. Det är viktigt att bevara höga miljövärden i de övergångszoner som kan följa av det slojade kravet på återbeskogning. Uppdraget till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att utforma informationsinsatser för etablering och skötsel av övergångszoner syftar till att stödja markägare och andra intressenter vid upprättande och skötseln av övergångszoner. I uppdraget ingår också att bedöma behovet av ekonomiska styrmedel för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig skötsel.

### *Kopplingen till andra miljö kvalitetsmål*

Skogen med dess växande träd är en viktig kolsänka. Växande skog bidrar till att begränsa klimatpåverkan. En viktig fråga är därför i vilken utsträckning åtgärden att ta bort kravet på återbeskogning i en övergångszon mellan jord- och skogsbruksmark kan komma i konflikt med miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan.

Som högst kan omkring två procent av den produktiva skogsarealen komma att beröras av förslaget. Förslaget kan därmed innebära en minskning av tillväxten i skogens virkesförråd. Hur stor minskningen blir i praktiken är dock oklart eftersom den bl.a. beror på hur stora arealer som inte återbeskogas. Det är inte sanno-

<sup>32</sup> Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43), s. 81, tabell 1.

likt att denna minskning av skogstillväxten också innebär en framtida utbudsminskning av virke som påtagligt skulle påverka möjligheterna att ersätta fossila bränslen med skogsråvara.

Under 2000-talet har virkestillväxten i skogen uppgått till omkring 120 miljoner skogskubikmeter. Avverkningarna i den svenska skogen har under samma tid varit runt 90 miljoner skogskubikmeter. Tillväxten har under de senaste 50 åren varit större än avverkningarna. Det är inte en brist på skogsråvara som för närvarande sätter gränser för skogsavverkningar i allmänhet eller för produktionen av bioenergi. Nivån på biobränsleproduktion beror i högre grad på styrkan i styrmedlen inom klimat- och energipolitiken, exempelvis koldioxidskatten, och andra faktorer som påverkar efterfrågan av skogsråvara. Det bör noteras att även ett icke aktivt återbeskogad bryn kan leverera exempelvis biobränslen i samband med dels avverkning av spontant växande träd, dels skötselåtgärder.

Vårt förslag kan få konsekvenser för de möjliga avverkningsvolymerna 40–60 år efter det att den nu växande skogen i de blivande skogsbrynen har avverkats. Skogsstyrelsen gör återkommande prognoser över skogstillväxten i ett 50–100 års perspektiv. Det ligger i sakens natur att prognoser över efterfrågan på skogsråvara i ett perspektiv på ett halvt eller helt sekel blir osäkra och spekulativa. Det finns dock ingen anledning att anta att vårt förslag om övergångszoner på ett påtagligt sätt skulle påverka möjligheterna att utnyttja skogen som källa för klimatneutral råvara nu eller under de närmaste 100 åren.

Såväl växande skog som skogsbryn har biomassa som lagrar kol. Under en avverkningscykel är det genomsnittliga kollagret per hektar i skogens biomassa genomsnittligt något större än kollagret i skogsbrynets biomassa. Återbeskogning med återplantering innebär markberedning, vilken leder till att marken avger koldioxid. Marken i ett icke återbeskogad skogsbryn har därför ett marginellt större kollager per hektar än återbeskogad skogsmark. Det sammanlagda kollagret i biomassan och marken är sannolikt något större i skogsmark än i icke återbeskogade skogsbryn. Sammantaget är dock skillnaderna marginella.



### *Alternativa handlingsvägar*

Brynmiljöer och mjuka övergångar kan skapas genom naturvårdsavtal med markägare eller att kantzoner avsätts som biotopskydd. Miljönyttan kan öka jämfört med vårt förslag till slopat krav på återbeskogning eftersom krav kan ställas på skötseln om det behövs. Naturvårdsavtal och biotopskydd hindrar också en eventuell framtida återbeskogning. Samhällets kostnad för åtgärden ökar dock med denna lösning. I Miljömålsberedningens delbetänkande om långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2013:43, s. 108), framgår att den statliga anslagsutgiften för naturvårdsavtal i genomsnitt är cirka 70 000 kronor per hektar. Kostnaden varierar över landet och är sannolikt högre i de södra än norra delarna av landet.

Vi bedömer att vårt förslag om ändring i skogsvårdslagen skapar tillräckliga förutsättningar för markägarna att etablera bryn. Möjligheten att eventuellt ersätta markägaren för skötselåtgärder är ett mer smidigt styrmedel än att utnyttja naturvårdsavtal.

Det skulle vara möjligt att stärka hänsynen till grön infrastruktur i den fysiska planeringen och vid exploateringar genom ändringar i plan- och bygglagen. En stärkt hänsyn skulle t.ex. kunna åstadkommas genom att kommunerna ålades att i översiktplanen redogöra för hur kommunen avser att följa de hushållningsbestämmelser i 3 kap. miljöbalken som avser vissa sammanhängande eller särskilt känsliga mark- och vattenområden samt redogöra för strukturer och sammanhang i landskapet som är av betydelse för arter eller deras livsmiljöer.

Vi bedömer att plan- och bygglagen redan i dag är tillräcklig för att ta hänsyn till grön infrastruktur i den fysiska planeringen och att en stärkt hänsyn går att åstadkomma genom förbättrad vägledning, förbättrade planeringsunderlag och råd och stöd till kommuner, markägare och brukare.

## **Förenlighet**

### *Rådighet*

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. Det direktiv på EU-nivå som

främst har betydelse i detta avseende är art- och habitatdirektivet<sup>33</sup>. Därtill finns internationella överenskommelser så som den strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020 som antogs vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) i Nagoya 2010, FN:s ramkonvention om klimatförändringar (SÖ 1993:13), FN:s skogsprinciper<sup>34</sup> och FN:s skogsforum<sup>35</sup>. Inga av dessa konventioner eller överenskommelser förhindrar Sverige från att vidta de föreslagna åtgärderna.

### *Konsekvenser för andra samhällsmål*

Den gällande skogspolitiken beslutades 1993 (Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). 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.

Förslaget om övergångszoner mellan jord- och skogsbruksmark kan minska den framtida skogsproduktionen och därmed komma i konflikt med det skogspolitiska produktionsmålet. Samtidigt skapas miljövärden i skogsbruket vilket stöder skogspolitikens miljömål.

Förslaget berör de skogsbruksföretag som har avverkningsskogen i anslutning till jordbruksmark. Förslaget innebär ingen inskränkning av markägarens rätt att själv besluta om förvaltningen av sin mark. Markägaren kan i samband med en avverkning fritt bestämma om denne vill återplantera träd eller inte i övergångszonerna mellan jord- och skogsbruksmark. Ansvar för avvägningen mellan de två skogspolitiska målen läggs därmed på markägaren när det gäller den framtida användningen av marken i övergångszonerna mellan jord- och skogsbruksmark. Nuvarande dispensförfarande tas bort. Förslaget innebär därför en avreglering och förenkling för de berörda markägarna.

Skapandet av övergångszoner kan påverka de framtida möjliga avverkningsvolymerna vilket skulle kunna få konsekvenser för skogsindustrins inhemska råvarubas.

---

<sup>33</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>34</sup> Förenta nationernas så kallade skogsprinciper antogs vid FN:s konferens i Rio De Janeiro 1992. Skogsprinciperna är icke-bindande.

<sup>35</sup> FN:s skogsforum (UNFF) är en fortsättning på FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro. Målet för forumet är att stimulera länderna att sköta, skydda och använda skogarna på ett hållbart sätt.

Åtgärden kommer att omfatta maximalt omkring två procent av den produktiva skogsarealen. Det är dock svårt att bedöma den andel av arealen som faktiskt kommer att undantas från skogsproduktion. Vi har tidigare i detta avsnitt bedömt att påverkan på virkesutbudet knappast kommer att påverka tillgången på skogsråvara på något påtagligt sätt.

Under de kommande 50–100 åren kommer den svenska skogsindustrin att genomgå stora förändringar. Den tekniska utvecklingen och globala konkurrensförhållanden kommer att förändra marknadsförutsättningarna för skogsnäringen genom produktutveckling och förändrade konsumtionsvanor. Efterfrågan på skogsråvara för gamla användningsområden kan minska medan nya användningsområden kan tillkomma. Redan i dag minskar exempelvis efterfrågan på tidningspapper. Sysselsättningen i skogsindustrin bestäms också av den tekniska utvecklingen när det gäller tillverkningsmetoder.

De svenska industriföretagens anpassningsförmåga till kommande förändringar kommer att ha stor betydelse för utvecklingen av skogsindustrin i Sverige och för skogssektorns bidrag till den svenska ekonomin, när det gäller t.ex. exportvärde, kunskapsutveckling och sysselsättning. Vårt förslag om övergångszoner bedöms vara av marginell betydelse i sammanhanget.

### **Kostnadseffektivitet**

En höjd ambitionsnivå gällande skötseln av infrastrukturens miljöer är ett kostnadseffektivt sätt att skapa bättre förutsättningar för en fungerande grön infrastruktur och biologisk mångfald.

Genom Trafikverkets och Svenska kraftnäts skötsel av ytorna längs med vägar, järnvägar och kraftledningar har vi stora arealer hävdad gräs- och buskmark. Denna skötsel är utformad för en säker drift av infrastrukturen. Skötseln kan anpassas med förhållandevis små kostnader så att den också tillför värden för naturvården, den biologiska mångfalden och ekosystemen. Vi bedömer därför att vårt förslag ger stor miljönytta för insatta resurser.

Vårt förslag om övergångszoner mellan jord- och skogsbruksmark innebär att markägaren gör en avvägning mellan skogspolitikens produktionsmål och miljömål. Markägaren beslutar åtgärderna på egen hand utan onödig byråkrati. Myndigheternas roll blir att erbjuda markägaren information och rådgivning. Förslaget

innebär vidare att markägaren kan ges ersättning för åtgärder i skogsbryn som inte är företagsekonomiskt motiverade men som ger miljönytta. Vi bedömer att förslaget ger förutsättningar för kostnadseffektiva miljöinsatser.

### **Fördelningseffekter**

Förslaget berör de markägare som avverkar skog intill jordbruksmark. Förslaget har inte några påtagliga fördelningseffekter.

### **Statsfinansiella effekter**

Förslaget bedöms inte få några påtagliga statsfinansiella effekter.

### *Övergångszoner mellan jord- och skogsbruk*

Det står varje enskild markägare fritt att bestämma om denne vill återplantera träd eller inte i de föreslagna övergångszonerna mellan jord- och skogsbruksmark. Det kommer inte att utgå någon ersättning till de markägare som väljer att inte återplantera träd. Det slopade återbeskningskravet får därför inga direkta statsfinansiella effekter.

Eventuella riktade insatser för skötsel av bryn kan finansieras genom omfördelningar inom landsbygdsprogrammet. Även rådgivningsinsatser bör kunna rymmas inom pågående kompetensutveckling inom t.ex. landsbygdsprogrammets målområde Ett rikt odlingslandskap eller Skogsstyrelsens rådgivningsverksamhet.

Det är en uppgift för Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att i uppdraget om informativa och ekonomiska styrmedel bedöma behovet av statsbidrag för att ge nödvändiga incitament för skötsel av övergångszonerna. I uppdraget till myndigheter ingår att göra den slutliga bedömningen av de statsfinansiella effekterna av ett eventuellt bidragssystem.

### *Höjd ambitionsnivå i skötseln av vardagslandskapet och infrastrukturens miljöer*

En höjd ambitionsnivå i skötseln av infrastrukturens miljöer innebär ökade kostnader för de berörda myndigheterna. Dessa kostnader bedöms dock vara marginella och rymmas inom ramen för myndigheternas ekonomiska ramar. Det bör vara en uppgift för Trafikverket att inom ramen för det föreslagna uppdraget redovisa en mer preciserad analys av kostnaderna för en ändamålsenlig skötsel av den gröna infrastrukturen längs vägar och järnvägar.

Svenska kraftnät uppskattar kostnaden för en anpassad skötsel till cirka 1 till 2 miljoner per år (cirka 1,5–2 procent av årsbudgeten för skogligt underhåll) beroende på vald ambitionsnivå. Denna uppskattning bygger på att det är möjligt att göra naturfrämjande åtgärder i samband med ordinarie underhåll. Det bör vara en uppgift för Svenska kraftnät att inom ramen för det föreslagna uppdraget redovisa en mer preciserad analys av kostnaderna för en ändamålsenlig skötsel av den gröna infrastrukturen längs vägar och järnvägar.

### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att efter samråd med andra berörda aktörer utforma gemensamma ekonomiska styrmedel för hantering av övergångszoner.
- Trafikverket att planera för och genomföra skötsel av vägars sidområden och järnvägsmark utmed järnvägslinjer och stationsområden ur naturvårds- och landskapsperspektiv. Planeringsdelen av uppdraget ska ske efter samråd med Statens jordbruksverk.
- Svenska kraftnät att planera för och genomföra skötsel av kraftledningsgator ur naturvårds- och landskapsperspektiv. Planeringsdelen av uppdraget ska ske efter samråd med Statens jordbruksverk.
- Statens jordbruksverk att genomföra en satsning på rådgivning och information om skötsel av gräs- och buskmarker i infrastrukturens miljöer.

- Boverket att i vägledning om översiktsplanering ta upp att kommunerna i sin översiktplan bör ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen samt till stora orörda mark- och vattenområden och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.
- Länsstyrelserna att se över de underlag som myndigheten tillhandahåller för kommunernas planering.

Vi bedömer att uppdragen ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.

Del D.  
Stärkt klimatanpassning





## 13 Bättre styrning för att möta klimatförändringarna

Klimatförändringarna får konsekvenser för den biologiska mångfalden, ekosystemen och deras förmåga att leverera ekosystemtjänster. Förutsättningarna för pågående och framtida användning av mark och vatten kommer att förändras, vilket påverkar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Vi behöver därför anpassa användningen av mark och vatten till klimatförändringarna samtidigt som vi arbetar med att minska utsläppen av växthusgaser.

Med klimatanpassning avses omställningar i ekologiska, sociala eller ekonomiska system till följd av verkliga eller förväntade klimatförändringar. Det handlar om att identifiera risker och sårbarheter för att undvika framtida skadestnader och störningar i samhället och att skapa förutsättningar för att ta till vara de möjligheter som kan följa av ett förändrat klimat.

Miljömålsberedningens uppdrag omfattar både hållbar markanvändning och hållbar vattenpolitik. Vi har identifierat behov av samhällsförändringar inom dessa områden och med utgångspunkt i detta föreslår vi två etappmål:

- Förutsättningarna för att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat är säkerställda senast 2020.
- Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmiljö i ett förändrat klimat ska finnas på plats senast 2018.



## 14 Stärkt arbete med klimatanpassning

### 14.1 Etappmål om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat

**Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:**

Förutsättningarna för att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat är säkerställda senast 2020.

**Förslag till åtgärder:**

- Senast 2015 ser regeringen över och förtydligar instruktionen för samtliga berörda expert- och sektorsmyndigheter. Översynen ska syfta till att precisera och förtydliga myndigheternas ansvar, uppgifter och särskilda funktion i arbetet med klimatanpassning. I anslutning till detta får berörda myndigheter också i uppdrag att ta fram förslag till mål för arbetet med klimatanpassning inom sina respektive ansvarsområden. Uppdraget att ta fram förslag till mål ska rapporteras till regeringen senast den 15 december 2015.
- Regeringen ger senast 2015 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) i uppgift att samordna de statliga myndigheternas arbete med klimatanpassning. Inom ramen för uppdraget ska SMHI kartlägga behovet av mötesplatser och framtagande av samordnade underlag, verktyg och stöd för klimatanpassning.
- Regeringen ger senast 2015 SMHI i uppdrag att ta fram förslag till ett system för insamling och tillgängliggörande av högupplösta nederbördsdata.

- Regeringen ger senast 2015 länsstyrelserna i uppdrag att se över det planeringsunderlag som länsstyrelserna förser kommunerna med i den fysiska planeringen, särskilt beträffande de underlag som behövs för att förebygga och på andra sätt hantera risker som följer med ett ändrat klimat. Översynen bör vara färdig senast den 15 december 2015.
- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att se över hur lagstiftningen bör utformas för att myndigheter, kommuner, infrastrukturförvaltare och enskilda ska kunna bedriva ett verkningsfullt arbete med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. Syftet med utredningen ska vara att utreda och analysera eventuella hinder och begränsningar för klimatanpassning i lagstiftningen och vid behov lämna förslag på författningsändringar. Utredaren ska överväga om kommunernas skyldighet att analysera risker och sårbarheter som följer av ett förändrat klimat och ta fram planer för hur sådana risker ska hanteras behöver förtydligas. I uppdraget ska också ingå att utreda behovet av lagstadgad rätt för kommunerna att utföra åtgärder på annans mark för att minska risken för att angelägna allmänna intressen skadas till följd av klimatförändringar.
- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till hur det framtida arbetet med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat bör finansieras.

#### 14.1.1 Motivering

##### Anpassningen till ett förändrat klimat är en stor utmaning

En av samhällets stora framtida utmaningar är hur användningen av mark och vatten ska kunna anpassas till ett gradvis förändrat klimat. Klimatanpassning handlar bl.a. om att förebygga och minimera negativa effekter av klimatförändringarna, men också om att ta till vara på de positiva effekter som ett förändrat klimat kan ge upphov till. Det kan t.ex. handla om åtgärder för att hantera en ökad risk för skred, ras, erosion, översvämning och markförorening

eller åtgärder för att möta förändringar av markens produktivitet och förlängd växtsäsong.

Med klimatanpassning avser vi åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors liv, hälsa och egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra för mark, vatten och bebyggelse. Det kan handla om åtgärder för att förhindra och begränsa skador på befintlig eller planerad bebyggelse, infrastruktur och annan användning av mark- och vattenområden samt skador på människor, egendom och miljön.

För att det ska vara möjligt att nå flera av miljö kvalitetsmålen måste en anpassning till ett förändrat klimat ske. Detsamma gäller målen om bl.a. ekosystemtjänster och produktionsnivåer i skogs- och jordbrukslandskapen. Det föreslagna etappmålet syftar i första hand till att bidra till att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* nås. Etappmålet kan också bidra till att miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv* nås.

### Arbetet har till stor del varit fokuserat på att sprida kunskap och information

Hittills har en stor del av arbetet med klimatanpassning varit inriktat mot att ta fram och sprida kunskap och information om klimatförändringarna och behovet av anpassning. Regeringen har bl.a. gett Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) i uppdrag att driva ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning med uppgift att samla in, sammanställa och tillgängliggöra kunskap om klimatförändringarna och klimatanpassning samt att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer ta fram en vägledning för hur man använder sig av klimatscenarier.

På regional nivå har regeringen gett länsstyrelsen i uppgift att samordna arbetet med klimatanpassning, samordna nationella myndigheters underlag och förse kommunerna med planeringsunderlag. Länsstyrelserna har regeringens uppdrag att sammanställa, redovisa och göra jämförelser av det klimatanpassningsarbete som sker på kommunal nivå<sup>1</sup>. Uppdraget delrapporterades till regeringen den 1 oktober 2013. I länsstyrelsernas uppdrag ingår också att ta fram regionala handlingsplaner för klimatanpassning som ska fungera

<sup>1</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna.

som vägledning för det lokala och regionala arbetet med klimatanpassning.

### **Kommunerna har en viktig roll i anpassningsarbetet**

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen. Ett viktigt instrument är plan- och bygglagen (2010:900), där frågan om klimatanpassning aktualiseras vid kommunens planläggning och i ärenden om bygglov och där länsstyrelsen ska verka för att planerad bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Ny och tillkommande bebyggelse och övrig infrastruktur ska stå emot de påfrestningar som ett förändrat klimat kan komma att innebära.

Rätt tillämpad är plan- och bygglagen ett väl fungerande verktyg för att säkerställa att framtida bebyggelse på oexploaterad mark och tillkommande bebyggelse på redan exploaterad mark kommer att klara av ett gradvis förändrat klimat. När det gäller skydd av mark och anpassning av befintlig bebyggelse har dock plan- och bygglagen uppenbara begränsningar.

### **Varierande kunskap om de risker som följer av ett förändrat klimat**

Kunskaperna och kännedomen om vilka risker som följer av ett förändrat klimat på lokal nivå varierar mellan kommunerna. I många kommuner saknar man t.ex. förutsättningar för att utvärdera orsaker till översvämningar och analysera snabba avrinnings- och skyffelsförlopp. Försvarets forskningsinstitut har pekat på att det finns brister i kommunernas planering inför en framtida förväntad havsnivåhöjning. En tredjedel av de undersökta kommunerna saknade uppskattningar av framtida havsnivåer i sin planering.<sup>2</sup>

Enligt Boverkets miljömålsenkät från 2012 hade 37 procent av de svarande kommunerna aktuella dokument för anpassning till effekterna av ett förändrat klimat. I 31 procent av de svarande

---

<sup>2</sup> Von Olreich, m.fl. (2012), Framtida havsnivåhöjning i kommunal planering, Totalförsvarets forskningsinstitut och Kungliga tekniska högskolan.

kommunerna pågick ett arbete med att ta fram sådana dokument. Resterande del (32 procent) saknade aktuella dokument för detta.<sup>3</sup>

I Sveriges kommuner och landstings undersökning av kommunernas arbete med klimatanpassning 2011 uppgav strax över 20 procent av kommunerna att de i hög utsträckning arbetade med klimatanpassning i risk- och sårbarhetsanalyser. Omkring 60 procent av kommunerna uppgav att de i viss utsträckning arbetade med klimatanpassning i risk- och sårbarhetsanalyser.<sup>4</sup>

### **Kommunernas förutsättningar att arbeta med klimatanpassning behöver förbättras**

Många kommuner arbetar aktivt med frågor om anpassning till ett förändrat klimat, i huvudsak med översvämnings- och skredrisker. Samtidigt pekar många kommuner på att de saknar förutsättningar för att bedriva ett verkkningsfullt arbete inom området. De hinder för arbetet som kommuner och andra aktörer lyfter fram har att göra med:

- avsaknaden av nationella och regionala mål,
- brister i kunskap, planeringsunderlag och beslutstöd,
- otydlig ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter och nivåer,
- brister i samordningen mellan statliga myndigheter,
- oklarheter gällande vilket stöd en kommun har att göra vissa åtgärder i lagstiftningen,
- begränsningar i gällande lagstiftning, och
- avsaknaden av ekonomiska medel och resurser.<sup>5</sup>

I Sveriges kommuner och landstings undersökning av kommunernas arbete med klimatanpassning uppgav 70 procent av kommun-

---

<sup>3</sup> Boverket (2012), Miljömålsenkät 2012.

<sup>4</sup> Sveriges kommuner och landsting (2012), Kommunernas arbete med klimatanpassning.

<sup>5</sup> Sveriges kommuner och landsting (2012), Kommunernas arbete med klimatanpassning; Glaas, E. (2013), Reconstructing Noah's ark – Integration of climate change adaptation into Swedish public policy, Linköping Studies in Arts and Science No. 578, Linköping University, Linköping; André, K. (2013), Climate change adaptation processes: Regional and sectoral stakeholder perspectives, Linköping Studies in Arts and Science No. 579, Linköping University, Linköping; och Storbjörk, S. (2009), Klimatanpassning och den fysiska planeringens utmaningar, i Granger G. och Knuthammar C. (red), Klimatets krav på samhället, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande 2009.

erna att de saknade underlag och verktyg för att ta fram lokala analyser av effekter av klimatförändringar och av olika anpassningsåtgärder. Kommunerna pekade också på att de underlag som statliga myndigheter tillhandahåller måste vara samordnade och utformade på ett sätt som gör det möjligt för kommunerna att kombinera och använda underlagen för att göra olika typer av risk- och sårbarhetsanalyser. Kommunerna efterfrågade också en bättre dialog med de statliga myndigheterna, framför allt länsstyrelsen.<sup>6</sup>

Vissa kommuner har också pekat på att det råder brist på kunskap om vilka scenarier som kommunerna bör räkna med och anpassa sig till. Det finns också viss okunskap om vad olika lagstiftningar tillåter och vilken nivå som har ansvar för att anpassningen till ett förändrat klimat faktiskt sker.<sup>7</sup>

För att kommunerna ska kunna bedriva ett verkningsfullt anpassningsarbete behöver de underlag och verktyg som statliga myndigheter tillhandahåller vara möjliga att anpassa till lokala förutsättningar och mål. Allt för översiktliga underlag och kartor kan t.ex. inte användas i analyser vid detaljplanering. Det är också svårt för kommunerna att använda sig av underlag där de nationella myndigheterna inte har samordnat sig eftersom man då måste göra en egen bedömning av vilka scenarier som ska prioriteras och beaktas i planeringen.

### Statens ansvar som infrastrukturförvaltare eller förvaltningsmyndighet

Frågan om anpassning till ett förändrat klimat aktualiseras även vid användning av mark och vatten som inte berörs av kommunens planmonopol. Frågan om behov av klimatanpassning bör därför på ett strukturerat sätt även beaktas i sådana fall. Detta gäller särskilt för större anläggningar som inte är tillfälliga och som har en relativt stor påverkan på miljön och på samhällsplaneringen. Exempel på sådana anläggningar är vägar, järnvägar eller allmänna hamnar, men även anläggningar för energiförsörjning eller för bearbetning av mineral. Infrastrukturförvaltare för sådana anläggningar kan vara statliga, kommunala, privata eller en kombination av dessa.

---

<sup>6</sup> Sveriges kommuner och landsting (2012), Kommunernas arbete med klimatanpassning.

<sup>7</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2013), Regionala planer för klimatanpassningsarbetet, RB 39, Delrapportering: Sammanställning, redovisning och jämförelse av klimatanpassningsarbetet på kommunal nivå.



Staten, och i vissa fall kommunen, kan utöva kontroll över tillkomst och underhåll av sådana anläggningar. Till exempel är Trafikverket infrastrukturförvaltare för statliga allmänna vägar och det järnvägsnät som tillhör staten. Hamnar förvaltas av hamnföretag, som kan vara kommunalt helägda bolag eller delvis ha privata ägare. I de fall där staten inte är infrastrukturförvaltare framgår vanligen av det tillämpliga regelverket att en statlig myndighet i egenskap av förvaltningsmyndighet ansvarar för handläggning av ansökningar, tillsyn och/eller utfärdande av föreskrifter.

Med tanke på dessa förutsättningar bör staten i egenskap av infrastrukturförvaltare eller förvaltningsmyndighet beakta de risker som ett förändrat klimat medför samt dess konsekvenser för planerade och befintliga anläggningar för vilka de har ett ansvar.

## Även lagstiftning kan behöva klimatanpassas

### *Begränsningar i dagens plan- och bygglagstiftning*

Dagens lagstiftning som reglerar användning av mark och vatten härstammar ofta från en tid då man inte talade om klimatförändringarna som en realitet. En konsekvens av detta är att den inte alltid ger optimala förutsättningar för klimatanpassning. Plan- och bygglagen, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, anläggningslagen (1973:1149) och miljöbalken (1998:808) har nämnts som exempel på lagar som i sin nuvarande utformning har en delvis hindrande verkan på klimatanpassningsarbetet.

Ett exempel på att nuvarande lagstiftning inte är optimalt utformad är att det är svårt att skydda och anpassa befintlig bebyggelse till ett förändrat klimat. Kommunen kan genom ändringar i detaljplanen få möjlighet att utföra åtgärder på annans mark, eventuellt i samverkan med fastighetsägare. Det förutsätter dock att ingen berörd fastighetsägare motsätter sig åtgärden. I plan- och bygglagen finns också ett slags inbyggd rätt att fortsätta med pågående markanvändning, eftersom befintlig bebyggelse i ett detaljplaneområde får finnas kvar även om den skulle strida mot en ny detaljplan som innebär ändrade planbestämmelser för området.

I princip gäller samma förutsättningar för nytillkommande bebyggelse på redan exploaterad och bebyggd mark i riskområden som för ny bebyggelse på oexploaterad mark. Ytterligare bebyggelse i sådana områden som är olämpliga från klimatanpassnings-

synpunkt kan motverkas genom att gamla detaljplaner upphävs eller genom att nya och från klimatsynpunkt mer uppdaterade detaljplaner antas. I praktiken vill dock många kommuner av politiska eller ekonomiska skäl inte försvåra eller omöjliggöra kompletterande bebyggelse på detta sätt. Nödvändiga skyddsåtgärder för befintlig bebyggelse som kan kräva planläggning riskerar därför att inte bli genomförda. När kommunerna väljer att tillämpa plan- och bygglagstiftningen på detta sätt fungerar den inte som ett effektivt verktyg för att åstadkomma ett mer klimatsäkert samhälle.

Plan- och bygglagstiftningen har vidare tydliga begränsningar när det gäller möjligheten att genomföra större åtgärder för att skydda mark eller bebyggelse mot ett förändrat klimat, t.ex. invallningar av större områden för att förhindra översvämning. Lagstiftningen är inte utformad för att skydda bebyggelse och mark mot påverkan från naturen, utan förutsätter i första hand att någon offentlig eller privat aktör har en vilja och en förmåga att genomföra en åtgärd. I en översiktsplan kan man identifiera områden som är i riskzonen för t.ex. översvämning, men om det inte finns någon som vill och kan utföra en skyddsåtgärd kan inte en skyldighet för att trygga genomförandet av åtgärder skapas genom plan- och bygglagstiftningen.<sup>8</sup>

Det kan vara nödvändigt att stärka kommunernas möjlighet att vidta åtgärder på annans mark för att skydda bebyggelse, viktig infrastruktur och annan markanvändning från naturolyckor. I t.ex. ett område med kraftigt förorenad mark och en mycket hög risk för ras eller skred kan behovet av förebyggande åtgärder vara akut. Om en enskild fastighetsägare motsätter sig att en åtgärd utförs på den egna fastigheten kan det få till följd att omkringliggande bebyggelse och användning av mark och vatten inte kan skyddas. Det kan också finnas behov av att förtydliga plan- och bygglagen när det gäller vissa skyddsfrågor, t.ex. möjligheten att vid planering inom ett område vidta åtgärder för att skydda områden utanför planområdet.

---

<sup>8</sup> Boverket (2009), Bygg för morgondagens klimat, Anpassning av planering och byggande; och Christensen, J. (2013), Dagvattenreglering – ett grumligt område, Har kommunerna de instrument som behövs för att klara miljökvalitetsnormerna? i Gipperth, L. och Zetterberg, C. (red), Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor, Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek, Iustus Förlag.

*Hinder för klimatanpassningsarbetet i annan lagstiftning*

Det finns också en risk för konflikt mellan plan- och bygglagen och miljöbalken som behöver hanteras för att förutsättningarna för anpassning till ett förändrat klimat ska stärkas. Miljölagstiftningens främsta syften är dels att skydda naturen, miljön och människors hälsa mot negativ påverkan, dels främja en hållbar utveckling. Lagstiftningen är däremot inte tänkt att mer ensidigt fokusera på skydd för befintlig bebyggelse eller samhällsekonomiska intressen. I den mån skyddsåtgärder går att reglera i plan- och bygglagen finns det en risk att miljölagstiftningen förhindrar just de åtgärderna. Klimatanpassning kan t.ex. handla om åtgärder för att skydda befintlig bebyggelse eller natur- och kulturvärden mot vatten med hjälp av vallar. Sådana skyddsåtgärder kan vara förenliga med plan- och bygglagen men kan i stället komma i konflikt med miljöbalken eftersom invallning av befintliga områden påverkar strandskyddet. Det kan även riskera att skada växt-, natur- och havsmiljön i strandzonen och därför nekas tillstånd enligt miljöbalken. I dessa fall ställs angelägna samhällsintressen mot varandra utan att intressekonflikten är möjlig att lösa inom ramen för befintlig lagstiftning.

Ändringar av anläggningslagen kan behövas för att göra det möjligt att t.ex. skapa en gemensamhetsanläggning<sup>9</sup> som skyddsåtgärd mot effekterna av ett förändrat klimat. Vid framtagande av en detaljplan ska det prövas om området är lämpligt för bebyggelse. Om skyddsåtgärder är nödvändiga måste dessa kunna utföras, vilket kan säkerställas t.ex. genom gemensamhetsanläggningar eller servitut<sup>10</sup>. Vidare är vattentjänstlagen inte utformad för att hantera den ökade risken för översvämning i va-system på grund av stigande vattennivåer eller ändrade nederbördsförhållanden.<sup>11</sup> Kommunens ledningar är, även om de successivt anpassas till klimatförändringar i enlighet med Svenskt vattens rekommendationer, ännu inte alltid dimensionerade för att klara av de förändringar i mängd eller variation som kan uppstå på grund av ett förändrat klimat.

Kommuners och länsstyrelsernas uppgifter när det gäller klimatanpassning framgår i dag av olika författningar. Arbetet enligt dessa

<sup>9</sup> En gemensamhetsanläggning är en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (1 § anläggningslagen).

<sup>10</sup> Ett servitut är en rätt för ägaren av en fastighet att på ett visst bestämt sätt använda en annan fastighet.

<sup>11</sup> Christensen, J. (2013), Dagvattenreglering – ett grumligt område. Har kommunerna de instrument som behövs för att klara miljö kvalitetsnormerna? i Gipperth L. och Zetterberg, C. (red), Miljörättsliga perspektiv och tankevärdor, Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek, Iustus Förlag.

författningar skulle kunna samordnas eller integreras i större utsträckning än vad som sker i dag. Kommuners arbete med klimatanpassning bör även förhålla sig till det ansvar för fysisk planering, räddningstjänst och beredskap vid olyckor som kommunerna har enligt dagens regler. Som exempel kan nämnas lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som avser allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Lagen syftar till att ta hand om konsekvenserna av en allvarlig störning snarare än att förebygga sådana störningar och är därför ett slags komplement till klimatanpassningsarbetet.

Kommunens förebyggande verksamhet mot olyckor kan hindras av den kommunala likställighetsprincipen<sup>12</sup>. Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har kommunen en skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. När det gäller förebyggande åtgärder mot andra olyckor än bränder har kommunerna ett mer begränsat ansvar att verka för att åstadkomma skydd mot olyckor, utan att andras ansvar inskränks<sup>13</sup>. Kommunens möjlighet att vidta åtgärder är vidare begränsad till områden där det är av allmänt intresse för kommunmedborgarna att åtgärder vidtas. Det krävs inte att samtliga invånare berörs direkt men om endast ett fåtal enskilda fastighetsägare påverkas begränsas kommunens möjlighet att agera av likställighetsprincipen<sup>14</sup>.

#### *Dricksvattenutredningen hanterar skydd av vattentäkter*

Regeringen gav 2013 en särskild utredare i uppgift att genomföra en bred genomgång av dricksvattenområdet, från råvatten till tappkran för allmänt dricksvatten (dir. 2013: 75). Utredningen har antagit namnet Dricksvattenutredningen (L 2013:02). Syftet med utredningen är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och på lång sikt, och i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Utgångspunkten ska vara klimatförändringarnas förväntade effekter på dricksvattenförsörjningen och hur risker med bl.a. kemiska ämnen och

---

<sup>12</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009), Ansvar vid naturolycka, Publikationsnr. 0179-10.

<sup>13</sup> 3 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor.

<sup>14</sup> Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund.

skydd av dricksvattenförsörjning och råvattentäkter på ett riskbaserat och systematiskt sätt ska kunna hanteras. Regeringen beslutade den 28 maj 2014 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2014:73).

### I dag avsätts relativt små medel för det praktiska åtgärdsarbetet

Flera aktörer har pekat på finansieringsfrågan som en förklaring till att det hittills har genomförts få praktiska anpassningsåtgärder<sup>15</sup>. Kommunerna har även framfört en önskan om att staten ska satsa mer resurser på att anpassa infrastruktur och befintlig bebyggelse till ett förändrat klimat<sup>16</sup>.

För bebyggda områden där risken för naturolyckor är särskilt stor har staten anvisat medel för förebyggande åtgärder<sup>17</sup>. Syftet med anslaget är bl.a. att främja fördjupade behovsutredningar och att genomföra åtgärder för att anpassa bebyggda miljöer till ett förändrat klimat. Anslaget omfattar förebyggande åtgärder mot jordskred eller andra naturolyckor.

Anslaget till statsbidrag för förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor är för närvarande 24,8 miljoner kronor. Av tabell 3 framgår anslagets utveckling under de senaste åren. Under perioden 2010 till 2012 höjdes anslaget tillfälligt.

**Tabell 3. Anslag, budget, sökta och utbetalade belopp inom ramen för anslag 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra olyckor under perioden 2010 till 2014 (tusental kronor)**

| År   | Anslag | Budget | Sökt belopp | Utbetalt | Antal kommuner | Antal objekt |
|------|--------|--------|-------------|----------|----------------|--------------|
| 2010 | 54 850 | 49 000 | 337 000     | 49 000   | 30             | 64           |
| 2011 | 59 850 | 56 000 | 172 500     | 56 000   | 8              | 19           |
| 2012 | 39 850 | 34 000 | 296 500     | 34 000   | 17             | 20           |
| 2013 | 24 850 | 19 000 | 72 000      | 22 500   | 14             | 18           |
| 2014 | 24 850 | 0      | 142 000     | 0        | 6              | 10           |

*Källa:* Prop. 2013/14:1 och underlag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

<sup>15</sup> Se t.ex. Glaas, E. (2013), Reconstructing Noah's ark – Integration of climate change adaptation into Swedish public policy, Linköping Studies in Arts and Science No. 578, Linköping University, Linköping.

<sup>16</sup> Sveriges kommuner och landsting (2012), Kommunernas arbete med klimatanpassning.

<sup>17</sup> Kommunerna kan söka bidrag hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för kostnader för åtgärder som syftar till att öka markens stabilitet eller skydda mot översvämningar. Åtgärder mot erosion omfattas i dagsläget inte av anslaget. Bidrag lämnas upp till 60 procent av kostnaderna för den planerade eller genomförda åtgärden eller till max 60 procent av de hotade objektens värde.

Intresset för statsbidraget är stort ute bland kommunerna (tabell 3). Samtliga år under perioden 2010 till 2013 har kommunernas ansökningar vida överstigit tillgängliga medel. Samma förhållande gäller även för perioden 2004 till 2009<sup>18</sup>. Behovet av stöd och antalet ansökningar kommer antagligen att öka i takt med att klimatet förändras och att medvetenheten om behovet av anpassning ökar.

Anslaget är inte tillräckligt för att tillgodose efterfrågan från kommunerna. Detta gör att åtgärder skjuts fram i tiden eller inte genomförs alls.

### Det är mer lönsamt att göra förebyggande åtgärder än att vänta till dess att olyckan är framme

Effekterna av ett förändrat klimat kan medföra stora kostnader för samhället. Det finns flera studier som pekar på att det sannolikt är billigare att vidta åtgärder på ett tidigt stadium än att betala priset för att inte anpassa sig till ett förändrat klimat<sup>19</sup>. I sin strategi för klimatanpassning pekar också EU på behovet av en skyndsam anpassning eftersom en fördröjning riskerar att öka samhällets kostnader<sup>20</sup>. Även FN:s klimatpanel<sup>21</sup> fokuserar i en av sina senaste rapporter på riskhantering och klimatanpassning<sup>22</sup>.

Klimat- och sårbarhetsutredningen uppskattade kostnaden för att anpassa bebyggd miljö till ett förändrat klimat till mellan 100 och 300 miljoner kronor per år<sup>23</sup>. Göta älv-utredningen har beräknat det ekonomiska värdet av potentiella skador orsakade av skred, enbart i områden runt Göta älv, till 144 miljarder kronor. Kostnaden för konsekvenser i områden med hög risk för skred har utredningen beräknat till 7 miljarder kronor. Utredningen har också beräknat den översiktliga kostnaden för att utföra åtgärder i prioriterade områden till mellan 4 och 6 miljarder kronor.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60).

<sup>19</sup> Se t.ex. OECD (2008), *Economic Aspects of Adaptation to Climate Change: Costs, Benefits and Policy Instruments*; och Stern, N. (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change, Executive Summary*, HM Treasury.

<sup>20</sup> COM(2013) 216 final, *An EU Strategy on adaptation to climate change*.

<sup>21</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

<sup>22</sup> IPCC (2014), *Summary for policymakers in Climate change 2014, Impact, adaptation and vulnerability, Part A: Global and sectoral aspects, Contribution of working group II to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*.

<sup>23</sup> Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60).

<sup>24</sup> Statens geotekniska institut (2012), *Göta älvutredningen, Slutrapport del 1 - Samhällskonsekvenser*.

## Från kunskap och kännedom om problemen till handling och praktiska åtgärder

Trots satsningarna på ny kunskap och informationsspridning, kommunernas arbete med den fysiska planeringen och möjligheterna att få bidrag för förebyggande åtgärder genomförs få praktiska åtgärder. En förklaring till att arbetet ännu inte har tagit ordentlig fart är att ansvarsfördelningen och samordningen mellan berörda statliga myndigheter och mellan stat, kommun och enskilda är otydlig samt att det saknas ekonomiska resurser för ett effektivt arbete på lokal nivå. Flera myndigheter, Sveriges kommuner och landsting och forskare har pekat på att det finns skäl att se över organisation, ansvarsfördelning och samordning inom området klimatanpassning. Det behöver bli tydligt vad som ska göras, vem som har ansvar för att det blir gjort och när det ska vara gjort samt hur de nationella myndigheterna ska samordna sig för att kunna stödja kommuner och enskilda på bästa sätt. Så länge detta inte är klarlagt avvaktar många kommuner och enskilda med att vidta åtgärder. Detta gäller i synnerhet mer kostsamma åtgärder som rör befintlig bebyggelse och infrastruktur.

Mot denna bakgrund menar vi att det finns ett behov av att säkerställa att samhället har de förutsättningar som krävs för att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat.

### 14.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska nås:

- Senast 2015 ser regeringen över och förtydligar instruktionen för samtliga berörda expert- och sektorsmyndigheter. Översynen ska syfta till att precisera och förtydliga myndigheternas ansvar, uppgifter och särskilda funktion i arbetet med klimatanpassning. I anslutning till att regeringen förtydligar myndigheternas instruktioner får berörda myndigheter i uppdrag att ta fram förslag till mål för arbetet med klimatanpassning inom sina respektive ansvarsområden. Uppdraget att ta fram förslag till mål bör rapporteras till regeringen senast den 15 december 2015.

- Regeringen ger senast 2015 SMHI i uppgift att samordna de statliga myndigheternas arbete med klimatanpassning. Inom ramen för uppdraget ska SMHI kartlägga behovet av mötesplatser och framtagande av samordnade underlag, verktyg och stöd för klimatanpassning. Med utgångspunkt i behoven ska SMHI verka för att berörda expert- och sektorsmyndigheter samordnar sitt arbete med klimatanpassning så att länsstyrelser, kommuner och enskilda får det stöd som de behöver.
- Regeringen ger senast 2015 SMHI i uppdrag att ta fram förslag till ett system för insamling och tillgängliggörande av högupplösta nederbördsdata.
- Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att se över de planeringsunderlag som länsstyrelserna förser kommunerna med i den fysiska planeringen, särskilt beträffande de underlag som behövs för att förebygga och på andra sätt hantera risker som följer med ett ändrat klimat. Översynen bör vara färdig senast den 15 december 2015.
- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att se över hur lagstiftningen bör utformas för att myndigheter, kommuner, infrastrukturförvaltare och enskilda ska kunna bedriva ett verkningsfullt arbete med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. Syftet med utredningen ska vara att utreda och analysera eventuella hinder och begränsningar för klimatanpassning i lagstiftningen och vid behov lämna förslag på författningsändringar. Utredaren ska överväga om kommunernas skyldighet att analysera risker och sårbarheter som följer av ett förändrat klimat och ta fram planer för hur sådana risker ska hanteras behöver förtydligas. I uppdraget ska också ingå att utreda behovet av lagstadgad rätt för kommunerna att utföra åtgärder på annans mark för att minska risken för att angelägna allmänna intressen skadas till följd av klimatförändringar.
- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till hur det framtida arbetet med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat bör finansieras.



## Förtydligande av expert- och sektorsmyndigheternas instruktioner

För att stärka förutsättningarna för arbetet med att anpassa markanvändningen till ett förändrat klimat föreslår vi att regeringen senast 2015 förtydligar instruktionen för följande myndigheter:

- Boverket
- Havs- och vattenmyndigheten
- Lantmäteriet
- Livsmedelsverket
- Länsstyrelserna
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- Skogsstyrelsen
- Statens geotekniska institut
- Statens energimyndighet
- Statens jordbruksverk
- Svenska kraftnät
- Sveriges geologiska undersökning
- SMHI
- Trafikverket

Av de berörda myndigheternas instruktion bör framgå att de inom sitt verksamhetsområde ska initiera, stödja och följa upp arbetet med anpassning till ett förändrat klimat och aktivt verka för en effektiv samverkan.

För att utveckla och förstärka arbetet med att anpassa markanvändningen till ett förändrat klimat behövs tydliga mål med ambitionsnivåer och en tydlig ansvarsfördelning. Vi föreslår därför att regeringen i anslutning till att myndigheternas instruktioner förtydligas ger berörda myndigheter i uppdrag att ta fram förslag till mål för arbetet med klimatanpassning inom sina respektive ansvarsområden. Av uppdraget bör framgå att myndigheternas arbete med att ta fram förslag till mål bör utgå från generationsmålet och

miljökvalitetsmålen och att de föreslagna målen bör syfta till synergier mellan miljökvalitetsmålen och arbetet med klimatanpassning. Uppdraget att ta fram förslag till mål ska rapporteras till regeringen senast 15 december 2015.

Av instruktionerna för Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning och SMHI bör dessutom framgå att myndigheterna ska bistå länsstyrelserna med underlag och kompetens i det regionala arbetet med klimatanpassning. För att detta ska fungera tillfredsställande bör myndigheterna få i uppdrag att hitta former för en fungerande samverkan och samordning. Ett sådant uppdrag bör rapporteras till regeringen senast i december 2015. Tidpunkten för avrapportering är satt med hänsyn till att kommissionen har för avsikt att följa upp medlemsstaternas arbete med klimatanpassning 2017 för att se om de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna är tillräckliga.

Vi föreslår också att det nationella kunskapscentrum för klimatanpassning som SMHI driver på uppdrag av regeringen inrättas permanent. Myndighetens nuvarande uppdrag sträcker sig till 2015. Givet centrumets centrala ställning när det gäller kunskaps- och informationsförsörjningen inom området klimatanpassning menar vi att uppgiften att driva ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning bör skrivas in i SMHI:s instruktion.

Mot bakgrund av SMHI:s roll inom kunskaps- och informationsförsörjningen för klimatanpassning och behovet av dialog mellan olika nivåer i samhället föreslår vi att regeringen ger SMHI i uppgift att på nationell nivå fånga upp behov av mötesplatser och samordnade underlag, verktyg och stöd. Med utgångspunkt i behoven ska SMHI verka för att den samordning mellan expert- och sektorsmyndigheter som krävs för att länsstyrelser och kommuner ska få det stöd och de underlag som de behöver för att ett verkningsfullt anpassningsarbete blir av.

För att samhället ska vara bättre förberett på stigande havsnivåer föreslår vi att regeringen ger SMHI, Boverket, Statens geotekniska institut och Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att efter samråd ta fram och utveckla riktlinjer för havsvattennivåer i fysisk planering. Uppdraget bör rapporteras till regeringen senast 2016. Uppgiften att förvalta och utveckla riktlinjer för havsvattennivåer i fysisk planering bör därefter ingå i myndigheternas instruktionsenliga uppgifter.

Vi föreslår också att regeringen ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppgift att i samråd med Boverket, SMHI, Statens geotekniska institut och Sveriges geologiska undersökning ge stöd till kommunerna i arbetet med att integrera klimatanpassning i de kommunala risk- och sårbarhetsanalyser som följer av lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Myndigheternas arbete ska inriktas mot att ta fram och utveckla metoder för att analysera risker och sårbarheter som följer av ett klimat i förändring.

Det är dock inte tillräckligt att kommunerna integrerar klimatanpassning i de kommunala risk- och sårbarhetsanalyserna utan analyserna måste också användas i den fysiska planeringen. Vi föreslår därför att regeringen ger Boverket i uppgift att efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och SMHI ta fram en vägledning för hur risk- och sårbarhetsanalyser som beaktar ett förändrat klimat kan beaktas i den fysiska planeringen.

Vi föreslår vidare att regeringen ger Statens geotekniska institut i uppgift att i samverkan med Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, SMHI och Sveriges geologiska undersökning upprätta och förvalta en nationell kartdatabas över risker för ras, skred och stranderosion inom bebyggda områden, potentiella exploateringsområden och områden som är viktiga för nationell och regional infrastruktur. Databasen ska komplettera de karteringar som redan görs inom området.

### **Uppdrag att ta fram en plan för hur förutsättningarna för lokalt anpassade underlag, verktyg och stöd kan förbättras**

För att förbättra kommunernas tillgång till användbara kunskaps- och planeringsunderlag föreslår vi att regeringen senast 2015 ger SMHI i uppdrag att i samverkan med Sveriges kommuner och landsting ta fram en plan för hur förutsättningarna för lokalt anpassade underlag, verktyg och stöd kan förbättras. Arbetet ska också stärka dialogen mellan de statliga myndigheterna och kommunerna.

### **Uppdrag att ta fram förslag till förbättrad nederbördsdata**

För att förbättra förutsättningarna för arbetet med klimatanpassning föreslår vi att regeringen senast 2015 ger SMHI i uppdrag att i samverkan med Svenskt vatten ta fram förslag till ett datasystem för insamling, kvalitetskontroll och fri publicering av VA-branschens högupplösta nederbördsdata. Syftet med uppdraget är att ta fram ett förslag till insamlingssystem som gör det möjligt att samla in och tillgängliggöra högupplöst nederbördsdata i en central databas. Högupplöst nederbördsdata gör det möjligt att analysera orsaker till översvämningar och snabba avrinnings- och skyfallsförlopp vilket är en väsentlig del i arbetet med klimatanpassning. Av uppdraget ska framgå att databasen ska omfatta såväl VA-branschens nederbördsmätare som SMHI:s egna stationer. Av uppdraget till SMHI ska också framgå att databasen ska vara allmänt och kostnadsfritt tillgänglig för kommuner och myndigheter och i digital form.

### **Uppdrag till länsstyrelserna att se över planeringsunderlag**

För att ytterligare stärka arbetet med klimatanpassning på lokal nivå och ge kommunerna de förutsättningar som krävs för en verkningfull anpassning bör regeringen ge länsstyrelserna i uppdrag att se över de planeringsunderlag som de förser kommunerna med i den fysiska planeringen. Översynen ska fokusera på sådana underlag som behövs för att förebygga eller på andra sätt planera för ett förändrat klimat. Länsstyrelsernas översyn bör vara färdig senast den 15 december 2015.

### **Utredning om hur lagstiftningen bör utformas för ett verkningfullt arbete med klimatanpassning**

Vi föreslår att regeringen senast 2015 tillkallar en särskild utredare med uppdrag att se över hur lagstiftningen gällande användning av mark och vatten bör utformas för att myndigheter, kommuner och enskilda ska kunna bedriva ett verkningfullt arbete med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat. Syftet med utredningen ska vara att kartlägga och analysera eventuella hinder och begränsningar för klimatanpassning i lagstiftningen och vid behov lämna

förslag på författningsändringar. Kartläggningen och analysen ska omfatta all lagstiftning som har betydelse för användningen av mark och vatten.

Inom ramen för uppdraget bör utredaren också bedöma behovet av författningsändringar för att reglera kommunernas skyldighet att analysera risker och sårbarheter som följer av ett förändrat klimat och ta fram planer för hur sådana risker ska hanteras.

I uppdraget bör ingå att utreda om det finns ett behov av lagstadgad rätt för kommunerna att utföra åtgärder på annans mark för att skydda angelägna allmänna intressen från naturskaderisker. Det kan t.ex. röra sig om åtgärder som syftar till att skydda närliggande bebyggelse, viktig infrastruktur eller pågående markanvändning.

Frågan om en lagstadgad rätt för kommuner att vidta åtgärder för att skydda angelägna allmänna intressen från naturskaderisker är juridiskt komplicerad och rör bl.a. frågor om egendomsskyddet i regeringsformen (1974:152). Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Det allmänna kan enbart inskränka användningen av mark eller byggnad när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras ska det allmänna ersätta den som utsätts för inskränkningen. I 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen anges dock att om inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl föreligger rätt till ersättning endast om det följer av bestämmelser i en lag, exempelvis miljöbalken.

Utredningen bör utgå från att en kommun enbart ska ha rätt att vidta skyddande åtgärder på annans mark i särskilda undantagsfall och att markägaren vid sådana tillfällen ska ha rätt till ersättning. För att en kommun ska ha rätt att vidta åtgärder på annans mark måste åtgärderna tillgodose angelägna allmänna intressen.

Uppdraget bör redovisas till regeringen senast 2018 för att nödvändiga ändringar och tillägg i lagstiftningen ska vara på plats 2020.

Utredaren bör samråda med berörda aktörer. Eftersom uppdraget har kopplingar till frågor om hantering av dagvatten och vattentjänstlagen bör den särskilda utredaren samråda med den

utredning om hantering av dagvatten i ett förändrat klimat som vi föreslår i avsnitt 14.2.

### **Utredning om hur det långsiktiga arbetet med klimatanpassning ska finansieras**

Såväl statliga myndigheter som kommuner har konstaterat att det i dag saknas tillräckliga resurser för ett verkningsfullt arbete med klimatanpassning. Många risker som följer av ett förändrat klimat är kända, men trots detta väntar såväl statliga myndigheter som kommuner och enskilda med att göra nödvändiga anpassningsåtgärder. På sikt kan detta orsaka stora kostnader för samhället.

För att förutsättningarna för att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat ska vara säkerställda senast 2020 behöver frågan om finansieringen av det praktiska åtgärdsarbetet utredas. Det gäller särskilt finansieringen av mer omfattande anpassningsprojekt där kostnaden överstiger en kommuns eller regions betalningsförmåga, men som bedöms ha hög prioritet ur ett sårbarhetsperspektiv. Även frågan om hur ansvaret för finansieringen ska fördelas mellan framför allt stat, kommun och enskild behöver utredas vidare.

Vi föreslår att regeringen senast 2015 tillkallar en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till hur det framtida arbetet med att anpassa pågående och planerad markanvändning inklusive bebyggd miljö till ett gradvis förändrat klimat kan och bör finansieras och hur ansvaret för finansieringen bör fördelas mellan stat, kommun och enskild.

Inom ramen för uppdraget bör utredaren särskilt belysa frågan om samhällets försäkringskydd i sin nuvarande utformning är tillräckligt för att klara av de skadekostnader som kan följa av ett förändrat klimat och i vilken utsträckning det stimulerar klimatanpassningen.

Uppdraget bör redovisas till regeringen senast 2018 för att ny finansiering ska vara tillgänglig 2020.

### 14.1.3 Konsekvensbedömning

#### Ändamålsenlighet

Klimatförändringar påverkar möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och även andra viktiga samhällsmål. Klimatanpassning är en förhållandevis ny fråga för samhället och dess institutioner. De samhällsförändringar som åsyftas i etappmålet syftar till att skapa goda förutsättningar för ett effektivt arbete med klimatanpassning hos statliga myndigheter, kommuner och enskilda aktörer. Den fysiska planeringen har en avgörande betydelse för klimatanpassningen. Frågan om finansiering av ofta dyrbara åtgärder är central.

Etappmålet riktas mot att undanröja hinder mot en effektiv klimatanpassning inom fyra områden:

- Ett utvecklat och förbättrat underlag för kommunernas arbete med klimatanpassning från berörda statliga myndigheter.
- En tydligare ansvarsfördelning och samordning mellan de statliga myndigheterna, liksom tydligare ansvarsfördelning mellan stat, kommun och enskilda.
- En starkare lagstiftning som ger kommunerna större möjligheter att påverka markanvändningen.
- Ett klagörande av ansvaret för finansiering av resurskrävande klimatanpassningsåtgärder.

Vi bedömer att dessa förändringar skapar goda förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv klimatanpassning främst i koppling till den fysiska planeringen. En effektiv klimatanpassning förutsätter också förändringar inom andra områden. I avsnitt 14.2 föreslår vi ett etappmål om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggd miljö (dagvatten) och naturmark. Etappmålet om stärkt arbete med grön infrastruktur (avsnitt 12.1) förbättrar bl.a. ekosystemens förmåga till klimatanpassning.

#### *Etappmålets bidrag till miljö kvalitetsmålen*

Det föreslagna etappmålet syftar i första hand till att bidra till att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* nås. Etappmålet kan också bidra till att miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*,

*Grundvatten av god kvalitet, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv nås.*

### *Alternativa handlingsvägar*

En utgångspunkt för vårt förslag är att stärka samhällets förmåga att anpassa sin markanvändning så att stora förluster på grund av klimatförändringarna kan undvikas. Verksamheten vid de statliga myndigheterna och de kommunala förvaltningarna ska utnyttjas men klimatuppdragen behöver tydliggöras.

När det gäller förstärkning av lagstiftningen och frågan om finansiering av kostsamma anpassningsåtgärder finns alternativa handlingsvägar. Det blir en uppgift för de särskilda utredarna som ska behandla dessa frågor att närmare belysa alternativa sätt att lösa uppgiften.

### **Förenlighet**

Sverige har rådighet att organisera den fysiska planeringen för att möta kraven på en anpassning av mark- och vattenanvändningen till ett gradvis förändrat klimat. De föreslagna åtgärderna ligger inom ramen för den strategi för klimatanpassning som har antagits av kommissionen<sup>25</sup>.

### **Kostnadseffektivitet**

Det finns ett stort antal områden i Sverige där det på grund av läge, markens beskaffenhet och topografi finns risk för ras och skred. I många delar av landet finns det också risk för översvämningar i bebyggda områden. Riskerna kommer att öka när klimatet gradvis förändras. I många fall är det kostnadseffektivt att så snart som möjligt vidta förebyggande åtgärder för att eliminera dessa risker. Det är också fullt tänkbart att det i andra fall är kostnadseffektivt att vänta med att genomföra förebyggande åtgärder eller rent av avstå från sådana.

Etappmålet ger kommunerna ett stort ansvar för att genom den fysiska planeringen säkerställa att förebyggande åtgärder vidtas.

---

<sup>25</sup> COM (2013) 216 final, An EU Strategy on adaptation to climate change.



Även vissa statliga myndigheter och enskilda aktörer kan förväntas göra förebyggande anpassningsåtgärder. Det underlag för kommunernas beslutsfattande som tas fram av de statliga myndigheterna, främst Boverket, SMHI och Statens geotekniska institut, ska underlätta för kommunerna att finna de förebyggande insatser som innebär en kostnadseffektiv klimatanpassning.

Förslagen från utredningarna om en stärkt lagstiftning och om finansiering av förebyggande klimatåtgärder bör utformas så att de stöder kostnadseffektiva förebyggande anpassningsåtgärder.

### **Fördelningseffekter**

Förslaget har inga påtagliga fördelningseffekter.

### **Statsfinansiella effekter**

Vi föreslår ett förtydligande av de statliga myndigheternas ansvar för arbetet med att anpassa markanvändningen till ett förändrat klimat. I några fall rör det sig om delvis nya uppgifter eller en breddning av nuvarande uppgifter. Vår bedömning är att merparten av de förtydliganden som föreslås är av den karaktären att de kan finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag. Några delvis nya myndighetsuppgifter bör dock uppmärksammas särskilt.

Vi föreslår att verksamheten vid det nationella kunskapscentrum för klimatanpassning som fram till 2015 ska drivas vid SMHI inrättas permanent. Den årliga kostnaden för detta uppgår till omkring sju miljoner kronor. Finansieringen bör även fortsättningsvis belasta anslaget 1:10 Klimatanpassning inom utgiftsområde 20 Allmän miljö och naturvård.

I vårt förslag ingår även att SMHI ska ta fram ett förslag till ett system för insamling och tillgängliggörande av högupplösta nederbördsdata. Det bör ingå i SMHI:s uppdrag att i sitt förslag beakta de kostnader och de statsutgifter som uppkommer med ett sådant system och lämna förslag till eventuell finansiering.

Kostnaden för Statens geotekniska institut att i samråd med ett antal myndigheter upprätta en nationell kartdatabas över förutsättningar för ras, skred och stranderosion inom vissa områden har uppskattats till 15 miljoner kronor per år under uppbyggnads-

skedet<sup>26</sup>. Kostnaden bör belasta anslag 1:10 Klimatanpassning inom utgiftsområde 20 Allmän miljö och naturvård.

Vi föreslår att en särskild utredare ska lämna förslag till finansieringen av åtgärder för att klimatanpassa pågående och planerad markanvändning. Förslagen från utredaren kan komma att innebära ökade statsutgifter. Det gäller bl.a. överväganden om kommunernas skyldighet att analysera risker och sårbarheter som följer av ett förändrat klimat. Det blir den särskilde utredarens uppgift att bedöma konsekvenserna av sina förslag.

#### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- SMHI att samordna de statliga myndigheternas arbete med klimatanpassning. Uppdraget ska genomföras i samverkan med berörda myndigheter och andra aktörer.
- SMHI att ta fram förslag till ett system för insamling och tillgängliggörande av högupplösta nederbördsdata.
- Länsstyrelserna att se över de planeringsunderlag som länsstyrelserna förser kommunerna med i den fysiska planeringen.

Vi bedömer att uppdragen ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.

---

<sup>26</sup> Statens geotekniska institut (2013), Budgetunderlag 2014–2016, Dnr 4.2.8-1302-0137.

## 14.2 Etappmål om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark

### Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark i ett förändrat klimat ska vara på plats senast 2018.

### Förslag till åtgärder:

- Regeringen ger senast 2015 Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk tillsammans i uppdrag att, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Sveriges geologiska undersökning, planera för och tillsammans med länsstyrelserna genomföra en översiktlig kartläggning av befintliga anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark. Som ett första steg i uppdraget ska kartläggningens upplägg, omfattning och metod konkretiseras. I uppdraget ska även ingå att utreda miljöeffekter av rensning och hur negativa miljöeffekter av rensning kan undvikas, samt att ge förslag på utformning av en framtida miljöersättning inom landsbygdsprogrammet för miljöanpassat underhåll och miljöanpassning av anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark. Uppdraget bör redovisas senast 2017.
- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att göra områden i bebyggd miljö mer översvämningssäkra i ett förändrat klimat. Förslagen ska syfta till att hanteringen av dagvatten och anpassningen till ett förändrat klimat ska kunna bedrivas effektivt i såväl befintlig bebyggd miljö som i planeringen av nya exploateringsområden. Utredningen bör vara färdig senast 2017.

### 14.2.1 Motivering

#### Klimatförändringarna kommer att leda till ökade vattenflöden

Ett förändrat klimat kommer att medföra ökad nederbörd i vissa delar av landet med fler häftiga skyfall och ökade problem med översvämningar<sup>27</sup>. I vissa delar av landet kommer klimatförändringarna även att innebära en snabbare höjning av havsnivån än i dag<sup>28</sup>.

Enligt Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI) klimatscenarier kan nederbörds mängden under vinterhalvåret komma att öka med mellan 30 och 40 procent<sup>29</sup>. Under hösten och vintern är avdunstningen liten och växternas förmåga att ta upp vatten är låg. Långvariga regn med stora regnmängder under hösten kan göra marken mättad på vatten vilket kan leda till att allt större mängder vatten kommer att behöva rinna ovanpå markytan under denna del av året.<sup>30</sup> Samma sak gäller under de perioder som marken är frusen.

Utan förebyggande åtgärder kommer dessa förändringar att medföra en ökad risk för översvämningar, vilket in sin tur riskerar att leda till negativa konsekvenser för miljön, bebyggda miljöer, infrastruktur och areella näringar.

#### Ökade vattenflöden påverkar möjligheterna att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen negativt

Ökad nederbörd, stigande havsnivå, skyfall och extrema värmeböljor förväntas leda till att översvämningar, erosion, ras, skred och torka blir vanligare<sup>31</sup>. Översvämningar ökar risken för läckage av näringsämnen från jordbruksmark och föroreningar från exempelvis industriområden, vilket kan påverka vattenkvaliteten i både yt-

---

<sup>27</sup> Klimatanpassningsportalen: <http://www.klimatanpassning.se/Hur-forandras-klimatet/nederbord-information>

<sup>28</sup> von Olreich. m.fl. (2012), Framtida havsnivåhöjning i kommunal planering, Totalförsvarets forskningsinstitut och Kungliga tekniska högskolan.

<sup>29</sup> SMHI:s hemsida: <http://www.smhi.se/klimatdata/Framtidens-klimat/Klimatscenarier>

<sup>30</sup> Se t.ex. Svenskt vatten (2007), Klimatförändringarnas påverkan på allmänna avlopssystem, M134, Underlagsrapport till Klimat- och sårbarhetsutredningen; Länsstyrelsen i Västra Götaland och Värmlands län (2011), Stigande Vatten – en handbok för fysisk planering i översvämningshotade områden; och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013), Pluviala översvämningar, Konsekvenser vid skyfall över tätorter, En kunskapsöversikt.

<sup>31</sup> Klimatanpassningsportalen: <http://www.klimatanpassning.se/Hur-forandras-klimatet/nederbord-information>

och grundvatten. Redan i dag leds dagvatten<sup>32</sup> ofta orenat ut direkt till recipienterna (de vattenförekomster som är mottagare av dagvatten) via dagvattenledningar och diken. I städer med tät bebyggelse leds dock dagvattnet ofta tillsammans med annat avloppsvatten i kombinerade ledningssystem till avloppsreningsverken. Ökad mängd dagvatten innebär i dessa fall att avloppsreningsverkens vattenrening riskerar att störas, vilket ökar risken för smittor och försämrade kemisk och bakterologisk vattenkvalitet. Många avloppsreningsverk är heller inte anpassade för extrema vattenflöden. Vid för stora flöden skickas då orenat vatten direkt till recipienterna.

Samtliga dessa utmaningar påverkar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Framför allt påverkas de vattenrelaterade målen som t.ex. *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Myllrande våtmarker* men ökade vattenflöden påverkar också i hög grad målen om *Gifrfri miljö*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt och djurliv*. Det finns därför ett stort behov av åtgärder som kan hjälpa till att dämpa, jämna ut och rena ökade vattenflöden.

### Ökad nederbörd kommer att påverka de areella näringarna

Effekterna av ett förändrat klimat kommer sannolikt att öka behovet av effektiv och miljöanpassad dränering<sup>33</sup> av jordbruksmarken. Enligt Klimat- och sårbarhetsutredningen<sup>34</sup> kommer ökade nederbörds mängder vintertid i kombination med otillräcklig markavvattning (se nästa avsnitt) att leda till att jordbruksmarken torkar upp senare på våren med följd att vårbruket senareläggs och möjligheterna att utnyttja en längre odlingsäsong försämras.

Markens struktur är viktig för produktionsförmågan och påverkar processer som t.ex. dränering och markbiologi. Markstrukturen kan snabbt förstöras när tunga maskiner kör på otillräckligt dränerad mark. Ett nederbördsrikare framtida klimat i kombination med eftersatt dränering ökar därmed risken för skadlig markpackning.

Somrarna i södra Sverige kommer i genomsnitt att bli torrare. Samtidigt kommer antalet skyfall att öka med periodvis kraftigt

---

<sup>32</sup> Med dagvatten avses tillfälliga flöden på bebyggda eller hårdgjorda ytor till följd av nederbörd och smältvatten. Ett synonymt begrepp som ofta används för naturmark är ytavrinning.

<sup>33</sup> Dränering innebär att vatten leds bort.

<sup>34</sup> Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter (SOU 2007:60).

ökade flöden, vilket medför ökad risk för återkommande översvämningar och produktionsbortfall för jordbruket<sup>35</sup>.

Skogsbruket kan komma att påverkas av minskad sommar-nederbörd, med risk för torka i framförallt Götaland och Svealand. Samtidigt kommer vintrarna att bli mildare med mer nederbörd i form av regn vilket kommer att påverka förutsättningarna för avverkning under vinterhalvåret i områden som i dag kan nås vid tjäle.<sup>36</sup>

### *Åtgärder för att dränera jordbruks- och skogsmark*

Markavvattning är åtgärder för att dränera mark och skydda den mot vatten, i syfte att varaktigt öka fastighetens lämplighet för ett visst ändamål, t.ex. jord- och eller skogsbruk<sup>37</sup>. Mer än hälften av Sveriges jordbruksmark antas vara beroende av olika former av dränering för att på ett effektivt sätt kunna producera livsmedel och andra biologiska produkter. En försämrad dränering kan medföra skördebortfall och en försämring av markens produktionsförmåga. Det kan också leda till ökat växtnäringläckage och ökad avgång av växthusgaser.<sup>38</sup> I dag sker i princip ingen nyanläggning för markavvattning, eftersom markavvattning är förbjudet i stora delar av Götaland, vissa delar av Svealand och en mindre del av Norrland<sup>39</sup>. I övriga områden kräver markavvattning tillstånd från länsstyrelsen<sup>40</sup>.

Förutsättningarna för att hantera ökade vattenflöden i ett förändrat klimat behöver förbättras på flera sätt. Kunskapen om jordbrukets vattenanläggningar<sup>41</sup> för markavvattning är ofullständig. Det gäller både hur stor areal som är i behov av markavvattning och vilka anläggningar som redan finns. Det finns därför ett behov av att kartlägga odlingslandskapets vattenanläggningar utifrån de

<sup>35</sup> Jordbruksverket (2013), Jordbrukets markavvattningsanläggningar i ett nytt klimat, Rapport 2013:14.

<sup>36</sup> Klimatanpassningsportalen: <http://www.klimatanpassning.se/Hur-forandras-klimatet/nederbord-information>

<sup>37</sup> Markavvattning är en juridisk definition, se 11 kap. 2 § punkt 4 miljöbalken (1998:808). Exempel på markavvattning är dikning, täckdikning, ytvattensänkning, sjösänkning och kanalisering.

<sup>38</sup> Jordbruksverket (2010), Konsekvenser för jordbrukets vattenanläggningar i ett förändrat klimat, Rapport 2010:27.

<sup>39</sup> 11 kap. 14 § miljöbalken.

<sup>40</sup> 11 kap. 13 § miljöbalken.

<sup>41</sup> En vattenanläggning är en anläggning som tillkommit genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som tillhör anläggningen (11 kap. 3 § miljöbalken). Exempel på vattenanläggningar är dammar, fisktrappor, vägbankar, bryggor, pumpar och diken. I detta kapitel avses med vattenanläggningar endast anläggningar för markavvattning.

förutsättningar som krävs för en uthållig produktion av livsmedel och fibrer och utifrån att påverkan på miljön samtidigt måste begränsas.

Fortsatt rådgivning och miljöövervakning tillsammans med ett förbättrat kunskapsläge om markernas behov av dränering är viktigt för att bl.a. förebygga skadlig markpackning på jordbruksmark vid ett förändrat klimat.

Det finns cirka 1,5–2 miljoner hektar dikad skogsmark i Sverige. En del är före detta jordbruksmark som har beskogsats men det mesta har dikats direkt för att åstadkomma högre skogsproduktion<sup>42</sup>. En del av dessa diken<sup>43</sup> rensas i dag för att behålla sin funktion. Kunskapen om vilken effekt dikesrensningen har på ökad tillväxt samt dikenas vattenföring, vattenkvalitet och bottenfauna är begränsad. Inom forskningsprojektet DiVa (Dikesrensningens effekter på vattnekosystem)<sup>44</sup> har dikesrensningens effekter på miljön undersökts, med syfte att belysa effekterna av dikesrensning och öka kunskapen och processförståelsen kring effekterna på bottenfauna och vattenkemi. Två områden undersöktes, ett i norra och ett i södra Sverige. Försöken visade att bottendjuren nedströms påverkas negativt och de har svårt att återhämta sig. Dessutom ökade läckaget av näringsämnen. I ett fall ökade läckaget av kvicksilver kraftigt i samband med rensningen men återgick till normala nivåer efter några dagar.<sup>45</sup>

Bristen på kunskap innebär att även vattenanläggningar för markavvattning i skogsmark behöver kartläggas. Det finns dock stora skillnader mellan jordbruks- och skogsmark när det gäller behovet av markavvattning till följd av ett förändrat klimat. Ökad nederbörd kommer leda till ökad avrinning även i skogsmark, men eftersom nederbördsökningen främst sker under vinterhalvåret medan tillväxten sker under sommaren bör inte behovet av markavvattning öka för produktionens skull. Däremot kommer svårigheterna att transportera avverkat virke från skogen utan att skada mark och vattendrag<sup>46</sup> att öka om inte teknik- och logistik-

---

<sup>42</sup> Bergkvist (2007), Kolet, klimatet och skogen, Skogsbeklädda torvtäckta marker, LUSTRA.

<sup>43</sup> Diken är skapade av människan. Ett grävt dike är en vattenanläggning som ska underhållas enligt 11 kap. 17 § miljöbalken.

<sup>44</sup> Projektet genomfördes som ett samarbete mellan IVL Svenska Miljöinstitutet och Sveaskog, Limnia, Världsnaturfonden WWF, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

<sup>45</sup> IVL Svenska Miljöinstitutet (2013), Diva – Dikesrensningens effekter på vattenföring, vattenkemi och bottenfauna i skogsekosystem, Rapport B2072.

<sup>46</sup> Vattendrag är en sammanfattande benämning på strömmande vatten, allt från en liten bäck till en stor flod. Det finns inga allmänt vedertagna definitioner om vad som kallas å, bäck, älv

utvecklingen utvecklas i samma takt. Även behovet av skydds-dikning<sup>47</sup> i samband med avverkning kan komma att öka.

Resultatet från en kartläggning kan användas för övergripande planering av var i landskapet alternativ produktion är möjlig, var våtmarker kan återskapas, var dikesrensning är nödvändig och var vattenanläggningar kan läggas ner för att dräneringen inte längre är nödvändig. Kartläggningen blir därmed ett viktigt underlag inför prioriteringar och beslut när det gäller den framtida markanvändningen.

Det finns cirka 30 000 markavvattningsföretag i jordbruksområdena i Sverige. Totalt uppskattas antalet anläggningar för markavvattning i Sverige uppgå till omkring 50 000<sup>48</sup>. En fullständig kartläggning av samtliga anläggningar för markavvattning skulle därför bli väldigt omfattande. Nyttan av en sådan kartläggning skulle troligen inte motsvara kostnaden för den. Ett viktigt första steg blir därför att konkretisera omfattning, frågeställningar och metoder för kartläggningen.

Lagstiftningen som rör vattenverksamheter<sup>49</sup>, däribland markavvattning, är omfattande. Reglerna är för närvarande under utredning av Vattenverksamhetsutredningen (dir. 2012:29, dir. 2012:60, dir. 2013:37). Eftersom frågan om markavvattning hanteras parallellt av Miljömålsberedningen och Vattenverksamhetsutredningen är det viktigt att våra respektive förslag hanteras samlat i den fortsatta beredningen.

I vårt delbetänkande om långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2013:43) lämnade vi förslag till ändringar i skogsvårdslagstiftningen som också omfattar markavvattning, exempelvis bestämmelser som rör dikning efter avverkning (skydds-dikning). Vi föreslog också att regeringen ska ge Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram föreskrifter om hur skyddszoner mot vatten ska utformas.

---

eller flod. Det som karakteriserar storleken på vattendraget är dess vattenföring, dvs. hur mycket vatten som passerar per tidsenhet genom en tvärsnitt av vattendraget eller vid dess mynning vid havet. (Havs- och vattenmyndighetens ordlista, <http://www.havochvatten.se>) För ett naturligt vattendrag finns ingen underhållsplikt.

<sup>47</sup> Skydds-dikning är inte markavvattning. Skydds-dikning är en tillfällig åtgärd som utförs i produktiv skogsmark för att hindra att grundvattenytan höjs efter en slutavverkning. Syftet med skydds-dikning är att underlätta anläggning av ny skog på ett avverkat område. Åtgärden är anmälningspliktig till Skogsstyrelsen.

<sup>48</sup> Vattenverksamhet (SOU 2009:42).

<sup>49</sup> Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns i 11 kap. miljöbalken och i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamheter. Se 11 kap. 2 § miljöbalken för en definition av vattenverksamhet. Exempel på vattenverksamheter är anläggning av dammar, muddring i vattenområden, rensning i vattendrag, anläggning av pirar och bryggor, bortledande av grundvatten, uttag av vatten m.m.



## Markavvattningen måste ses i ett helhetsperspektiv på landskapet

Många viktiga samhällsfunktioner är beroende av jordbrukets markavvattning i och med att bebyggelse och infrastruktur anlagts på platser som kräver en fungerande markavvattning<sup>50</sup>. Frågan om jordbrukets markavvattning har därmed ett bredare samhällsperspektiv än att enbart vara en angelägenhet för jordbruket. Samtidigt kan jord- och skogsbrukets anpassning till ett förändrat klimat medföra stora negativa konsekvenser för miljön. Det är därför angeläget att markavvattning beaktas utifrån ett helhetsperspektiv på landskapet som omfattar både jord- och skogsbrukets, miljöns och samhällets övriga behov.

### *Viktigt att säkerställa miljöhänsyn vid anläggningar för markavvattning*

Den som äger eller har rätt att använda en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom att vattenförhållandena ändras<sup>51</sup>.

Underhållsåtgärder som t.ex. rensning<sup>52</sup> innebär samtidigt en störning som kan orsaka skador på miljön<sup>53</sup>. Jord- och skogsbrukets vattenverksamheter kan komma i konflikt med EU:s ramdirektiv för vatten<sup>54</sup> och flera av miljökvalitetsmålen eftersom dränering av mark, underhåll av vattenanläggningar och bevattning av grödor kan påverka biologisk mångfald, tillgången till yt- och grundvatten och vattnets ekologiska status. Särskilt när det gäller

<sup>50</sup> Jordbruksverket (2013), Jordbrukets markavvattningsanläggningar i ett nytt klimat, Rapport nr 2013:14.

<sup>51</sup> 11 kap. 17 § miljöbalken. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om det finns tillstånd för anläggningen eller inte. Underhåll kräver inget tillstånd förutsatt att dikets ursprungliga läge och djup bibehålls (11 kap. 15 § miljöbalken). Undantag är diken där ett nytt naturtillstånd har uppstått t.ex. på grund av försumpning och igenväxning. Då betraktas rensning som en ny markavvattning som kräver tillstånd. Dikesrensning kan även vara samrådspliktig enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

<sup>52</sup> Rensning är en åtgärd för att behålla vattnets djup eller läge. Såväl naturliga vattendrag som anläggningar i form av diken kan omfattas av rensning. Rensning är undantaget från tillståndsplikten (11 kap. 15 § miljöbalken).

<sup>53</sup> Skyldigheten att utföra underhåll innebär dock inget krav på rensning eller andra åtgärder om de inte är nödvändiga för att förhindra skada. Samtidigt kan bristande underhåll under en längre tid leda till att tillståndet för ett tillståndsgivet markavvattningsföretag anses vara förfallet (24 kap. 3 § 8 punkten miljöbalken). Se även Naturvårdsverket (2009), Markavvattning och rensning, Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken, Handbok 2009:5.

<sup>54</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

rensning finns en möjlig målkonflikt där underhållet måste anpassas både till möjligheten att uppnå mål om biologisk mångfald och övergödning kontra markens bibehållna produktionsförmåga och risken för ökade vattenmängder i bebyggda områden eller övrig infrastruktur<sup>55</sup>.

Skadorna vid rensning av diken och vattendrag omfattar bl.a. grumling av vattnet, att hårdbottnar<sup>56</sup> tas bort, att variationen av livsmiljöer försvinner, att skyddsvärda organismer grävs upp och att träd och buskar längs kanterna tas bort. För att minimera skadorna på miljön är det viktigt att underhåll av vattenanläggningar genomförs på ett för miljön skonsamt sätt<sup>57</sup>. Det finns endast ett fåtal moderna vetenskapliga studier av rensningarnas miljöeffekter<sup>58</sup>. Det saknas därför tillräcklig kunskap om de effekter som rensningen har på naturmiljön.

#### *Behov av att identifiera områden i landskapet där kontrollerade översvämningar kan ske*

Vattnets betydelse för landskapsbild, kulturmiljö och biologisk mångfald är avsevärd. I odlingslandskapet har stora arealer våtmarker dränerats och odlats upp. I vissa områden beräknas upp mot 90 procent av våtmarkerna ha tagits bort<sup>59</sup>. Vattnet som en naturlig del i landskapet har därmed begränsats. Påverkan på miljön av en sådan omfattande omdaning av landskapet är påtaglig. Det gäller såväl för landskapsbilden, landskapets förmåga att leverera ekosystemtjänster och den biologiska mångfalden som för klimatet.

Med bättre kunskap om vattenanläggningarnas status är det möjligt att peka ut lämpliga områden där kontrollerade översvämningar kan ske för att förhindra översvämningar av nedströms liggande bebyggelse eller infrastruktur. Sådana buffertområden kan inkluderas i kommunala områdes- och detaljplaner som brädd-

---

<sup>55</sup> Jordbruksverket (2010), Konsekvenser för jordbrukets vattenanläggningar i ett förändrat klimat, Rapport 2010:27.

<sup>56</sup> Hårdbotten består av hårt material som stenblock eller mindre stenar. Organismer som lever på dessa är ofta fastsittande.

<sup>57</sup> Naturvårdsverket, Lantbrukarnas Riksförbund och Jordbruksverket (2004), Miljöhänsyn vid dikesrensning, Broschyr.

<sup>58</sup> Naturvårdsverket (2009), Markavvattning och rensning, Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken, Handbok 2009:5; och Naturvårdsverket (2007), Myllrande våtmarker, Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, Rapport 5771.

<sup>59</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen, Rapport 6500.

ningsytor för vatten vid höga flöden, vilket sannolikt både kan bidra till att minska risken för översvämningar och ge positiva effekter på biologisk mångfald och minskad näringsbelastning. Eventuella utpekanden av områden för kontrollerade översvämningar bör ske i samråd med berörda markägare och ersättning utgå om pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Arbetet med översvämningrisker sker till stor del i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med EU:s översvämningdirektiv<sup>60</sup>. Direktivet syftar till att minska de negativa konsekvenserna av översvämningar och därmed värna om människors hälsa samt skydd av miljö, kulturarv och ekonomisk verksamhet i EU:s medlemsländer. Detta ska ske genom ett systematiskt arbete med att kartlägga hot och risker för översvämning och riskhanteringsplaner för de översvämningshotade områdena. Arbetet ska ske avrinningsområdesvis.

### *Frivilliga insatser är avgörande för att etappmålet ska nås*

För att öka miljöhänsynen vid markavvattning i jord- och skogsbruk behöver de areella näringarna bidra med frivilliga insatser. I samband med underhåll av anläggningar för markavvattning kan metoder användas som bidrar till ökad miljöhänsyn. Dessa metoder kan t.ex. omfatta etappvis genomfört underhåll, framtagande av skötselplan för underhåll av diken, anlitanande av certifierade entreprenörer och användning av speciella maskiner anpassade för att minska miljöpåverkan av t.ex. rensning.

I vissa fall kan det finnas önskemål eller vara mer lämpligt att miljöanpassa anläggningen istället för att underhålla den. Miljöanpassning av anläggningar för markavvattning innebär åtgärder för att återställa anläggningarna till ett mer naturligt tillstånd. Det kan t.ex. handla om att plantera träd och buskar intill anläggningen, skapa dammar i vattendraget eller att återmeandra<sup>61</sup> uträtade vattendrag så att vattnet får röra sig mer naturligt i landskapet.

För att ge incitament till användning av mer miljövänliga metoder bör det på längre sikt införas en miljöersättning inom landsbygdsprogrammet till miljöanpassat underhåll och miljö-

<sup>60</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker. Direktivet har införts i svensk lagstiftning genom förordning (2009:956) om översvämningrisker.

<sup>61</sup> I slättlandskap är den naturliga formen för varje vattendrag ett meandrande lopp, dvs. att vattendraget slingrar sig fram.

anpassning av anläggningar för markavvattning. Ersättning kan ges för de extra kostnader som uppstår vid underhåll som genomförs med mer miljöanpassade metoder. En sådan ersättning kan bidra till en långsiktigt hållbar användning av jordbruks- och skogsmark.

### **Klimatförändringarna ställer högre krav på fysisk planering och bättre förutsättningar för hantering av dagvatten**

Den fysiska planeringen utgör ett viktigt verktyg i arbetet med att skapa en hållbar hantering av ökade vattenflöden i ett förändrat klimat. Inom tätorter saknas ofta en skyddande och bebyggelsefri zon i områden med risk för översvämning. I ett klimat där extrema regn blir mer vanligt förekommande kommer därför en större mängd dagvatten än i dag att behöva avledas genom bebyggelsen till recipienter. Detta kommer också att få betydelse för tätortsnära jordbruksmark eftersom jordbruksmarkens vattenanläggningar för markavvattning ofta får ta emot mycket av det vatten som rinner av från bebyggda områden. Många tätorters förmåga att hantera och avleda dagvatten och dränera mark har också utformats i en tid när riskerna med ett förändrat klimat i stort sett var okända.

På många håll i landet har man torrlagt vattendrag och naturliga översvämningsområden. Många gånger har bebyggelse också anlagts i områden där man vet att det finns risk för översvämning. I vissa fall kan dessutom avloppssystemen vara underdimensionerade eller konstruerade på ett sätt som kan leda till ökad risk för översvämning eller nedsmutsning av recipienter. Stora vattenflöden kan också leda till översvämningar i spillvattenledningar<sup>62</sup> på grund av att stora mängder så kallat ovidkommande vatten (vatten i ledningsnäten som inte är spillvatten, dvs. dag- eller dräneringsvatten)<sup>63</sup> belastar spillvattenledningen. Ovidkommande vatten i spillvattenledningen kan uppstå till följd av t.ex. felaktigt anslutna hårdgjorda ytor, att otäta dagvattenledningar läcker över till otäta spillvattenledningar eller stor avledning av dräneringsvatten från fastigheter.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Spillvatten är avloppsvatten från bl.a. hushåll, industri och andra verksamheter.

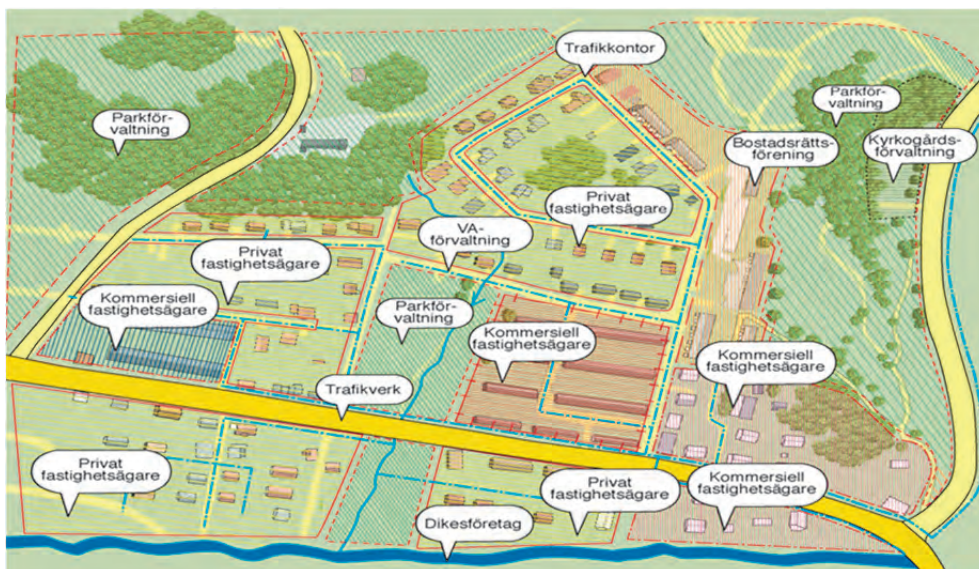
<sup>63</sup> Även benämnt tillskottsvatten.

<sup>64</sup> Svenskt vatten (2007), Klimatförändringarnas påverkan på allmänna avloppssystem, M134; och Svenskt vatten (2012), Förnyelseplanering av Va-nät, Bedömning av långsiktigt behov och stöd för prioritering, Sammanfattning av SVU rapport 2011–12, 2011–13 och 2011–14.

### Ansvar för dagvatten behöver förtydligas

Ett grundläggande problem när det gäller samhällets förmåga att hantera dagvatten är att ingen enskild aktör har egen rådighet över frågan. Det är många olika aktörer som påverkar och har ansvar för flödenas storlek, innehåll och riktning inom ett avrinningsområde (figur 3).

**Figur 3.** Illustration över hur olika aktörer inom ett avrinningsområde påverkar dagvattnets flöde och föroreningsbelastning



Källa: Svenskt vatten.

Frågan om ansvarsfördelning för hantering av dagvatten och förutsättningarna för en fungerande samverkan behöver utredas vidare. Det gäller särskilt frågan om ansvar för att planera för framtida ökade flöden. Inom kommunerna behöver t.ex. samverkan ske över kompetensgränserna och involvera samtliga berörda delar av förvaltningen<sup>65</sup>. En gemensam dagvattenstrategi för kommunen, motsvarande de avloppsplaner som Naturvårdsverket föreslog i en

<sup>65</sup> Det kan t.ex. röra sig om gatuförvaltning, va-förvaltningen, parkförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen. Vilka som bör omfattas av samverkan beror på hur kommunen valt att organisera sin förvaltning.

rapport 2002 och som behandlades av VA-lagsutredningen 2004<sup>66</sup>, skulle kunna underlätta en sådan samverkan<sup>67</sup>.

#### *Det behövs en samlad reglering av dagvatten*

Bestämmelser för hantering av dagvatten är spridda i många olika författningar, t.ex. lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen), miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). Att regelverket är uppdelat på flera olika författningar innebär dels att det är svårt för den som ska tillämpa reglerna att få överblick över vad som gäller och dels att det finns vissa skillnader i bestämmelserna. Ett exempel är att plan- och bygglagen betonar behovet av att beakta ett förändrat klimat medan lagen om vattentjänster inte omfattar ett sådant perspektiv<sup>68</sup>. Det finns därför behov av bättre samordning mellan regelverken för att åstadkomma en hållbar hantering av dagvatten. Det saknas också en definition av begreppet dagvatten i lagstiftningen.

#### *Dagvatten behöver hanteras utifrån ett helhetsperspektiv*

Även om samhället i första hand bör motverka orsakerna till ökade flöden så behöver det också finnas en plan för hur samhället ska ta hand om och förebygga de effekter som redan har uppstått och som kommer att uppstå inom en relativt snar framtid. För att befintlig och tillkommande bebyggelse ska ha en god säkerhet mot framtida risker för översvämningar kommer samhället att behöva vidta ett antal åtgärder. Dagvattenfrågan behöver därför ses utifrån ett helhetsperspektiv. Frågan om en hållbar hantering av dagvatten måste ses som en samhällsplaneringsfråga som kräver större satsningar och åtgärder än enbart upprustning av de allmänna avloppssystemen. Därför behövs en bred översyn i syfte att stärka förutsättningarna för hanteringen av dagvatten.

---

<sup>66</sup> Allmänna vattentjänster (SOU 2004:64); och Naturvårdsverket (2002), Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp, i de delar som rör va-frågor, Rapport 5214.

<sup>67</sup> Boverket (2010), Mångfunktionella ytor, Klimatanpassning av befintlig bebyggd miljö i städer och tätorter genom grönstruktur.

<sup>68</sup> Christensen, J. (2013), Dagvattenreglering – ett grumligt område, Har kommunerna de instrument som behövs för att klara miljö kvalitetsnormerna? i Gipperth, L. & Zetterberg, C., Miljörättsliga perspektiv och tankevändor, Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek, Iustus förlag.

## Skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggd miljö (dagvatten) och naturmark

Med ett förändrat klimat och därmed ökade vattenflöden följer ett ökat behov av planering för hållbar hantering av vatten i landskapet. Bland annat behövs underlag för ökad kunskap och strategisk planering för att åstadkomma en hållbar hantering av ytavrinning i jordbruks- och skogsmark och bättre förutsättningar för en effektiv hantering av dagvatten i urbana miljöer. Frivilliga insatser och kunskapsuppbyggnad behövs för att öka miljöhänsynen i samband med markavvattning och underhåll av vattenanläggningar. Det behövs också incitament för miljöanpassning av anläggningar för markavvattning. Bättre förutsättningar för en långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i naturmark och dagvatten behövs för att nå flera av miljö kvalitetsmålen. Därför föreslår vi flera insatser för att skapa dessa förutsättningar som ska finnas på plats senast 2018.

### 14.2.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska nås:

- Regeringen ger senast 2015 Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk tillsammans i uppdrag att, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Sveriges geologiska undersökning, planera för och tillsammans genomföra en översiktlig kartläggning av befintliga anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark. Som ett första steg i uppdraget ska kartläggningens upplägg, omfattning och metod konkretiseras. I uppdraget ska även ingå att utreda miljöeffekter av rensning och hur negativa miljöeffekter av rensning kan undvikas, samt att ge förslag på utformning av en framtida miljöersättning inom landsbygdsprogrammet för miljöanpassat underhåll och miljöanpassning av anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark. Uppdraget bör redovisas senast 2017.
- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att göra områden i bebyggd miljö mer översvämningssäkra i ett förändrat klimat. Förslagen ska syfta

till att hanteringen av dagvatten och anpassningen till ett förändrat klimat ska kunna bedrivas effektivt i såväl befintlig bebyggd miljö som i planeringen av nya exploateringsområden. Utredningen bör vara färdig senast 2017.

### **Kartläggning av jordbruks- och skogsmarkens anläggningar för markavvattning**

Vi föreslår att regeringen senast 2015 ger Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk tillsammans i uppdrag att planera för och tillsammans med länsstyrelserna genomföra en kartläggning av befintliga anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark.

Kartläggningen bör särskilt belysa följande aspekter:

- Jord- och skogsbrukets behov av dränering, status på nuvarande dränering samt underhålls- och investeringsbehov i relation till klimatförändringar.
- Identifiera områden i jordbruks- och skogsmark där det är extra viktigt att markavvattnings- eller underhållsåtgärder sker med god miljöhänsyn.
- Hur bortledande av vatten från omgivande marker påverkar jordbrukets markanvändning och dess vattenanläggningar.
- Identifiera områden i landskapet där kontrollerade översvämningar kan ske.

### *Utredning om rensningens miljöeffekter*

I uppdraget till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk ska ingå att utreda miljöeffekterna av rensning och hur negativa miljöeffekter av rensning kan undvikas. Utredningen av miljöeffekterna bör ske med utgångspunkt i rensningens inverkan på berörda miljö kvalitetsmål.



### *Miljöersättning inom landsbygdsprogrammet för utökad miljöhänsyn vid underhåll av anläggningar för markavvattning*

I uppdraget till Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk ska ingå att utreda hur en miljöersättning till miljöanpassat underhåll<sup>69</sup> och miljöanpassning av anläggningar för markavvattning kan utformas. Denna del av uppdraget bör redovisas senast 2016. Uppdraget i övrigt bör redovisas senast i december 2017.

### *Uppdragets genomförande*

Uppdraget bör delas upp i två delar där konkretisering av frågeställningar, metodutveckling och kostnadsberäkningar utgör en första del och genomförandet en andra del. Eftersom en fullständig kartläggning är mycket omfattande behöver planering av kartläggningens omfattning ingå i den första delen av uppdraget.

Samordning och metodutveckling för kartläggningen bör ske på nationell nivå, men eftersom länsstyrelserna har tillsynsansvar och kunskap om den regionala nivån är de viktiga aktörer som bör delta i uppdraget.

Resultaten från kartläggningen bör kopplas ihop med Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Lantmäteriets pågående arbete med att kartlägga svenska sjöar och vattendrag<sup>70</sup>. Detta för att tillgängliggöra data för analyser i olika sammanhang. Kartläggningen kan även utgöra underlag i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med förebyggande åtgärder för att anpassa samhället till ett förändrat klimat utifrån EU:s översvämningsdirektiv.

## **Utredning om hantering av dagvatten i ett förändrat klimat**

En särskild utredare bör tillsättas senast 2015 med uppdrag att göra en översyn av befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för att göra samhället mer översvämningssäkert i ett för-

<sup>69</sup> Med underhåll avses här alla åtgärder som genomförs för att bibehålla vattenanläggningens funktion, dvs. i vidare mening än enbart de åtgärder som görs som en följd av underhållsskyldigheten i 11 kap. 17 § miljöbalken.

<sup>70</sup> Ett rikstäckande hydrografisk nätverk (dvs. vattendrag, sjöar och dess flöden) i skala 1:10 000 är målet för samverkansprojektet Hydrografi i nätverk. Samverkan mellan myndigheterna kring hydrografi initierades 2010. Se vidare: <http://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/Hydrografi-i-natverk/Om-Hydrografi-i-natverk/>

ändrat klimat. Förslagen bör syfta till att hanteringen av dagvatten och anpassningen till ett förändrat klimat ska kunna bedrivas effektivt i såväl befintlig bebyggd miljö som i planeringen av nya exploateringsområden. Syftet med utredningen är att identifiera utmaningar för hanteringen av dagvatten på kort och på lång sikt. Utredaren bör lämna förslag som syftar till en ändamålsenlig reglering och tydlig ansvarsfördelning inom området.

Förslagen ska syfta till att säkerställa att samhället har de förutsättningar som krävs för att hantera de risker som kan följa av ett förändrat klimat. Inom ramen för uppdraget bör utredaren:

- se över befintlig lagstiftning och föreslå de ändringar som krävs för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering,
- se över och lämna förslag till ansvarsfördelning på kommunal, regional och nationell nivå,
- lämna förslag på hur finansieringen av klimatanpassningsåtgärder ska fördelas mellan berörda aktörer och nivåer, samt
- lämna förslag på hur samverkan på lokal nivå kan utvecklas och stärkas.

Eftersom uppdraget berör frågor om klimatanpassning, plan- och bygglagen och vattentjänstlagen bör utredaren samråda med den utredning om klimatanpassning som vi föreslår i avsnitt 14.1. Utredaren bör även samråda med andra berörda aktörer.

Utredningen bör redovisa sitt arbete senast 2017 och nödvändiga förändringar bör vara genomförda senast 2018.

### 14.2.3 Konsekvensbedömning

#### Ändamålsenlighet

Etappmålet syftar till att skapa förutsättningar för en tillräcklig kontroll av ökade vattenflöden i dels jordbruks- och skogsmarken (ytavrinning i naturmark), dels den urbana miljön (dagvatten). Med klimatförändringarna kommer behovet av markavvattning att öka. En förbättrad markavvattning är nödvändig för att bevara jordbrukets produktionsförmåga men också för att i vissa fall minska jordbrukets miljöbelastning.

Ett förbättrat kunskapsläge om tillståndet för jord- och skogsbrukets vattenanläggningar är en förutsättning för att hantera de

ökade vattenflödena på ett sätt som är skonsamt för miljön. En övergripande kartläggning av vattenanläggningar i dessa miljöer utgör grunden för det fortsatta arbetet. Ökad kunskap om rensningens miljöeffekter är också viktigt. Miljöersättningar skapar incitament för frivilliga insatser som innebär att underhåll av anläggningar för markavvattning sker med god miljöhänsyn samt för miljöanpassning av vattenanläggningar.

Med etappmålet förbättras också förutsättningarna för samhällets insatser för att göra områden i bebyggd miljö översvämningssäkra i ett förändrat klimat. En lagstiftning som tydliggör statliga och kommunala myndigheters samt markägarnas ansvar för dagvattenhanteringen ger förutsättningar för aktörerna att arbeta med ett helhetsperspektiv på dagvattenfrågorna och kan säkerställa att det sker en ändamålsenlig samordning mellan aktörernas insatser.

En viktig utgångspunkt är att förebyggande arbete är mer kostnadseffektivt än att återställa eller ta kostnaderna för eventuella framtida extremhändelser. En samlad reglering av dagvattenfrågorna underlättar prioriteringar av planeringen av förbyggande åtgärder och insatser.

#### *Etappmålets bidrag till miljökvalitetsmålen*

Vi bedömer att våra förslag om markavvattning kommer bidra till att nå miljökvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap* genom att bidra till jordbruks- och skogmarkens produktionsvärde och odlingslandskapets och skogens förmåga att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster.

Förslaget syftar till att bl.a. säkerställa att markavvattning och underhåll av vattenanläggningar sker med god miljöhänsyn. Etappmålet bidrar därför till att förbättra förutsättningarna för att nå målen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Den samhällsförändring som etappmålet beskriver bidrar även till Sveriges möjligheter att leva upp till EU:s ramdirektiv för vatten.

Etappmålet har också betydelse för miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. För att undvika övergödning måste markavvattningen kopplas till åtgärder för att fånga näringsämnen i vattnet innan det når större vattendrag, sjöar och hav, t.ex. genom anläggning av

våtmarker och tvåstegsdiken<sup>71</sup>. Resultatet från den föreslagna kartläggningen kan användas för en effektiv planering av sådana insatser. Kartläggningen kan också vara ett underlag för vårt förslag om bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer (avsnitt 17.2).

Den föreslagna åtgärden avseende den bebyggda miljön syftar till att åstadkomma en långsiktigt hållbar hantering av dagvatten. En väl fungerande dagvattenhantering minskar riskerna för skador på bebyggelse till följd av översvämningar och minskar risken för föroreningar i stadsnära vattenmiljöer. Förslaget kommer därmed bidra till att miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *God bebyggd miljö* kan nås. Vissa metoder som används för rening av dagvatten, som exempelvis dammar, filtertytor med växter och gröna tak bidrar också till den biologiska mångfalden och därmed till möjligheterna att uppnå målet *Ett rikt växt och djurliv*.

En väl fungerande dagvattenplanering bör ta hänsyn till påverkan på lokala vattenförekomster vilket innebär bättre förutsättningar för att uppnå god vattenstatus enligt ramdirektivet för vatten.

## Förenlighet

### *Förhållandet till gällande lagstiftning om markplanering och markavvattning*

Förutsättningarna för hantering av ökade vattenflöden påverkas av gällande lagstiftning, bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen, och vattentjänstlagen. Förslaget om kartläggning av vattenanläggningar i jordbruks- och skogsmark förutsätter i sig ingen förändring i lagstiftningen. Den pågående Vattenverksamhetsutredningen har dock i uppdrag att se över lagstiftningen om vattenverksamheter, inklusive markavvattning.

För en bättre hantering av dagvatten föreslår vi en översyn av den befintliga lagstiftningen.

---

<sup>71</sup> Tvåstegsdiken kan anläggas i diken och kanaler med svag lutning för att åstadkomma minskad belastning på miljön av kväve och fosfor.

### *Rådighet*

Det föreslagna etappmålet och åtgärderna är förenliga med Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, som t.ex. ramdirektivet för vatten och Helcom, dvs. Helsingforskommissionen i konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22)<sup>72</sup>.

### **Kostnadseffektivitet**

Klimatförändringarna kommer att leda till ökade vattenflöden. Ökade okontrollerade vattenflöden har en negativ påverkan på möjligheterna att nå flera miljökvalitetsmål. Översvämningar ökar risken för läckage av näringsämnen från jordbruksmark och föroreningar från industriområden och annan bebyggd miljö, vilket kan hota kvaliteten i både yt- och grundvatten. Ökad nederbörd kommer att påverka jordbrukets produktionsförmåga. Behovet att dränera jordbruksmark kommer att öka. Dräneringen måste vara dels effektiv för att tillgodose jord- och skogsbrukets behov av att upprätthålla markens produktionsförmåga, dels miljöanpassad för att säkerställa att den inte leder till negativ påverkan på t.ex. biologisk mångfald. God miljöhänsyn vid markavvattning är väsentligt för att kunna uppnå flera av miljökvalitetsmålen.

Åtgärder för avvattning av jordbruks- och skogsmark görs på markägarens initiativ för att upprätthålla eller förbättra markens produktionsförmåga och jord- och skogsbruksföretagets lönsamhet. Dränering har också så kallade externa effekter i den meningen att avvattningen får konsekvenser för miljön. Dessa kan vara såväl negativa som positiva.

Nuvarande regelverk innefattar en underhållsskyldighet av vattenanläggningar om det behövs för att undvika skada på allmänna eller enskilda intressen. Underhållsskyldigheten innebär inte en skyldighet att vidta mer åtgärder än som krävs för att undvika skada på allmänna eller enskilda intressen<sup>73</sup>. Åtgärder för underhåll av vattenanläggningar (t.ex. rensning) görs ofta av andra skäl än att undvika skada, exempelvis i syfte att bibehålla anläggningens funktion. Vårt förslag innebär att ett ekonomiskt styrmedel införs som ger markägaren eller den som ansvarar för anläggningen ekonom-

---

<sup>72</sup> HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, 'Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a Healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark.

<sup>73</sup> Det ställs heller inga särskilda krav på miljöhänsyn kopplat till underhållsskyldigheten.

iska incitament att genomföra åtgärder som inte är företagsekonomiskt motiverade. Ersättning kan också ges för miljöanpassning av markavvattningsanläggningar, vilket kan bidra till att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster. Genom att ersätta markägaren för åtgärder som ger upphov till dessa positiva externa effekter ges förutsättningar för en kostnadseffektiv miljöhänsyn.

En ändamålsenlig lagstiftning, en tydlig ansvarsfördelning på kommunal, regional och nationell nivå samt en klargjord finansiering skapar förutsättningar för en väl fungerande hantering av dagvatten och insatser för att möta riskerna för klimatrelaterade översvämningar i den bebyggda miljön. Det skapas därmed utrymme för kostnadseffektiva förebyggande åtgärder för att motverka skador i den bebyggda miljön i samband med stora nederbörds mängder.

### Fördelningseffekter

Etappmålet och de föreslagna åtgärderna har inga påtagliga fördelningseffekter.

### Statsfinansiella effekter

En miljöersättning för miljöanpassat underhåll och miljöanpassning av anläggningar av för avvattning av jordbruks- och skogsmark innebär utgifter på statsbudgeten. Vi föreslår att Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk ska lämna förslag till utformning av ett sådant ersättningssystem. Det bör ingå i utredningsuppdraget att också beräkna kostnader för ersättningssystemet. Vi bedömer att miljöersättningen kan finansieras inom ramen för landsbygdsprogrammet.

När det gäller hållbar hantering av dagvatten och anpassningen till ett förändrat klimat föreslår vi att regeringen tillsätter en särskild utredare. Det blir en uppgift utredaren att närmare analysera konsekvenserna av olika förslag, att beräkna kostnaderna och göra lämpliga avvägningar mellan kostnad och nytta.

Förslagens statsfinansiella effekter är ännu inte möjliga att bedöma eftersom kostnaden för kartläggningen först kan beräknas när en konkretisering av frågeställningar, omfattning och en analys av olika inventeringsmetoder genomförts. Det blir därför en första uppgift inom regeringsuppdraget att närmare utreda kostnader av

förslaget. Långsiktigt innebär satsningen att framtida översvämningar och miljökonflikter till viss del kan förebyggas och att de samhällsekonomiska kostnaderna kan hållas nere.

### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk att, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Sveriges geologiska undersökning planera för och tillsammans med länsstyrelserna genomföra en översiktlig kartläggning av befintliga anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark. Som ett första steg i uppdraget ska kartläggningens upplägg, omfattning och metod konkretiseras. I uppdraget ingår att utreda miljöeffekter av rensning och hur negativa miljöeffekter av rensning kan undvikas, samt att ge förslag på utformningen av en miljöersättning inom landsbygdsprogrammet för miljöanpassad rensning och miljöanpassning av anläggningar för markavvattning i jordbruks- och skogsmark.

Vi bedömer att uppdraget ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.





Del E.

Hållbar förvaltning av vattenresurserna



## 15 Ett långsiktigt arbete krävs för att nå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen

Det finns stora utmaningar för att vi ska nå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen. Olika former av utsläpp till och fysiska förändringar av vattenmiljöer, nyttjande av de akvatiska resurserna, samt ökade anspråk på vatten ställer krav på en långsiktigt hållbar förvaltning av våra vatten.

Internationellt samarbete är viktigt och vattenrelaterade frågor behandlas i flera EU-direktiv och internationella överenskommelser.

Många åtgärder är genomförda. Detta har medfört förbättringar i vattenmiljön. Det är emellertid angeläget att fler åtgärder genomförs, både internationellt och nationellt, och att dessa systematiskt följs upp. Ett helhetsperspektiv på havs- och vattenmiljön, väl fungerande samverkan mellan olika aktörer och avvägningar mellan olika samhällsintressen är viktigt.

Mot bakgrund av detta föreslår vi ett etappmål:

- Förutsättningar för en ekosystembaserad fiskförvaltning ska vara på plats senast 2018.

Vi gör också fyra bedömningar:

- Att förebygga utsläpp av farliga ämnen är av stor betydelse för att vi ska kunna använda de ekosystemtjänster som vatten kan ge oss. Mycket arbete pågår, men det finns behov av åtgärder som tar sikte på direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten.
- Skyddet av marina områden behöver stärkas. Arbetet med att skydda marin miljö bör därför intensifieras. Det är angeläget att de ekologiska sambanden och den ekologiska representativiteten i skyddet stärks.

- Det finns stora restaureringsbehov i kust- och sötvattensmiljöer. Förutsättningarna för restaureringar behöver förbättras. En nationell behovsanalys för restaureringar kan utgöra ett ramverk och vara vägledande vid restaureringar.
- Många åtgärder har genomförts och utsläppen av övergödande ämnen minskar. Det är trots detta långt kvar tills vi uppnår en hållbar näringsbelastning. Utöver åtgärder på nationell nivå bör Sverige prioritera ett strategiskt arbete inom EU och internationellt.

## 16 Förebygg utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljöer

### 16.1 Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas

**Miljömålsberedningen bedömer:**

Att förebygga utsläpp av farliga ämnen är av stor betydelse för att vi ska kunna använda de ekosystemtjänster som vatten kan ge oss. Mycket arbete pågår för närvarande som syftar till att minska utsläppen av farliga ämnen. Samtidigt finns det behov av åtgärder som tar sikte på direkta utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljöer.

#### 16.1.1 Motivering

##### Utsläpp av farliga ämnen påverkar möjligheterna att nå miljömålen

Kemikalier finns överallt omkring oss i samhället och många ämnen finns kvar i mark och vatten under lång tid efter det att utsläppen har skett. Vissa kemikalier har farliga egenskaper som kan orsaka problem för hälsa och miljö. När dessa ämnen sprids till vatten utgör de ett hot mot dricksvattnet och vattenmiljön bl.a. genom akut och permanent toxicitet (giftighet) för vattenlevande organismer, ackumulering i ekosystemet och förlust av livsmiljöer och biologisk mångfald.

Farliga ämnen når våtmarker, grundvatten, sjöar, vattendrag och hav från avloppsreningsverk, förorenade områden, dagvatten, industriverksamhet, läckage från jordbruks- och skogsmark, sjöfart och hamnar. Ämnen tillförs också vattnet via atmosfäriskt nedfall från långväga transport av luftburna ämnen. Situationen när det gäller

farliga ämnen i havet är enligt miljömålsansvariga myndigheter fortsatt problematisk, även om åtgärder för miljögifter som PCB, DDT m.fl. har lett till minskade halter i miljön<sup>1</sup>. Halterna av kvicksilver i fisk från inlandsvatten är dock fortfarande starkt förhöjda. Transporter till sjöss utgör också ett växande problem för den akvatiska miljön, både genom utsläpp till luft och till vatten direkt. Även användningen av bly i fiskeredskap och i ammunition orsakar föroreningar i vatten. Förekomsten av farliga ämnen påverkar därmed möjligheterna att uppnå kraven om god kemisk status i ramdirektivet för vatten<sup>2</sup> och flera av de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen, särskilt *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det påverkar även möjligheterna att nå *Giffri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

### Ett omfattande arbete pågår för att minska riskerna med farliga ämnen

#### *Ny plattform för kemikaliepolitiken*

Mycket arbete pågår för närvarande som syftar till att minska utsläppen av farliga ämnen. I mars 2014 beslutades propositionen På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken (prop. 2013/14:39, bet. 2013/14: MJU13, rskr. 2013/14:185) i riksdagen. Miljömålsberedningens förslag till strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö (SOU 2012:38) har varit ett underlag till propositionen.

De beslutade etappmålen om farliga ämnen<sup>3</sup> och regeringens strategi fokuserar på förebyggande arbete för att minska utsläppen vid källan. Etappmålen ger bl.a. inriktningen för Sveriges insatser inom EU och internationellt utifrån behovet att förbereda nästa steg i kemikaliepolitiken.

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) har regeringen anslagit totalt 205 miljoner kronor under sju år till arbetet med handlingsplanen för en giftfri vardag<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>3</sup> Beslutade etappmål återges i sin helhet i bilaga.

<sup>4</sup> Kemikalieinspektionen (2011), Handlingsplanen för en giftfri vardag 2011–2014, Skydda barnen bättre.

### *Utredningen om ekonomiska styrmedel för kemikalier*

Regeringen tillsatte 2013 en särskild utredare med uppgift att analysera behovet av nya ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet (dir. 2013:127). Syftet med de nya ekonomiska styrmedlen ska vara att minska förekomsten av eller risken för exponering och spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen från olika varugrupper, t.ex. kläder och hemelektronik. Utredningen ska redovisa sitt arbete senast den 31 januari 2015.

### *Dricksvattenutredningen*

I Miljömålsberedningens betänkande om farliga ämnen behandlades även riskerna med farliga ämnen i kontakt med livsmedel (SOU 2012:38). Vi lyfte där fram att det i dag saknas lagstiftning som tydligt reglerar material i kontakt med dricksvatten, både inom EU och nationellt. Regeringen har därefter tillsatt en utredning för en tryggare dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75). Direktivet bygger delvis på vårt förslag i SOU 2012:38. Syftet med utredningen är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, på kort och på lång sikt, och i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Regeringen beslutade den 28 maj 2014 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2014:73).

### *Att minska läkemedels miljöpåverkan är viktigt för vattenmiljön*

Humanläkemedel och läkemedelsrester sprids till vår närmiljö främst genom avloppsvatten. Drygt 150 olika läkemedelssubstanser har rapporterats i ytvatten och i renat, kommunalt avloppsvatten i Sverige och i andra västländer<sup>5</sup>. Regeringen har under 2013 fattat beslut om ett etappmål om läkemedels miljöpåverkan<sup>6</sup>, efter förslag från Miljömålsberedningen. Som en del i arbetet för att nå etappmålet har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att, i samråd med Läke­medelsverket, kartlägga och analysera hur följdbestämmelser och vägledningsdokument till industriutsläppsdirektivet<sup>7</sup> kan anpassas för att reglera utsläpp av läkemedelssubstanser och vilka eventuella möjligheter och

<sup>5</sup> Läke­medelsverket (2004), Miljö­påverkan från läke­medel samt kosmetiska och hygieniska produkter.

<sup>6</sup> Beslutade etappmål återges i bilaga.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

hinder som direktivet kan medföra i förhållande till Läkemedelsverkets tidigare förslag om reglering av utsläpp genom EU-direktiv som reglerar god tillverkningssed (Good Manufacturing Practice, GMP) för humanläkemedel och veterinärläkemedel (M2014/991/Ke)<sup>8</sup>. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2014.

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) har regeringen också anslagit totalt 32 miljoner kronor som under fyra år ska satsas på avancerad teknik för rening av läkemedelssubstanser och andra svårnedbrytbara kemikalier i avloppsvatten.

#### *Handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel*

Regeringen beslutade 2013 om en nationell handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2013–2017<sup>9</sup>. Det övergripande målet är att riskerna för människa och miljö från användning av växtskyddsmedel ska minska. Regeringen beslutade den 28 maj 2014 om en ny bekämpningsmedelsförordning.

Den nationella handlingsplanen och förslaget till förordning ingår som ett led i genomförandet av EU:s direktiv om hållbar användning av bekämpningsmedel<sup>10</sup>.

#### *Insatser för att minska utsläppen från sjöfarten*

För att minska sjöfartens miljöpåverkan behövs både nationella åtgärder och gemensamma internationella åtaganden. Det internationella arbetet rörande sjöfartens miljöpåverkan sker främst inom Helcom, dvs. Helsingforskommissionen i konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22) och Oskar, dvs. konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (SÖ 1994:25), inom EU genom införandet av havsmiljödirektivet<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Läkemedelsverkets förslag om GMP var en av Miljömålsberedningens föreslagna åtgärder för att nå etappmålet om läkemedels miljöpåverkan (SOU 2012:38).

<sup>9</sup> Landsbyggsdepartementet (2013), Nationell handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2013–2017. Bilaga till regeringsbeslut 2013-06-19 nr 8.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.



och ramdirektivet för vatten samt inom FN:s internationella sjöfartsorganisation IMO (International Maritime Organisation).

Regeringen beslutade 2012, efter förslag från Miljömålsberedningen, om ett etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten, som omfattar utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar<sup>12</sup>. Regeringen har också presenterat en handlingsplan för att stärka den svenska sjöfartsnäringen<sup>13</sup>. Enligt handlingsplanen för sjöfart ska Sverige ha en sjöfart med hög miljöprofil. Bland de aviserade insatserna finns åtgärder för att underlätta införlivandet av de skärpta gränsvärdena för halter av svavel i marina bränslen<sup>14</sup>, åtgärder för att minska kväveoxidutsläppen i Östersjön och för att förhindra andra utsläpp av farliga ämnen från fartyg.

Utsläpp av farliga ämnen från sjöfarten har också utretts av Utredningen om förorening från fartyg som 2011 lämnade betänkandet Ny lag om åtgärder mot förorening från fartyg (SOU 2011:82) till regeringen. I betänkandet lämnades förslag om att lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg ska ersättas med en ny lag som bl.a. ska innehålla grundläggande förbud mot utsläpp av skadliga ämnen från fartyg. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

#### *Kommande etappmål om efterbehandling av förorenade områden*

Förorenade områden<sup>15</sup> kan medföra en rad negativa effekter för människors hälsa och miljön, både i dag och i framtiden. Naturvårdverket redovisade 2013 ett regeringsuppdrag om att ta fram ett förslag till etappmål om efterbehandling av förorenade områden<sup>16</sup>.

Naturvårdsvetkrets föreslagna etappmål om efterbehandling av förorenade områden innebär att:

---

<sup>12</sup> Beslutade etappmål återges i bilaga.

<sup>13</sup> Näringsdepartementet (2013), Svensk sjöfartsnäring – Handlingsplan för förbättrad konkurrenskraft.

<sup>14</sup> Bland annat stöd för satsningar på införande av alternativa bränslen eller andra tekniska lösningar, uppdrag till Sjöfartsverket att utveckla framtida miljödifferenterade farledsavgifter och uppdrag till Transportstyrelsen att föreslå en effektiv övervakning och ett effektivt sanktionssystem.

<sup>15</sup> Ett förorenat område är mark, grundvatten, ytvatten, sediment eller byggnader där halten av något ämne är så hög att den kan orsaka en risk för människors hälsa eller för miljön.

<sup>16</sup> Naturvårdsvetkrets (2013), Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden, NV-00336-13.

- Minst 25 procent av områdena med mycket stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
- Minst 15 procent av områdena med stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
- Användningen av annan teknik än schaktning följt av deponering, utan föregående behandling av massorna, har ökat år 2020.

I sin rapport har Naturvårdsverket också föreslagit ett övergripande mål som innebär att alla områden med mycket stor risk eller stor risk för människors hälsa eller miljön ska vara åtgärdade år 2050.

För att nå etappmålet föreslår Naturvårdsverket åtgärder inom fyra insatsområden: tillsynsdriven och frivillig efterbehandling; statligt anslag för efterbehandling; teknikutveckling och tillämpning av befintlig alternativ teknik, samt information som underlag för prioritering och planering. Förslagen remissbehandlas för närvarande.

#### *Förslag till etappmål om hantering av dagvatten*

Dagvatten från trafikytor, centrumområden och industriområden innehåller mycket föroreningar som t.ex. tungmetaller, beläggingsmaterial och olja. Föroreningarna leds separat till recipienter eller till avloppsreningsverk och riskerar att störa de befintliga reningsprocesserna. Även bräddningen av avlopps- och dagvatten utgör ett problem.

I dag är ansvaret för hantering av dagvatten otydligt. Även de lagar som reglerar dagvattnet<sup>17</sup> är otydliga, ofullständiga och dåligt samordnade. I detta betänkande lämnar vi förslag på ett etappmål om förbättrade förutsättningar för långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggd miljö (dagvatten) och naturmiljö (avsnitt 14.2).

Alla dessa pågående insatser är angelägna och har stor påverkan på uppfyllelsen av de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen. Det är därför viktigt att förslagen genomförs och att arbetet vidareutvecklas för att ytterligare minska utsläppen av farliga ämnen till vatten.

---

<sup>17</sup> Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen), plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken (1998:808).

## Kompletterande åtgärder för att åtgärda direkta utsläpp till vatten

*Det finns förslag på åtgärder för att minska blyföroreningar och utsläpp från traditionella tvåtaktsmotorer*

Användningen av bly har minskat kraftigt på senare år till följd av att ämnet förbjudits i vissa produkter. Blyhalterna i sjöar och vattendrag har trots detta varit förhållandevis oförändrade de senaste tio åren. Att halterna inte minskar beror troligen på att bly ligger kvar i marken och läcker ut i sjöar och vattendrag. I dag används blysänken i stor utsträckning både inom sportfisket och inom yrkesfisket.<sup>18</sup> Även ammunition innehåller bly som kan transporteras från landområden och vidare till vattenmiljöer.

Det har tidigare lämnats förslag om att införa totalförbud mot bly i ammunition. Förbudet infördes inte med hänvisning till att det saknades tillräckligt bra alternativ för vissa användningsområden och att det inte bedömdes som samhällsekonomiskt effektivt med ett totalförbud.<sup>19</sup> Det finns i dag förbud mot att använda blyhagel för jakt i våtmark och i närheten av grunda vatten samt inom sportskyttet<sup>20</sup>, men förbudet gäller inte militär ammunition. Kemikalieinspektionen lämnade 2008 ett förslag om införande av en skatt på hagelammunition i syfte att stimulera ökad användning av alternativ ammunition som medför mindre risker än blyammunition<sup>21</sup>.

Även när det gäller bly i fiskeredskap har det funnits förslag om att införa ett nationellt förbud<sup>22</sup>. Sverige har därefter tagit fram ett förslag på begränsning av bly i konsumentvaror<sup>23</sup> inom den europeiska kemikalieförordningen Reach<sup>24</sup> som lämnats till europeiska

<sup>18</sup> Bergbäck, B. (2006), Kartläggning av bly i varor, i Naturvårdsverkets rapport nr 5624; Kemikalieinspektionen (2001), Lägesrapport för avveckling av bly, bromerade flamskyddsmedel, kvicksilver, nonylfenoletoxilater och klorparaffiner, Kemi PM 1/01; och Kemikalieinspektionen (2007), Bly i varor – ett regeringsuppdrag rapporterat av Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, Rapport nr 3/07.

<sup>19</sup> Kemikalieinspektionen (2008), Ekonomiska styrmedel för bly i ammunition, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport nr 4/08.

<sup>20</sup> Förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

<sup>21</sup> Kemikalieinspektionen (2008), Ekonomiska styrmedel för bly i ammunition, Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport nr 4/08.

<sup>22</sup> Kemikalieinspektionen (2007), Bly i varor – ett regeringsuppdrag rapporterat av Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, Rapport nr 3/07.

<sup>23</sup> Annex XV Restriction Report, Proposal for a Restriction, Lead and its Compounds in Articles Intended for Consumer Use, Version Number: 1. 21 December 2012.

<sup>24</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

kemikaliemyndigheten Echa. Förslaget går ut på att begränsa bly i artiklar som kan stoppas i munnen av små barn, såsom kläder, skor, accessoarer, inredning, dekorationer och sport- och fritidsartiklar ( däribland fiskeredskap). Echans expertkommittéer har nyligen lämnat sina slutliga yttranden om förslaget<sup>25</sup>. Kommittéerna anser att begränsningsförslaget är motiverat, under förutsättning att kriterierna ändras för att bättre definiera vilka typer av varor som omfattas av förslaget. Kommittéerna anser inte att bly i fiskeredskap ska omfattas av begränsningen.<sup>26</sup> Förslaget går nu vidare till kommissionen som sedan fattar beslut om en begränsning ska införas i Reach. Om begränsningar införs i Reach som omfattar bly i fiskeredskap (sportfiske), blir nationella regler överflödiga. I fall fiskeredskap inte skulle omfattas kan Sverige välja att ha en nationell reglering.

Andra direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten kommer från sjöfarten. Äldre tvåtaktsmotorer (dvs. tvåtaktsmotorer som är tillverkade före den 1 januari 2007) har en låg verkningsgrad vilket gör att en stor del av bränslet går oförbränt ut i vattnet. Det innebär att en stor del av de polycykliska aromatiska kolväten (PAH:er) som finns i bensinen och som är skadliga för levande organismer, släpps ut i vatten eller luft. Vidare bildas PAH:er vid förbränningen som också belastar miljön. Utsläppen sker dessutom främst under sommarhalvåret då ekosystemen är som känsligast.

Transportstyrelsen uppskattar att det i dag finns omkring 170 000 traditionella tvåtaktsmotorer som fortfarande används (dvs. ungefär en tredjedel av alla båtmotorer). Det är svårt att uppskatta hur stora utsläpp fritidsbåtar står för. De uppskattningar som har gjorts av de årliga utsläppen från traditionella tvåtaktsmotorer varierar från 3 000 ton kolväten till 14 000 ton.<sup>27</sup>

Transportstyrelsen<sup>28</sup> rekommenderar de som använder äldre tvåtaktsmotorer att köpa ny motor eller att köra motorn på alkylat-

---

<sup>25</sup> Rapporterna finns på: <http://echa.europa.eu/previous-consultations-on-restriction-proposals/-/substance/1402/search/+term>

<sup>26</sup> Committee for Risk Assessment (RAC), Committee for Socio-economic Analysis (SEAC), Opinion on an Annex XV dossier proposing restrictions on lead and its compounds in articles intended for consumer use, ECHA/RAC/RES-O-0000003487-97-04/F, ECHA/SEAC/RES-O-0000003487-97-05/F, Compiled version prepared by the ECHA Secretariat of RAC's opinion (adopted 10 December 2013) and SEAC's opinion (adopted 13 March 2014).

<sup>27</sup> <http://www.transportstyrelsen.se>

<sup>28</sup> <http://www.transportstyrelsen.se>

bensin<sup>29</sup>. Traditionella tvåtaktsmotorer som körs på alkylatbensin ger betydligt mindre utsläpp (60–100 gånger) av giftiga PAH:er<sup>30</sup>.

Frågan om utsläpp från traditionella tvåtaktsmotorer har behandlats av Utredningen om förorening från fartyg. Utredningen föreslog att fritidsfartyg ska omfattas av förbudet att släppa ut olja från fartyg, men att utsläpp av olja som följer med avgaserna till traditionella tvåtaktsmotorer inledningsvis bör undantas från förbudet. Detta eftersom ett förbud skulle leda till stora konsekvenser för båtlivet. Utredningen föreslog emellertid att Transportstyrelsen skulle ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten överväga om det fanns behov av föreskrifter som beaktar behovet av att skydda särskilt känsliga miljöer från utsläpp av olja. Föreskrifterna skulle t.ex. kunna innebära att det inom vissa känsliga områden och tider på året är krav på att använda alkylatbränsle eller totalförbud mot traditionella tvåtaktsmotorer.<sup>31</sup> Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Det finns redan en rad förslag på åtgärder för att hantera utsläpp av bly och utsläpp från traditionella tvåtaktsmotorer. Vi föreslår därför inga ytterligare åtgärder.

---

<sup>29</sup> Alkylatbensin tillverkas av mättade gasformiga kolväten (alkaler) från fossila bränslen. Alkylatbensin har låga halter av svavel, aromater och omättade kolväten.

<sup>30</sup> Ny lag om åtgärder mot förorening från fartyg (SOU 2011:82).

<sup>31</sup> Ny lag om åtgärder mot förorening från fartyg (SOU 2011:82).



## 17 Skydd och restaurering av vattenområden

### 17.1 Ökat och stärkt skydd av marina områden

**Miljömålsberedningen bedömer:**

Regeringen har beslutat om ett etappmål om skydd av marina områden. Etappmålet innebär att ytterligare minst 570 000 hektar av Sveriges marina områden ska skyddas till 2020. Arbetet med att skydda marin miljö i form av marina nationalparker, naturreservat, biotopskydd och Natura 2000-områden bör därför intensifieras. Det är angeläget att de ekologiska sambanden, den ekologiska representativiteten och funktionaliteten i skyddet stärks.

**Förslag till åtgärd:**

- Regeringen ger senast 2015 i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och berörda länsstyrelser genomföra en fördjupad analys av hur de ekologiska sambanden och den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas samt hur den biologiska mångfalden kan värnas i det svenska skyddet av kust- och havsområden. I uppdraget ska ingå en analys av hur det kan säkerställas att skyddet omfattar minst 10 procent av Sveriges marina områden till 2020. Uppdraget ska redovisas senast 2016.

### 17.1.1 Motivering

#### Beslutat etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden

Regeringen beslutade den 27 februari 2014 om ett etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden:

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden är att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden senast år 2020 bidrar till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Skydd av områden ska till 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012 enligt följande:

- Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.
- Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med cirka 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 450 000 hektar.
- Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myr-skyddsplanen skyddas.
- Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.
- Det formella skyddet av marina områden har ökat med minst 570 000 hektar.
- De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.



## Åtgärder för att uppnå etappmålet

I mars 2014 lämnade regeringen över propositionen En svensk strategi om biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) till riksdagen. I propositionen aviserar regeringen ett uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning att genomföra en fördjupad analys av hur den ekologiska representativiteten ser ut i det svenska skyddet av land- och sötvattensområden och hur den kan stärkas. Regeringen avser också att ge i uppdrag till berörda myndigheter att utveckla insamling, sammanställning, redovisning samt nationell och internationell rapportering av statistik över åtgärder för skydd och bevarande av biologisk mångfald i land- och vattenområden i Sverige. Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014.

Vi gör här en bedömning och föreslår åtgärder för att kunna nå de delar av etappmålet som rör skydd av marina områden.

## Ett funktionellt skydd bidrar till att nå flera miljömål

Ett utökat och funktionellt skydd skapar, i kombination med andra bevarandeåtgärder och hållbart nyttjande, förutsättningar för att nå målsättningarna om bevarande i miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Det bidrar till att uppfylla Sveriges åtaganden om bevarande och skydd av kust- och havsområden i överenskommelsen i den strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020, som antogs vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) i Nagoya 2010<sup>1</sup>, havsmiljödirektivet<sup>2</sup> och art- och habitatdirektivet<sup>3</sup>. Det bidrar även till att uppfylla Sveriges åtaganden inom Helcom, dvs. Helsingforskommissionen inom konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22)<sup>4</sup> och Oskar, dvs. konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (SÖ 1994:25)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> COP 10 Decision X/2, Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020, Strategiska planen för biologisk mångfald återfinns som bilaga i Plan för framtagandet av en strategi för långsiktig hållbar markanvändning (SOU 2012:15).

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolicens område.

<sup>3</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>4</sup> HELCOM Recommendation 15/5 System of coastal and marine Baltic Sea protected areas (BSPA), 15th Meeting, Helsinki, 8–11 March 1994.

<sup>5</sup> OSPAR recommendation 2003/3 adopted by OSPAR 2003 (OSPAR 03/17/1, Annex 9), amended by OSPAR recommendation 2010/2 (OSPAR 10/23/1, Annex 7).

## Det nuvarande skyddet av kust- och havsområden

I dag har cirka 990 000 hektar av Sveriges kust- och havsområden (från strandlinjen till och med ekonomisk zon<sup>6</sup>) ett marint skydd<sup>7</sup> i form av nationalpark, naturreservat eller Natura 2000-område<sup>8</sup>. Det innebär att 6,3 procent av Sveriges kust- och havsområden har ett marint skydd.

Andelen områdesskydd varierar från över 30 procent i vissa havsområden till mindre än tre procent i andra. Andelen skydd i olika havsområden är större på västkusten än på ostkusten. Det är även stor variation i vilken utsträckning olika djup är skyddade. Områden djupare än 60 meter är dåligt representerade i skyddade områden.

## Marint områdesskydd

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141) anges att etappmålet om skydd av marin miljö avser ett formellt skydd av marina områden. Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014. Det är viktigt att skyddade marina områden har marint anpassade föreskrifter, skötselplaner eller bevarandeplaner<sup>9</sup>. Vi föreslår att skyddet utgörs av marina nationalparker<sup>10</sup>, naturreservat<sup>11</sup>, biotopskyddsområden<sup>12</sup> och Natura 2000-områden<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> Den ekonomiska zonen sträcker sig från territorialhavsgränsen och 200 nautiska mil utanför denna. Territorialhavet sträcker sig 12 nautiska mil från baslinjen, som i princip är det samma som strandlinjen om kusten är rak och det inte finns öar. I de fall kusten är oregelbunden och skärgård finns, utgörs baslinjen av räta linjer mellan uddar och yttre skär.

<sup>7</sup> Det finns även skyddade områden i marin miljö som inte är inrättade för att skydda marina värden och därför inte har marint anpassade föreskrifter, skötselplaner eller bevarandeplaner.

<sup>8</sup> Om inget annat anges kommer arealer rörande skydd av marina områden från rapporten: Havs- och vattenmyndigheten (2013), Marint områdesskydd, Redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för 2013, 2013-05-28, eller från opublicerade data från Havs- och vattenmyndigheten (Lena Tingström muntligen).

<sup>9</sup> Naturvårdsverket (2007), Skydd av marina miljöer med höga naturvärden, Rapport 5739.

<sup>10</sup> Nationalparker regleras i 7 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken (1998:808) och nationalparksförordningen (1987:983).

<sup>11</sup> Naturreservat regleras i 7 kap. 4–9 §§ miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

<sup>12</sup> Biotopskyddsområden regleras i 7 kap. 11 och 11a §§ miljöbalken och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det finns i dag inget biotopskyddsområde med marint syfte.

<sup>13</sup> Natura 2000-områden är en del i genomförandet av art- och habitatdirektivet och regleras i 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken. Större delen av de svenska Natura 2000-områdena är även skyddade som naturreservat eller nationalpark.

## Behov av utvecklad funktionalitet i skyddet

Verksamheter som bedrivs i marin miljö kan ha negativa effekter på miljön och därigenom negativt påverka den biologiska mångfalden och havens möjligheter att tillhandahålla ekosystemtjänster. Marina ekosystem påverkas av mänsklig aktivitet genom utsläpp av farliga eller övergödande ämnen och även rent fysiskt genom att t.ex. botten eller stränder förstörs. Sjöfart kan både genom utsläpp av skadliga ämnen och rent fysiskt genom t.ex. svall och ankring skada botten och strandzonen. Kabeldragningar och anläggningar för t.ex. energiproduktion är andra exempel på aktiviteter där botten kan påverkas och skadas. Fiske kan också ha negativ påverkan på det marina ekosystemet, dels genom överfiske, dels rent fysiskt genom att botten skadas vid trålning. Våra kuster är viktiga för bl.a. rekreation, fiske, turism och infrastruktur. Därför exploateras kusterna hårt i vissa områden med bl.a. växande bebyggelse och etablering av småbåtshamnar, privata bryggor, artificiella sandstränder och industrianläggningar.

Eftersom marina system är öppna där organismer och vatten kan röra sig över stora områden bör det marina skyddet i många fall inriktas mot att skydda ekosystemens processer och funktioner istället för enskilda arter. Ett nätverk av skyddade områden med olika naturmiljöer skyddar fastsittande organismer och fungerar också som skyddszoner för lek, fortplantning och uppväxt för unga fiskar och marina djur som rör sig över stora områden. Med ökade anspråk på haven av olika verksamheter ökar även behovet att bevara och skydda marina områden. Det är viktigt att skydda fler områden, men skyddets utformning har också betydelse för hur effektivt skyddet blir.

### *Ekologiska samband i marin miljö*

Det är möjligt att stärka de ekologiska sambanden, dvs. den gröna infrastrukturen, i marin miljö genom att inrätta ett sammanhängande nätverk av marint skyddade områden. Genom att stärka de ekologiska sambanden blir arbetet med biologisk mångfald mer förebyggande. Det innebär bl.a. att man vid utpekandet av skyddade områden i marin miljö bör välja områden som har artutbyte och funktionella kopplingar till andra områden i nätverket. Det kan också vara motiverat att skapa nätverk för att underlätta spridning

av organismer även till områden där de i dag inte är etablerade, men tidigare har varit det.

#### *Ekologisk representativitet*

Det behövs särskilda insatser för att säkerställa den ekologiska representativiteten i nätverken av skyddade områden<sup>14</sup>. Alla arter, livsmiljöer, marina landskap och ekologiska processer som förekommer inom en region bör vara representerade i ett nätverk. Viktiga nyckelhabitat, och särskilt hotade eller sällsynta miljöer, kan behöva ett utökat skydd medan vanligt förekommande livsmiljöer med en låg hotbild kan ha en lägre andel skydd.

#### *Ändamålsenliga föreskrifter, skötsel- och bevarandeplaner*

Ett funktionellt skydd innebär mer än att bara skydda en viss areal. Generellt saknar i dag många av Östersjöns skyddade områden planer som reglerar vad som får ske inom området. Det finns även problem med att de planer som har upprättats saknar skyddsåtgärder<sup>15</sup>. För ett effektivt skydd behövs föreskrifter samt skötsel- och bevarandeplaner som fullt ut stödjer syftet med skyddet. Föreskrifterna kan t.ex. gälla förbud mot olika former av exploatering, ankring, muddring, fiske och båttrafik. Ett effektivt skydd förutsätter att skötsel- och bevarandeplaner genomförs och att åtgärder följs upp.

Länsstyrelserna har fått i uppdrag av regeringen att till december 2016 uppdatera bevarandeplanerna för landets Natura 2000-områden, samt att upprätta planer för de områden som ännu inte har någon plan (M2014/65/Nm). Det innebär att en översyn av en stor del av de marint skyddade områdena kommer att vara genomförd i slutet av 2016<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2013), Marint områdesskydd, Redovisning av uppdrag i regleringsbrevet för 2013, 2013-05-28.

<sup>15</sup> Oceana (2014), Management matters: Ridding the Baltic Sea of paper parks.

<sup>16</sup> En stor del av de marint skyddade områdena är Natura 2000-områden.

### *Havsplanering*

Vilken verksamhet som bedrivs och hur förvaltningen av områden runt skyddade områden är utformad påverkar hur funktionellt skyddet är<sup>17</sup>. Skyddets funktionalitet påverkas t.ex. av hur fartygsleder och industrier ligger i förhållande till det skyddade området. Områden med andra former av restriktioner, t.ex. fiskefria områden eller hänsynsområden<sup>18</sup> kan fungera som en buffrande zon om de ligger i anslutning till ett skyddat område.

En utvecklad havsplanering är ett viktigt redskap för att kunna göra avvägningar mellan olika samhällsintressen, vilket på lång sikt kan gynna en hållbar utveckling av både den marina miljön och andra intressen i kust- och havsområden. Havsplanering kan bidra till stärkt skydd av marina områden genom att förbättra den långsiktiga planeringen för att åstadkomma representativa nätverk av skyddade områden och att hänsyn kan tas till vilka verksamheter som bedrivs i områden i anslutning till skyddade områden.

Regeringen lämnade i mars 2014 en proposition till riksdagen med förslag om nya bestämmelser om hushållning med havsområden för att åstadkomma en samlad havsförvaltning (prop. 2013/14:186). Förslaget innebär att regeringen ska besluta om havsplaner för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Planerna ska utgöra vägledning till myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av områdena. Propositionen behandlas i riksdagen den 9 juni 2014.

### **Skydd av marina kulturmiljöer**

Fornlämningar såsom fartyg och äldre boplatser är skyddade enligt kulturmiljölagen (1988:950). Det saknas emellertid delvis kunskap om kulturarvet i havet. Det gäller såväl detaljer som översikter och sammanställningar<sup>19</sup>. Detta försvårar arbetet med att skydda kulturmiljöer. Ett bättre samarbete vid utformning av skydd av marin natur och marin kulturmiljö, särskilt när underlag tas fram för att inrätta skyddade områden<sup>20</sup>, kan på sikt också bidra till ett ökat skydd av kulturmiljöer.

---

<sup>17</sup> Se t.ex. regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav, Skr. 2009/10:213.

<sup>18</sup> Länsstyrelserna har i uppdrag att utpeka hänsynsområden där buller och andra störningar från båtlivet ska vara försumbara.

<sup>19</sup> Kunskap på djupet – kunskapsunderlag för havsplanering (SOU 2011:56).

<sup>20</sup> Exempelvis vid bottenkarteringar.

## Sveriges internationella åtaganden för skydd av marina områden

### *Åtaganden i strategiska planen för biologisk mångfald*

Flera av de globala målen i den strategiska planen för biologisk mångfald som beslutades vid partsmötet till konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010 har relevans för arbetet med skydd av marina områden. Ett av målen, delmål 11, avser skydd av kust- och havsområden. Minst 10 procent av kust- och havsytan ska skyddas eller bevaras på global nivå. Områden som skyddas eller bevaras ska vara av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt vara ekologiskt representativa och väl sammanhängande. Den strategiska planen för biologisk mångfald omfattar också funktionaliteten i skyddet av kust- och havsområden och betonar vikten av ekologiska samband och ekologisk representativitet.

### *Åtaganden genom art- och habitatdirektivet och havsmiljödirektivet*

Sverige har även åtaganden genom art- och habitatdirektivet. Syftet med direktivet är att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av naturligt förekommande livsmiljöer samt den vilda floran och faunan inom EU:s medlemsländer. Det sker bl.a. genom att värdefulla områden med arter eller naturtyper som är särskilt skyddsvärda ur ett europeiskt perspektiv avsätts (Natura 2000-områden). Regeringens uppdrag till länsstyrelserna att föreslå nya Natura 2000-områden och kompletteringar av redan föreslagna områden senast i mars 2015 kan bidra till att ytterligare områden skyddas. Regeringen har gjort bedömningen att Sverige endast har mindre kompletteringar kvar att göra för att nå åtagandena i art- och habitatdirektivet (prop. 2013/14:141)<sup>21</sup>.

De åtgärdsprogram som ska upprättas enligt havsmiljödirektivet ska även innehålla geografiska skyddsåtgärder som ska bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden.

---

<sup>21</sup> Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014.

### *Åtaganden inom Helcom och Oskar*

Sverige har genom internationella konventioner åtagit sig att skydda värdefulla kust- och havsmiljöer. För Nordostatlanten finns en rekommendation inom Oskar om Marine Protected Areas (MPA) och för Östersjön finns en rekommendation inom Helcom om Baltic Sea Protected Areas (BSPA). I rekommendationerna finns inga procentsatser angivna. I Helcoms ministerdeklaration från oktober 2013 anges dock att målen som sattes upp i den strategiska planen för biologisk mångfald som beslutades i Nagoya 2010 ska implementeras regionalt<sup>22</sup>.

Tio svenska havsområden ingår i Oskars nätverk av MPA, vilket motsvarar 17,5 procent av Sveriges del av Oskar-området. I Östersjön ingår 28 svenska marina områden i Helcoms nätverk av BSPA, vilket motsvarar 4,9 procent av Sveriges del av Helcom-området<sup>23</sup>. Samtliga MPA-områden och vissa BSPA är även Natura 2000-områden, vilket säkerställer skyddet av dessa områden. Flera av områdena är även skyddade i form av marin nationalpark eller naturreservat. Av de områden som är utsedda till BSPA har cirka 180 000 hektar inte något skydd i form av marint naturreservat eller Natura 2000-område. Delar av dessa områden kan emellertid ha någon annan form av skydd som har bedömts uppfylla Helcoms rekommendationer för BSPA-områden.

Inom både Helcom och Oskar pågår arbete med att se över rekommendationerna för skydd av marina områden. Det fortsatta arbetet med områdesskydd i havet bör utgå från konventionernas analyser och rekommendationer.

### **Ytterligare skydd av marin miljö kan vara nödvändigt efter 2020**

Det beslutade etappmålet om skydd av minst 10 procent av Sveriges marina områden senast 2020 är ett steg på vägen. Det finns ett globalt behov att intensifiera arbetet med att skydda marina miljöer<sup>24</sup>. Vi anser

---

<sup>22</sup> HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan – Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark.

<sup>23</sup> Områden i Kattegatt ingår i båda nätverken.

<sup>24</sup> Toropova, C., m.fl. (eds.) (2010), Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities. Brest, France: Agence des aires marines protégées, Gland, Switzerland, Washington, DC and New York, USA: IUCN WCPA, Cambridge, UK: UNEP-WCMC, Arlington, USA: TNC, Tokyo, Japan: UNU, New York, USA: WCS. 96pp.

att det är angeläget att Sverige bidrar i detta arbete och skyddet av marina områden kan behöva utökas ytterligare efter 2020.

### 17.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärd för att det beslutade etappmålet om marint skydd ska nås:

- Regeringen ger senast 2015 i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och berörda länsstyrelser genomföra en fördjupad analys av hur de ekologiska sambanden och den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas samt hur den biologiska mångfalden kan värnas i det svenska skyddet av kust- och havsområden. I uppdraget ska ingå en analys av hur det kan säkerställas att skyddet omfattar minst 10 procent av Sveriges marina områden till 2020. Uppdraget ska redovisas senast 2016.

### Uppdrag om hur skyddet av kust- och havsområden kan stärkas

Regeringsuppdraget till Havs- och vattenmyndigheten innebär att göra en fördjupad analys av hur de ekologiska sambanden och den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas i Sveriges marina områden. I uppdraget ska det ingå en analys av hur det kan säkerställas att skyddet omfattar minst 10 procent av Sveriges marina områden till 2020.

I uppdraget ingår även att analysera funktionaliteten av skyddet, dvs. hur skyddet är utformat för att förhindra verksamheter som riskerar att inverka negativt på områdenas ekologiska och kulturella värden samt vid behov föreslå hur skyddet kan förbättras. Hur arbetet med skydd av marin natur och marin kulturmiljö kan samordnas bättre och därigenom stärkas ska också analyseras.

Eftersom Sverige har minst andel skyddad areal i Helcom-området ska särskild uppmärksamhet fästas på om det finns behov av att öka skyddet i detta område. Det ska även ingå i uppdraget att ta fram förslag för att säkerställa att alla BSPA-områden har ett fullvärdigt skydd.

Ett utökat skydd kan komma i konflikt med andra samhällsintressen i marin miljö. Hur ett utökat skydd kan påverka andra verksamheter ska därför analyseras.



I ett första delsteg bör Havs- och vattenmyndigheten redovisa sin planering av uppdraget. I delredovisningen bör det framgå om ytterligare underlag, t.ex. om utbredning av naturtyper, är nödvändiga för att genomföra uppdraget. Uppdraget ska slutredovisas senast 2016.

Havs- och vattenmyndighetens rapport ska ligga till grund för hur ytterligare områden ska skyddas så att etappmålet om att minst 10 procent av Sveriges marina områden har ett skydd 2020 nås.

### 17.1.3 Konsekvensbedömning

Syftet med vårt förslag om en fördjupad analys av hur de ekologiska sambanden ser ut och kan stärkas i det svenska skyddet av kust- och havsområden är att skapa förutsättningar för att det beslutade etappmålet ska kunna nås. Analysen ska bidra till att skyddet omfattar marina områden med höga naturvärden eller som av andra skäl behöver skyddas, samt att sammanhängande nätverk av marint skyddade områden bildas. Vi bedömer att förslaget kommer att bidra till att nå miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Det blir en uppgift för Havs- och vattenmyndigheten att närmare analysera konsekvenserna av förslagen, främst vad det gäller ändamålsenlighet, rådighet och kostnader.

#### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Havs- och vattenmyndigheten att efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och berörda länsstyrelser genomföra en fördjupad analys av hur de ekologiska sambanden och den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas samt hur den biologiska mångfalden kan värnas i det svenska skyddet av kust- och havsområden.

Vi bedömer att uppdraget ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.

## 17.2 Bättre förutsättningar för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer

### Miljömålsberedningen bedömer:

Det finns stora restaureringsbehov i kust- och sötvattensmiljöer. Förutsättningarna för att restaurera dessa miljöer behöver förbättras för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. En nationell behovsanalys för restaureringar kan utgöra ett ramverk och vara vägledande vid prioriteringar mellan olika former av restaurering, mellan restaurering i olika miljöer, vid avvägningar mellan miljö- kvalitetsmålen samt mellan miljö- och andra samhälls- mål.

### Förslag till åtgärd:

- Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell behovsanalys för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer. Analysen ska ge stöd för prioriteringar och avvägningar vid restaurering. Arbetet ska ske efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges kommuner och landsting och i dialog med andra berörda aktörer. Uppdraget ska rapporteras senast 2017.

### 17.2.1 Motivering

#### Restaureringar av vattenmiljöer är nödvändiga för att nå miljö- kvalitetsmålen

För att nå flera av de vattenrelaterade miljö- kvalitetsmålen behöver många kust- och sötvattensmiljöer restaureras. För att kunna genomföra restaureringar på ett kostnadseffektivt sätt behövs en övergripande nationell behovsanalys som kan ge vägledning vid olika former av avvägningar. En nationell behovsanalys kommer att ge stöd i arbetet med restaurering av våtmarker, vattendrag och kulturmiljöer, lek- och uppväxtområden för fisk, samt försurade och övergödda vattenmiljöer. Det innebär i sin tur ett stärkt arbete med att främja biologisk mångfald och ekosystemens möjligheter att producera ekosystemtjänster. En nationell behovsanalys bidrar

främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Bättre underlag för att göra prioriteringar mellan åtgärder och därigenom bättre förutsättningar för att genomföra åtgärder bidrar också till att Sverige kan leva upp till sina åtaganden i den strategiska planen för biologisk mångfald 2011–2020 som antogs vid partsmötet för konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) i Nagoya 2010<sup>25</sup>, Ramsarkonventionen, dvs. konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (SÖ 1975:76), ramdirektivet för vatten<sup>26</sup> och havsmiljödirektivet<sup>27</sup>.

### Väl gjorda avvägningar ger mer effektiva åtgärder

Det saknas i dag en samlad behovsanalys på nationell nivå för restaurering av våtmarker, sjöar, vattendrag och kustmiljöer. En sådan behövs för att kunna prioritera de åtgärder som är mest angelägna, samt var det är mest angeläget att genomföra dessa åtgärder utifrån ett nationellt perspektiv. Nationella prioriteringar bör vara en utgångspunkt för och vägledande i restaureringsarbetet på regional och lokal nivå. En nationell behovsanalys kan även öka åtgärdernas kostnadseffektivitet genom att de mest angelägna åtgärderna prioriteras.

I samband med restaurering av vattenmiljöer krävs ofta avvägningar dels mellan olika miljö kvalitetsmål, dels mellan miljö kvalitetsmål och andra samhällsmål. Det finns avvägningar som är av nationellt intresse, t.ex. avvägningar mellan restaurering av vattendrag och energiproduktion. Restaurering av vattendrag kan även komma i konflikt med markanvändning inom jord- och skogsbruk, exempelvis om åtgärden medför stigande vattennivåer och översvämning av marken. Konflikter kan också förekomma med strävanden att bevara kulturmiljöer. Det finns därför behov av vägledning för att kunna göra

---

<sup>25</sup> COP 10 Decision X/2, Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020, Strategiska planen för biologisk mångfald återfinns som bilaga i Plan för framtagandet av en strategi för långsiktig hållbar markanvändning (SOU 2012:15).

<sup>26</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

avvägningar mellan olika samhällsintressen vid restaurering av våtmarker, sjöar, vattendrag och kustmiljöer.

Det finns även synergieffekter som kan motivera restaureringar och öka kostnadseffektiviteten. Restaurering av vattendrag som innebär att dessa återfår sina naturliga flöden och återskapande av våtmarker kan exempelvis bidra till att jämna ut vattenflöden och därmed minska risken för översvämningar. Även fiskföryngring kan gynnas och tiden ökas som växtnäringssämnen hålls kvar i systemet vilket kan leda till minskad övergödning.

Den nationella behovsanalysen ska inte ersätta det viktiga arbetet med prioriteringar och avvägningar som sker på regional och lokal nivå, utan ska utgöra ett ramverk och stöd för det lokala och regionala åtgärdsarbetet.

De statusbedömningar och åtgärdsprogram som tas fram inom ramarna för arbetet med ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet kan utgöra underlag i en nationell behovsanalys. Databasen Värdefulla vatten som finns hos Havs- och vattenmyndigheten kan också vara till stöd i arbetet. Det finns även andra underlag som tagits fram av olika aktörer<sup>28</sup> som bör tas tillvara i arbetet med att ta fram en nationell behovsanalys.

Bristen på finansiering av åtgärder i havs- och vattenmiljön är ett hinder för att nå miljökvalitetsmålen. Vi belyser behovet av ökade resurser i avsnitt 22.1.

### **Lång tids påverkan på kust- och sötvattensmiljöer ger stora restaureringsbehov**

Många generationers påverkan på vattenmiljön har lett till stora restaureringsbehov i kust- och sötvattensmiljöer. Verksamheter som pågår i dag kan också ha stor påverkan på dessa miljöer.

---

<sup>28</sup> Se t.ex. Naturvårdsverket (2007), Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer, Delmål 1, Levande sjöar och vattendrag, Rapport 5666; Naturvårdsverket (2007), Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vatten – Delmål 2, Levande sjöar och vattendrag, Rapport 5746; Länsstyrelsernas regionala fiskevårdsplaner; Sportfiskarna (2012), Åtgärdsbehov för gädda och abborre, Åtgärdsbehov och pågående åtgärder längs ostkusten, Rapport 2012:5; Naturvårdsverket (2011), Nationell plan för kalkning 2011–2015, Rapport 6449; Det nationella dammregistret; och Lantmäteriets höjddatabas.

*Strukturer och vattenflöden*

Morfologiska förändringar<sup>29</sup> är, tillsammans med kontinuitetsbrott, den vanligaste anledningen till att sjöar och vattendrag i Sverige inte uppnår god ekologisk status enligt ramdirektivet för vatten (med undantag för höga kvicksilverhalter)<sup>30</sup>. Morfologiska förändringar, t.ex. sjösänkning och uträtning av vattendrag, påverkar systemens förmåga att buffra vatten vid höga flöden, förmågan att hålla kvar näringsämnen och påverkar den biologiska mångfalden. Kontinuitetsbrott, t.ex. dammar och fellagda vägtrummor<sup>31</sup>, är ett stort problem för fiskar som vandrar mellan lek-, uppväxt- och födoområden, och för andra vattenorganismer som är beroende av att kunna röra sig längs vattendragen. Höga naturvärden i anslutning till sjöar och vattendrag är ofta kopplade till naturliga flöden. Restaurering av vattendrag kan dock komma i konflikt med behovet av energiproduktion och bevarande av kulturmiljöer.

Många förändringar i vattenflöden och hur vatten rör sig i landskapet beror på någon form av vattenverksamhet. Reglerna som gäller vattenverksamheter utreds för närvarande. Regeringen gav 2012 en särskild utredare i uppdrag att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken (1998:808) och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, den så kallade restvattenlagen (dir. 2012:29, dir. 2012:60, dir. 2013:37). Ett delbetänkande som hanterade frågan om tillämpningen av 4 kap. 6 § miljöbalken<sup>32</sup> lämnades 2012<sup>33</sup>. Utredaren fann inga skäl att föreslå ändringar beträffande paragrafen. Ytterligare en delredovisning lämnades 2013<sup>34</sup>. Betänkandet innehåller förslag till ändrade regler för att aktuella anläggningar och verksamheter ska utformas och drivas i enlighet med de krav som följer av miljöbalken och EU-rätten. Uppdraget slutredovisades den 4 juni 2014<sup>35</sup>.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar sedan 2012 med att öka samsynen kring vattenkraften och de mål som är fastställda om för-

<sup>29</sup> Morfologiska förändringar betyder att hur vatten rör sig i mark och landskap har förändrats genom t.ex. uträtningar av vattendrag, utdikningar eller sjösänkningar.

<sup>30</sup> VISS (Vatteninformationssystem Sverige), <http://www.viss.lansstyrelsen.se>

<sup>31</sup> En vägtrumma läggs under en väg för att tillåta en mindre å, bäck eller ett dike att passera under vägen.

<sup>32</sup> Enligt 4 kap. 6 § första och andra stycket miljöbalken får vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål inte utföras i vissa angivna älvar, älvsträckor och andra vattendrag. Enligt tredje stycket gäller första och andra stycket inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

<sup>33</sup> 4 kap. 6 § miljöbalken (SOU 2012:89).

<sup>34</sup> Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2013:69).

<sup>35</sup> I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35).

nybara energikällor samt miljömål för vatten och vattenförvaltning<sup>36</sup>. Bland annat planerar Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Energimyndigheten att under 2014 presentera en nationell strategi för åtgärder och avvägningar inom vattenkraften. Den strategin bör tas tillvara i arbetet med den behovsanalys som vi föreslår.

### *Markavvattning*

Markavvattning är en form av vattenverksamhet. Markavvattning är åtgärder för att dränera mark och skydda den mot översvämningar, i syfte att varaktigt öka fastighetens lämplighet för ett visst ändamål<sup>37</sup>. I områden där jord- och skogsbruk bedrivs dräneras mycket mark. Nydikning är ovanligt i dag<sup>38</sup>, men många vattendrag rensas och muddras, vilket kan ge upphov till skador på vattenmiljön. Markavvattning och behovet av miljöhänsyn vid markavvattning behandlas i avsnitt 14.2.

### *Lek- och uppväxtområden för fisk*

Lek- och uppväxtområden för fisk har försvunnit på grund av övergödning och fysiska förändringar, t.ex. genom rensning av vattendrag, muddring och exploatering i grunda havsområden<sup>39</sup>. Många våtmarker och områden som periodvis översvämmas har dränerats vilket har lett till att lek- och uppväxtområden för fisk har försvunnit. Restaurering av sådana områden är därför angeläget, men sådana åtgärder kan komma i konflikt med andra intressen, t.ex. vid exploatering och skogs- och jordbruk. Åtgärderna kan även ge synergieffekter genom att andra vattenlevande organismer gynnas av restaureringen. I detta betänkande föreslår vi att en nationell strategi tas fram för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning kan utvecklas (avsnitt 19.1). Strategin kan bidra till stärkt samverkan och effektivare åtgärder och därmed bidra till att fler områden restaureras.

<sup>36</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2012, 2013 och 2014 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

<sup>37</sup> Exempel på markavvattning är dikning, täckdikning, ytvattensänkning, sjösänkning och kanalisering. Markavvattning är normalt tillståndspliktig.

<sup>38</sup> Markavvattning (nyanläggning) är förbjuden i södra Sverige med stöd av 11 kap. 14 § miljöbalken. Länsstyrelsen kan ge undantag från förbudet.

<sup>39</sup> Sportfiskarna (2012), Åtgärdsbehov för gädda och abborre, Åtgärdsbehov och pågående åtgärder längs ostkusten, Rapport 2012:5.

### Våtmarker

Våtmarker fyller många viktiga ekologiska och vattenhållande funktioner i landskapet och står för en betydande del av vår biologiska mångfald. De har även betydelse för förmågan att hålla kvar näringsämnen. Omkring en fjärdedel av landets ursprungliga våtmarker bedöms ha försvunnit genom dikning och uppodling, framförallt i skogs- och jordbrukslandskapen<sup>40</sup>. Det innebär att restaurering av våtmarker kan komma i konflikt med intressen inom jord- och skogsbruk. Det kan även vara svårt att återskapa våtmarker på grund av infrastruktur, t.ex. bebyggelse eller vägar. Bevarandeåtgärder som skydd, skötsel och restaurering behöver öka för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås<sup>41</sup>. Det är viktigt att säkerställa att befintliga våtmarker bevaras. Det återstår att skydda cirka 200 000 hektar våtmarker i den nationella myrskyddsplanen<sup>42</sup>. Regeringen beslutade i februari 2014 om ett etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden, där även skydd av våtmarker ingår (M2014/593/Nm)<sup>43</sup>. Enligt etappmålet ska det formella skyddet av våtmarker ha ökat med cirka 210 000 hektar senast 2020 genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.

### Försurade vatten

För att uppnå miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* måste utsläpp av försurande ämnen fortsätta att minska<sup>44</sup>. Kalkning skapar förutsättningar för försurningskänsliga arter att återkomma eller fortleva i livskraftiga bestånd. Även om nedfall av försurande ämnen har minskat under de senaste decennierna kommer behovet av kalkning av sjöar och vattendrag att kvarstå under lång tid på grund av att markens och vattnets buffrande förmåga är utarmad. Den nuvarande kalkningsverksamheten bedöms vara motiverad i förhållande till försurningsläget<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Naturvårdsverket (2012), Steg på vägen, Fördjupad utvärdering av miljömålen, Rapport 6500.

<sup>41</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

<sup>42</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

<sup>43</sup> Hela etappmålet finns beskrivet i avsnitt 17.1.

<sup>44</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

<sup>45</sup> Naturvårdsverket (2011), Nationell plan för kalkning 2011–2015, Rapport 6449.

### *Övergödning*

Övergödning i vattendrag, sjöar och hav kan leda till förändrade livsmiljöer och ekosystem och även igenväxning av vattenmiljöer. Övergödning leder ofta till en minskad biologisk mångfald med några få arter som dominerar och ger upphov till syrgasfria bottenar. Vid syrgasbrist kan fosfor som är bundet i botten börja läcka, vilket orsakar en intern näringsbelastning. Utvecklingen går åt rätt håll eftersom belastningen av växtnäringsämnen minskar<sup>46</sup>. Fler åtgärder är dock nödvändiga för att minska näringsbelastningen, se bedömning i avsnitt 18.1. Olika metoder har använts för att restaurera övergödda sjöar och marina områden, men med varierande resultat<sup>47</sup>. Åtgärder för att restaurera sjöar och marina områden behöver kombineras med minskad näringsbelastning och måste ofta upprepas för att få kvarstående effekt.

### *Hotade arter och naturtyper*

Många hotade arter och naturtyper kan gynnas av olika former av restaurering. Regeringen har efter förslag från Miljömålsberedningen fattat beslut om ett etappmål om hotade arter och naturtyper<sup>48</sup>.

### *Kulturmiljöer*

Det finns många värdefulla kulturmiljöer vid vatten. Restaurering av vattenmiljöer kan innebära en mållkonflikt med bevarandet av kulturmiljöer. För att kunna göra avvägningar mellan olika mål krävs att det finns tillgång till lika goda kunskapsunderlag för de

---

<sup>46</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608; Fölster J. et al (2012), Kväve- och fosfortrender i jordbruksvattendrag, Har åtgärderna gett effekt? Rapport 2012:1, Institutionen för vatten och miljö, SLU; HELCOM (2013), Review of the fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation for the 2013 HELCOM Ministerial Meeting, Baltic Sea Environmental Proceedings No. 141.

<sup>47</sup> Naturvårdsverket (2008), Kan Östersjön restaureras? Utvärdering av erfarenheter från sjöar, Rapport 5860; Länsstyrelsen i Uppsala län (2012), Fosforfällning i en brackvattenfjärd – en förstudie i Östhammarsfjärd, Rapport nr. 2012:09; IVL Svenska Miljöinstitutet (2012), Kostnadseffektivitet i åtgärder mot övergödning i Östersjön – Fallstudie Gävle fjärdar, IVL Rapport B2078; och Naturvårdsverket (2012), Artificiell syresättning av Östersjöns djupbotten genom syrepumpning, Sammanfattning av två forskningsprojekt 2009-2011, Rapport 6522.

<sup>48</sup> Beslutade etappmål återfinns i bilaga.



olika målen. Det saknas i dag en samlad bild om var och vilka kulturmiljöer som finns och en analys av vilka som är mest angelägna att bevara, vilket försvårar avvägningar mot andra samhällsmål.

### 17.2.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärd:

- Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell behovsanalys för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer. Analysen ska ge stöd för prioriteringar och avvägningar vid restaurering. Arbetet ska ske efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges kommuner och landsting och i dialog med andra berörda aktörer. Uppdraget ska rapporteras senast 2017.

#### Regeringsuppdrag om en nationell behovsanalys

Havs- och vattenmyndigheten bör få i uppdrag att ta fram en nationell behovsanalys för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer. I uppdraget bör ingå:

- Kartläggning och prioritering av restaureringsbehovet av kust- och sötvattensmiljöer. Särskilt fokus ska läggas på kartläggning av morfologiska förändringar och kontinuitetsbrott samt kulturmiljöobjekt.
- Identifiering av målkonflikter och synergieffekter. Analysen ska ge vägledning om hur avvägningar kan göras, dels mellan olika miljökvalitetsmål, dels mellan miljökvalitetsmål och andra samhällsmål.

Havs- och vattenmyndigheten bör också analysera hur de restaureringsåtgärder som kan vara aktuella påverkar och påverkas av effekterna av ett förändrat klimat.

Mycket kunskap om kust- och sötvattensmiljöer har tagits fram och sammanställts. Det är viktigt att analysen bygger på tidigare framtagna underlag. För att kunna göra avvägningar mellan olika

mål behövs emellertid jämbördiga kunskapsunderlag. Inom vissa områden kan därför data behöva kompletteras. Det bör ingå i uppdraget att identifiera sådana kunskapsluckor.

### 17.2.3 Konsekvensbedömning

Restaurering av många kust- och sötvattensmiljöer är nödvändigt för att vi ska nå miljökvalitetsmålen och också kunna leva upp till kraven i EU:s ramdirektiv för vatten. Restaureringsbehovet är stort och prioriteringar mellan olika åtgärder och områden behöver göras.

Den nationella behovsanalys som vi föreslår ger viktiga förutsättningar för målinriktade och ändamålsenliga restaureringsåtgärder i ett nationellt perspektiv. Vi bedömer att förslaget kommer att bidra till att nå miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Det blir en uppgift för Havs- och vattenmyndigheten att närmare analysera konsekvenserna av de åtgärdsförslag som blir resultatet av myndighetens behovsanalys.

#### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Havs- och vattenmyndigheten att efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Trafikverket och länsstyrelserna ta fram en nationell behovsanalys för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer.

Vi bedömer att uppdraget ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.

## 18 Hållbar näringsbelastning

### 18.1 Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning

#### Miljömålsberedningen bedömer:

Många åtgärder har genomförts och utsläppen av övergödande ämnen minskar. Det är trots detta långt kvar tills vi uppnår en hållbar näringsbelastning på våra hav, sjöar, vattendrag och grundvatten. Utöver åtgärder på nationell nivå bör Sverige prioritera ett strategiskt arbete inom EU och internationellt som minskar utsläppen av dessa ämnen.

#### Förslag till åtgärd:

- Regeringen genomför 2017 en kontrollstation för att analysera inom vilka områden, internationellt, inom EU och nationellt, där ytterligare insatser är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning. Utifrån analysen kan ytterligare åtgärder föreslås.

#### 18.1.1 Motivering

##### Det krävs ett långsiktigt arbete för att uppnå en hållbar näringsbelastning

Det är en stor utmaning att uppnå en hållbar näringsbelastning på våra hav, sjöar, vattendrag och grundvatten. Miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kommer inte att nå till 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608.

Övergödning, dvs. förhöjda halter av näringsämnen kväve och fosfor, leder till flera miljöproblem i vattenmiljöer så som algbloomning, syrgasfria bottenar, igenväxning, förändrad artsammansättning och förändrade näringsvävar. Nitrat i grundvatten kan utgöra ett problem om det ska användas som dricksvatten. En analys av situationen i Östersjön 2007–2011 visar att nästan hela Östersjön klassas som övergödd<sup>2</sup>. Undantaget är delar av Bottenviken och några mindre kustområden i Bottenhavet. De största problemen med övergödda sjöar och vattendrag finns i södra Sverige i odlingslandskapet och i tätbefolkade områden<sup>3</sup>.

Kväve och fosfor i vattenmiljön kommer via dels utsläpp till vatten från jord- och vattenbruk, enskilda och kommunala avlopp, dagvatten, industrier och skogsmark, dels utsläpp av kväve till luft från sjöfart och andra delar av transportsektorn samt från energi-användning. Jordbruket är den största enskilda källan för utsläpp och läckage av kväve och fosfor<sup>4</sup>.

Näringsämnen från äldre utsläpp finns lagrade i mark och bottenar och kommer att bidra till övergödningen under lång tid framöver även om utsläppen minskar. Det finns också ett naturligt läckage av kväve och fosfor från mark som inte beror på mänsklig aktivitet.

Samhället kommer att behöva ställas om i riktning mot att näringsämnen i stor utsträckning ingår i ett kretslopp och därigenom bidrar till en god hushållning med ändliga resurser.

## Utvecklingen går åt rätt håll

Utvecklingen går åt rätt håll eftersom belastningen av näringsämnen minskar<sup>5</sup>. Under 1960-talet uppmärksammades övergödning som ett miljöproblem. Sedan dess har många åtgärder för att

<sup>2</sup> HELCOM (2014), Eutrophication status of the Baltic Sea 2007–2011 – A concise thematic assessment, Baltic Sea Environment Proceedings No. 143.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket (2011), Miljömålen på ny grund, Naturvårdsverkets utökade årliga redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011, Reviderad version av rapport 6420, Rapport 6433.

<sup>4</sup> SMED (2011), Beräkning av kväve- och fosforbelastningen på vatten och hav för uppföljning av miljö kvalitetsmålet ”Ingen övergödning”, Rapport Nr 56 2011.

<sup>5</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608; Fölster J. m. fl. (2012), Kväve- och fosfortrender i jordbruksvattendrag, Har åtgärderna gett effekt?, Rapport 2012:1, Institutionen för vatten och miljö, Sveriges lantbruksuniversitet; och HELCOM (2013), Review of the fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation for the 2013 HELCOM Ministerial Meeting, Baltic Sea Environmental Proceedings No. 141.

minska utsläpp av kväve och fosfor genomförts, t.ex. utbyggnad av kommunala reningsverk, bättre reningsteknik inom industri- och transportsektorn, förbättrad hantering och spridning av stall- och mineralgödsel samt ändrade brukningsmetoder inom jordbruket. Överenskommelser inom EU och internationella forum har bidragit till minskade utsläpp.

### Flera förslag behandlas för närvarande

Flera förslag som syftar till att minska näringsbelastningen har redovisats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Naturvårdsverket redovisade 2013 ett regeringsuppdrag om hållbar återföring av fosfor. Där redovisades fosforresurserna och innehållet av oönskade ämnen i olika fosforkällor, en bedömning av potentialen för hållbar återföring av fosfor, författningsförslag och förslag till ett etappmål för hållbar återföring av fosfor. Förslaget till etappmål om hållbar återföring av fosfor lyder<sup>6</sup>:

- Kretsloppen av växtnäringsämnen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från oönskade ämnen. Tillförsel och bortförsel av växtnäringsämnen bör balansera i skog och jordbruk. Avloppssystemen bör utvecklas så att en hållbar återföring av växtnäringsämnen underlättas.

Senast år 2018 kommer:

- Minst 40 procent av fosfor i avlopp tas tillvara och återförs som växtnäring till åkermark utan att detta medför en exponering för föroreningar som riskerar att vara skadlig för människor eller miljö.
- Minst 10 procent av kvävet i avlopp tas tillvara och återförs som växtnäring till åkermark utan att detta medför en exponering för föroreningar som riskerar att vara skadlig för människor eller miljö.
- Stallgödsel tas tillvara på jordbruksmark så att tillförsel av växtnäringsämnen balanserar bortförsel.

---

<sup>6</sup> Naturvårdsverket (2013), Hållbar återföring av fosfor - Naturvårdsverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen, Rapport 6580.

- Minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara<sup>7</sup>.

Naturvårdsverket har 2012 redovisat ett regeringsuppdrag om styrmedel om ökad rening från kommunala reningsverk i vilket ett handelssystem med certifikat för att minska utsläppen av kväve från kommunala reningsverk föreslås<sup>8</sup>.

Havs- och vattenmyndigheten har i september 2013 slutredovisat ett regeringsuppdrag om styrmedel för enskilda avlopp<sup>9</sup>. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen tillsätter en utredare som får i uppgift att gå igenom hela avloppsområdet. I uppdraget ska ingå att utreda förutsättningarna för införandet av ett skatte- eller avgiftssystem och för detta föreslås ett system för statusdeklaration och registrering av små avloppsanläggningar. Vidare föreslås att förutsättningarna för att införa ett system med personcertifiering vid installation av små avloppsanläggningar ska utredas, liksom kretsloppsfrågan med näringsåterföring och problematiken med spridning av läkemedelssubstanser i vattenmiljön. Havs- och vattenmyndigheten föreslår författningsändringar som bl.a. innehåller nya grundkrav på anläggningar, dess lokalisering, samt krav på åtgärder för miljö- och hälsoskydd inom tre olika skyddsnivåer. Myndigheten lämnar också förslag som ska leda till en effektivare prövning och tillsyn.

I betänkandet Djurhållning och miljön – hantering av risker och möjligheter med stallgödsel (SOU 2013:5) föreslås bl.a. samordnad och riktad tillsyn av hästhållning för att motverka negativ miljöpåverkan, samt ökad vägledning om regelverk som rör hantering av gödsel, animaliska biprodukter och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring.

---

<sup>7</sup> Regeringen har 2012, efter förslag från Miljömålsberedningen, beslutat om ett sådant etappmål. Etappmålet återfinns i sin helhet i bilaga.

<sup>8</sup> Naturvårdsverket (2012), Styrmedel för ökad rening från kommunala reningsverk. För genomförandet av aktionsplanen för Östersjön och Kattegatt samt miljö kvalitetsnormer för kväve och fosfor, Rapport nr. 6521.

<sup>9</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2013), Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar, Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp, Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2013-09-13.

## Landsbygdsprogrammet är viktigt för att minska utsläppen från lantbruket

Hur landsbygdsprogrammet utformas har stor betydelse för möjligheterna att nå de miljö kvalitetsmål som rör övergödning<sup>10</sup>. Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 kommer att ha en budget på cirka 36 miljarder kronor. Miljöeffekterna i Sverige av EU:s gemensamma jordbrukspolitik har utvärderats löpande<sup>11</sup>. Det svenska landsbygdsprogrammet har kritiserats av Riksrevisionen, bl.a. för att miljöstöden i hög grad kännetecknas av generella arealbaserade ersättningar som begränsar möjligheten att styra medlen dit de gör mest nytta för miljön<sup>12</sup>. Åtgärder som riktas mot näringsläckage bedöms emellertid ha varit effektiva<sup>13</sup>.

Vi anser att de riktade miljöersättningarna för att minska utsläpp och läckage av övergödande ämnen inom landsbygdsprogrammet är viktiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning. I detta betänkande lämnar vi förslag på ett etappmål om att senast 2020 ska beslut fattas inom EU som bidrar till att jordbrukspolitiken reformeras i en riktning som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark (avsnitt 9.1). Där föreslås bl.a. att marknads- och direktstöden (pelare I) inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik avvecklas successivt samtidigt som miljö- och landsbygdsinsatserna (pelare II) stärks i syfte att förbättra möjligheterna för effektivare miljöåtgärder inom jordbruket. Förslaget kan stärka möjligheterna att genomföra åtgärder som kan bidra till att minska utsläppen av övergödande ämnen från jordbruket.

---

<sup>10</sup> I avsnitt 9.1 beskrivs EU:s gemensamma jordbrukspolitik och landsbygdsprogrammet mer utförligt.

<sup>11</sup> Se t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet (2008), Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – vad fick vi för pengarna?, Dnr SLU ua 12-3269/07; Sveriges lantbruksuniversitet (2010), Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013; och Naturvårdsverket (2011), Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik, Rapport 6461.

<sup>12</sup> Riksrevisionen (2013), Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? RiR 2013:13.

<sup>13</sup> Rabinowicz E. (2013), Bonde söker bidrag – en ESA-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:6, Finansdepartementet.

## Åtgärdsprogrammen inom vatten- och havsförvaltningen är viktiga verktyg

Åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen<sup>14</sup> är viktiga verktyg i arbetet med att minska utsläppen av kväve och fosfor. I detta betänkande lämnar vi förslag på ett etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster (avsnitt 22.2). Förslaget innebär strukturella förbättringar i systemet för miljö kvalitetsnormer för vatten och kan bidra till ett ökat genomslag för åtgärdsprogrammen.

## Internationell samverkan bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen

### *Övergödande ämnen sprids över nationsgränser*

Utsläpp av övergödande ämnen är gränsöverskridande. Det innebär att det behövs åtgärder internationellt, inom EU och nationellt för att det ska vara möjligt att uppnå en hållbar näringsbelastning. Arbetet inom EU, de regionala havskonventionerna Helcom, dvs. Helsingforskommissionen inom konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22) och Oskar, dvs. konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (SÖ 1994:25) samt andra internationella forum är centrala i detta sammanhang.

### *EU är en plattform för att åstadkomma effektiva åtgärder*

Insatser inom EU har betydelse för att minska utsläppen av övergödande ämnen. Ramdirektivet för vatten<sup>15</sup> och havsmiljödirektivet<sup>16</sup> är viktiga i arbetet med att minska utsläppen. Centrala sektorsdirektiv är nitratdirektivet<sup>17</sup>, som syftar till att minska vattenföroreningar som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening, samt

---

<sup>14</sup> Havsmiljöförordning (2010:1341) och förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

<sup>15</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>16</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljö politikens område.

<sup>17</sup> Rådets direktiv 91/67/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.



avloppsdirektivet<sup>18</sup>, som ska motverka skador på miljön, orsakade av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse och ifrån vissa industriella processer.

EU-kommissionen påbörjade 2011 en översyn av EU:s luftvårdsarbete och har 2013 lämnat förslag till en ny luftvårdspolitik<sup>19</sup>. Förslaget innehåller fyra delar:

- ett strategiskt program för luftpolicy för 2030,
- ett reviderat takdirektiv<sup>20</sup> med nya bindande nationella utsläppstak för 2020 och 2030,
- ett nytt direktiv för att minska luftföroeningarna från medelstora förbränningsanläggningar, och
- ett förslag till ratificering av ändringarna i Göteborgsprotokollet<sup>21</sup>.

EU:s luftvårdspolitik har betydelse för möjligheterna att minska luftföroeningar, däribland kväveutsläpp.

Regeringen har 2012, efter förslag från Miljömålsberedningen, beslutat om ett etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroeningar i Europa<sup>22</sup>. Etappmålet innebär att EU ska ha beslutat om ytterligare begränsningar av nationella utsläpp av luftföroeningar genom en revision av det så kallade takdirektivet senast 2015 och att ändringen av Göteborgsprotokollet under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroeningar har ratificerats av tillräckligt många länder för att ha trätt i kraft senast 2015.

EU:s Östersjöstrategi har tre mål, varav ett är att rädda havsmiljön i Östersjöregionen<sup>23</sup>. Strategin förbättrar integrationen och samordningen mellan länder runt Östersjön och bidrar till ett bättre resursutnyttjande av EU-medel.

---

<sup>18</sup> Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

<sup>19</sup> Miljödepartementet (2014), Faktapromemoria 2013/14:FPM49.

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroeningar.

<sup>21</sup> Göteborgsprotokollet (protokoll angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon, SÖ 2002:26) är en del av FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroeningar (luftvårdskonventionen, SÖ 1981:1). Göteborgsprotokollet reviderades 2012.

<sup>22</sup> Beslutade etappmål återfinns i sin helhet i bilaga.

<sup>23</sup> Arbetsdokument från Kommissionens avdelningar som åtföljer meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet, Handlingsplan, {KOM(2009) 248}, {SEK(2009) 702}, {SEK(2009) 703}, Version från februari 2013.

*Helcom bidrar till gemensamma åtgärder i och runt Östersjön*

Helcom är en viktig plattform för att få till stånd åtgärder i alla länder runt Östersjön. Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP) innebär att samtliga länder runt Östersjön (Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Sverige) samt EU-kommissionen gemensamt har kommit överens om en målsättning i form av åtaganden för att minska utsläppen av kväve och fosfor till Östersjön med en bördefördelning för respektive land. De preliminära utsläppsbetingen för Östersjön som beslutades 2007 inom ramen för aktionsplanen har reviderats 2013<sup>24</sup>. En förändring jämfört med tidigare är att fördelningen av betingen mellan länderna baseras på påverkan via både luft och vatten istället för enbart vattenburen påverkan. Det totala reduktionskravet för hela Östersjön är i det närmaste oförändrat, men Sveriges beting har ökat.

Sedan 2007 har Helcom arbetat med att ta fram en ansökan till FN:s internationella sjöfartsorganisation IMO (International Maritime Organization) om att göra Östersjön till ett så kallat Nitrogen Emission Control Area (NECA)<sup>25</sup>. Förslaget innebär att fartyg byggda efter 2016 ska ha teknologi ombord som kraftigt minskar luftutsläppen av kväveoxider.

Behovet av att minska utsläpp från sjöfarten har också uppmärksammat nationellt. Regeringen har 2012, efter förslag från Miljömålsberedningen, beslutat om ett etappmål som rör begränsning av utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar från sjöfart<sup>26</sup>.

Det är viktigt att undvika parallella processer. De åtgärdsprogram som tas fram inom ramen för genomförandet av ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet bidrar till att uppnå utsläppsmålen som satts upp inom aktionsplanen för Östersjön.

---

<sup>24</sup> HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan – Reaching Good Environmental Status for a Healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark.

<sup>25</sup> Nitrogen Emission Control Area (NECA) kan utses inom ramen för den internationella konventionen om förhindrande av havsförorening från fartyg, MARPOL (SÖ 2012:20).

<sup>26</sup> Beslutade etappmål återfinns i sin helhet i bilaga.

*Ytterligare internationella överenskommelser är nödvändiga*

Vi anser att det är angeläget att prioritera det internationella arbetet som bidrar till att uppnå en hållbar näringsbelastning. Flera processer pågår för närvarande och Sverige bör arbeta för att få till stånd och genomföra dessa överenskommelser. När resultaten av processerna är klara bör en analys genomföras för att identifiera inom vilka områden där ytterligare insatser är viktiga. Sverige bör strategiskt arbeta för att beslut fattas och genomförs internationellt och inom EU som innebär en betydande minskning av utsläppen av övergödande ämnen.

**18.1.2 Åtgärder**

Vi föreslår följande åtgärd:

- Regeringen genomför 2017 en kontrollstation för att analysera inom vilka områden, internationellt, inom EU och nationellt, där ytterligare insatser är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning. Utifrån analysen kan ytterligare åtgärder föreslås.

**Viktigt med uppföljning av pågående processer**

Flera åtgärder för att minska utsläppen av övergödande ämnen diskuteras internationellt, inom EU och nationellt och flera beslutade direktiv och överenskommelser är i en genomförandefas. Inom Regeringskansliet bereds t.ex. flera regeringsuppdrag med förslag som rör hållbar näringsbelastning. Det pågår arbete inom EU med att ta fram en ny luftvårdspolitik och havsmiljödirektivet är i sin första genomförandecykel. Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att vi ska nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen som rör övergödning. Det är dock viktigt att först följa upp vad de pågående processerna resulterar i och därefter analysera vilka ytterligare åtgärder som är mest angelägna för att uppnå en hållbar näringsbelastning.

### 18.1.3 Konsekvensbedömning

Syftet med vårt förslag är att ta vara på de pågående processer som rör åtgärder för att minska utsläpp av övergödande ämnen och samtidigt säkerställa ett långsiktigt strategiskt arbete internationellt, inom EU och nationellt. Vi bedömer att förslaget kommer att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

## 19 Hållbar fiskförvaltning

### 19.1 Etappmål om en hållbar fiskförvaltning

**Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:**

Förutsättningar för en ekosystembaserad fiskförvaltning ska vara på plats senast 2018.

**Förslag till åtgärder:**

- Sverige ska inom EU och nationellt verka för att genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik utvecklas i samklang med de miljöpolitiska målen.
- En nationell strategi för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning kan utvecklas i sjöar, vattendrag och marina områden tas fram. Strategin ska vara beslutad vid halvårsskiftet 2018.
- Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att efter samråd med Statens jordbruksverk och länsstyrelserna och i dialog med berörda aktörer ta fram ett underlag för en strategi för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning i sjöar, vattendrag och marina områden kan utvecklas. Uppdraget ska rapporteras senast 2017.
- Sverige bör ge ett prioriterat företräde till fiskresurser för det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan. Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och ge förslag på hur detta kan genomföras. Uppdraget ska rapporteras senast 2017. Åtgärden ska vara genomförd senast 2018.

### 19.1.1 Motivering

#### Hållbar förvaltning av resurserna och ekosystemen

En hållbar fiskförvaltning<sup>1</sup> har stor betydelse för yrkesfisket, fritidsfisket och för att bevara den biologiska mångfalden i både havs- och sötvatten. Den är även viktig för att bevara ekosystemens struktur och funktion.

Yrkesfisket levererar livsmedel och bidrar till sysselsättning och regional utveckling. Även vattenbruk har en roll i detta sammanhang och det finns goda möjligheter att utveckla ett långsiktigt hållbart vattenbruk i Sverige<sup>2</sup>. Det är emellertid viktigt att utveckla metoder inom vattenbruket som minimerar näringsbelastningen och andra former av negativ påverkan på ekosystemet. Fritidsfiske har många utövare i Sverige och fisket ger sociala värden som rekreation och naturupplevelser. Det finns även en potential att utveckla fisketurismen<sup>3</sup>. En förutsättning för att stärka dessa näringar är en hållbar fiskförvaltning.

Människor har på olika sätt påverkat fisk och dess miljö, både i sötvatten och i haven. Det har dels skett direkt genom fiske, dels indirekt genom att miljön förändrats t.ex. genom att sjöar har sänkts, våtmarker avvattnats eller vattendrag rätats ut<sup>4</sup>. Det innebär att viktiga livsmiljöer för fisk har minskat eller helt försvunnit, exempelvis lek- och uppväxtområden. Kontinuitetsbrott i vattendrag, som kan uppstå på grund av dammar eller fellagda vägtrummor<sup>5</sup> kan skapa svårigheter för fisk som vandrar mellan lek- uppväxt- och födoområden<sup>6</sup>. Det gäller t.ex. lax, öring och ål. Minskade fiskbestånd påverkar även andra organismer och kan leda till

---

<sup>1</sup> I texten använder vi begreppet fiskförvaltning inte fiskeförvaltning. Det senare begränsar betydelsen till förvaltning av fisk som fiskas, vilket snävar in betydelsen. EU:s gemensamma fiskeripolitik har emellertid fokus på de fiskbestånd som fiskas.

<sup>2</sup> Jordbruksverket (2012), Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar, Strategi 2012-2020.

<sup>3</sup> Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2013), Svenskt fritidsfiske och fisketurism 2020.

<sup>4</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608; och Sportfiskarna (2012), Åtgärdsbehov för gädda och abborre, Åtgärdsbehov och pågående åtgärder längs ostkusten, Rapport 2012:5.

<sup>5</sup> En vägtrumma läggs under en väg för att tillåta en mindre å, bäck eller ett dike att passera under vägen.

<sup>6</sup> Regeringen gav 2012 en särskild utredare i uppdrag att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, den s.k. restvattenlagen (dir. 2012:29, dir. 2012:60, dir. 2013:37). Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2014.

minskad biologisk mångfald. Det finns därför ett stort behov av att restaurera vattenmiljöer för att bevara och återskapa fiskbestånd<sup>7</sup>.

Fiske påverkar den fiskade målartens bestånd och andra fiskarters bestånd som fångas som bifångster. Bottentrålning har dessutom en direkt fysisk påverkan på botten och bottenlevande organismer. Fiske kan även ha en indirekt påverkan på ekosystemen genom att arter som är viktiga för att bevara ekosystemens struktur och funktion minskar eller försvinner<sup>8</sup>.

En hållbar fiskförvaltning är en förutsättning för att nå flera av miljö kvalitetsmålen, främst *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

## EU:s nya gemensamma fiskeripolitik

Överfiske är ett problem i både svenska och internationella havsområden och internationellt samarbete är avgörande i frågor som rör fisk och fiske i marin miljö. Fiskförvaltningen i svenska havsområden styrs till stor del av EU:s gemensamma fiskeripolitik<sup>9</sup>. Den gemensamma fiskeripolitiken har fyra huvudområden: förvaltning av de marina biologiska resurserna och fisket efter dem, internationell policy, marknads- och handelspolitik och politikens finansiering. Den gemensamma fiskeripolitiken reglerar bevarandet av de marina biologiska resurserna och förvaltningen av fisket. Reglerna har utformats för att förvalta de gemensamma resurserna och ger alla fiskeflottor samma tillgång till fiskevattnen i EU. Marknadsåtgärder och ekonomiska åtgärder är även till stöd för biologiska resurser i sötvatten, vattenbruk samt beredning och marknadsföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Den gemensamma fiskeripolitiken har nyligen reformerats och den nya fiskeripolitiken trädde i kraft den 1 januari 2014.

Ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen är viktiga utgångspunkter i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Betydelsen av ett långsiktigt hållbart fiske har stärkts. Ett av målen är att säkerställa att

<sup>7</sup> Ett fiskbestånd består av individer av en art eller underart som finns inom ett begränsat område.

<sup>8</sup> Appelberg M m.fl. (2013), PLAN FISH: Planktivore management – linking food web dynamics to fisheries in the Baltic Sea, Slutrapport för Skarpsillsprojektet 2008–2013, Sveriges lantbruksuniversitet, Dnr: SLU.aqua. 2013.4.5-411.

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

fiskets negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras. Fiskeripolitiken ska också vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet om att uppnå en god miljöstatus till 2020 i enlighet med havsmiljödirektivet<sup>10</sup>.

Inom den gemensamma fiskeripolitiken används olika metoder och åtgärder för att förvalta fiskbestånden och främja ett långsiktigt hållbart fiske, t.ex. tekniska regleringar och fiskekvoter. Fiskekvoterna ska bygga på vetenskapliga underlag och ligga på nivåer som säkerställer långsiktigt hållbara fångster.

Det finns fastställda årtal för när vissa mål inom den gemensamma fiskeripolitiken ska vara uppfyllda och det finns relativt väl beskrivet hur vägen dit ska se ut. Det gäller exempelvis genomförandet av en landningsskyldighet<sup>11</sup>. Implementeringen av den nya fiskeripolitiken pågår för närvarande. Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att analysera balansen mellan den svenska fiskeflottan och tillgängliga fiskemöjligheter, bedöma effekterna av det system med överlåtbara fiskerättigheter som har införts inom en del av det yrkesmässiga fisket samt upprätta en projektplan för arbetet med att utveckla selektiva redskap<sup>12</sup>.

Regeringen lämnade i mars 2014 en proposition till riksdagen med förslag om ändringar i fiskelagen (prop. 2013/14:184). Förslagen är bl.a. en del i genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Det föreslås bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om den skyldighet att landa alla fångster som nyligen har beslutats inom unionen. Regeringen föreslår även straffbestämmelse som kopplas till överträdelse av landningsskyldigheten. Propositionen behandlas i riksdagen den 23 juni 2014. Som ett led i genomförandet av fiskeripolitiken har regeringen också avsatt medel under en treårsperiod för en fortsatt utveckling av selektiva fiskeredskap (prop. 2013/14:1).

Sverige drev en ambitiös linje i förhandlingarna om EU:s gemensamma fiskeripolitik. Det är angeläget att Sverige fortsatt håller en hög miljöprofil inom EU. Det finns t.ex. behov av att ta fram ytterligare verktyg för att genomföra en långsiktigt hållbar fiskförvaltning både nationellt och inom ramarna för EU:s gemensamma fiskeripolitik.

---

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

<sup>11</sup> Landningsskyldighet innebär en skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats, dvs. det är förbjudet att kasta fisk över bord.

<sup>12</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Havs- och vattenmyndigheten.



## Fiske och fiskevård i sjöar, vattendrag och vid kusten

Fisket i sjöar, vattendrag och vid kusten regleras i fiskelagen (1993:787), förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerieringen (fiskeförordningen) och Havs- och vattenmyndighetens författningssamling.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskevården och hur fisket bedrivs i vatten längs kusterna och Väner, Vättern, Mälaren och Hjälmaran samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret<sup>13</sup>. Fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren<sup>14</sup>. Det innebär att det är den som har fiskerätten, dvs. privatpersoner, företag, organisationer, staten eller kommuner, som också har ansvaret för fiskförvaltningen. De flesta svenska sjöar och vatten vid kust där en fastighet angränsar till vattnet är enskilt vatten<sup>15</sup>.

Fiskevård<sup>16</sup> i sjöar, vattendrag och vid kusten kan ha olika syften, t.ex. att öka produktionen av en fiskart, återintroducera en art eller förbättra förutsättningarna för vandrande fisk. Många fiskevårdande åtgärder kan ge synergieffekter. Exempelvis kan andra organismer gynnas av att botten restaureras och att vandringshinder tas bort, vilket kan stärka den biologiska mångfalden. Åtgärder lyckas dock inte alltid och felaktigt genomförda åtgärder kan åstadkomma stor skada. Gödsling av sjöar kan ge ökad fiskproduktion, men samtidigt leda till syrgasfria botten och ändrad artsammansättning. Utsättning av fisk kan förändra konkurrensen om föda och påverka den genetiska sammansättningen hos vilda populationer. Åtgärder kan också komma i konflikt med andra samhällsintressen, exempelvis kulturminnesvård, skogs- och jordbruk samt energiproduktion. Det krävs därför i många fall god kunskap för att en åtgärd ska uppnå sitt syfte. Det är viktigt med en helhetssyn i förvaltningen eftersom åtgärder för att stärka fiskbestånd kan ge effekter, både positiva och negativa, på andra delar av ekosystemet.

I detta betänkande föreslår vi att en nationell behovsanalys för restaurering av kust- och sötvattensmiljöer (avsnitt 17.2). Fiskevårdsåtgärder kommer att ingå i behovsanalysen.

---

<sup>13</sup> Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerieringen.

<sup>14</sup> Fiskelagen (1993:787).

<sup>15</sup> Vad som utgör allmänt eller enskilt vatten definieras i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

<sup>16</sup> Med fiskevård menas att det är fisket som i första hand ska vårdas, inte fisken. Denna distinktion spelar dock inte så stor roll, eftersom vård av fiskeresursen förutsätter vård av fiskeresursen.

## En hållbar fiskförvaltning bör utgå från ekosystemet

En ekosystembaserad fiskförvaltning kan bidra till att nå målen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den kan även bidra till att nå miljömål inom EU och miljö kvalitetsmålen som rör hav, sjöar och vattendrag. Syftet med en ekosystembaserad fiskförvaltning är att upprätthålla och återskapa väl fungerande ekosystem och hållbara fiskbestånd. Förvaltningen kan bidra till att bevara olika typer av ekosystemtjänster, t.ex. biologisk mångfald och fungerande näringsvävar.<sup>17</sup>

Ett för omfattande fiske har lett till minskade fiskbestånd. När fisket på dessa bestånd minskat eller upphört har dock fiskbestånden inte alltid återhämtat sig. Det kan bero på att fisket har lett till förändringar i ekosystemet som gör att fler åtgärder än enbart ett minskat fiske behövs<sup>18</sup>. Fiskbestånd kan även minska till följd av andra faktorer än fiske. Det kan bero på ändrade förhållanden i miljön, t.ex. förstörda lek- och uppväxtområden, klimatförändringar, vandringshinder eller vattenkemiska förändringar<sup>19</sup>. En ekosystembaserad förvaltning innebär att man i förvaltningen inte enbart ser till enskilda fiskarter utan ser till ekosystemet som helhet. Därigenom kan andra former av åtgärder än enbart reglering av fisket lättare identifieras och genomföras. På detta sätt stärks helhetssynen, vilket även kan ha positiva effekter inom andra delar av havs- och vattenförvaltningen.

## En utvecklad fiskförvaltning

Havs- och vattenmyndigheten redovisade i december 2013 ett uppdrag om att utreda om en minskning av skarpsill i Östersjön kunde vara en lämplig metod för att återfå rovfisken i Östersjöns utsjö- och kustområden. Projektets övergripande syfte var att ta fram ny kunskap till grund för en ekosystembaserad fiskförvaltning i Östersjön. Projektet har gett viktig kunskap om relationerna mellan rovfiskar, bytesfiskar och andra delar av ekosystemet.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Fiskeriverket (2010), Fiske 2020, På väg mot en ekosystembaserad fiskeriförvaltning.

<sup>18</sup> Appelberg M m.fl. (2013), PLAN FISH: Planktivore management – linking food web dynamics to fisheries in the Baltic Sea, Slutrapport för Skarpsillsprojektet 2008–2013, Sveriges lantbruksuniversitet, Dnr: SLU.aqua. 2013.4.5-411.

<sup>19</sup> Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014, Rapport 6608; och Sportfiskarna (2012), Åtgärdsbehov för gädda och abborre, Åtgärdsbehov och pågående åtgärder längs ostkusten, Rapport 2012:5.

<sup>20</sup> Havs- och vattenmyndigheten (2013), Redovisning av regeringsuppdrag om försöksinsatser med skarpsillsutfiskning, Dnr 15-2013.

Dessa resultat är exempel på sådant som kan ligga till grund för en modell för en ekosystembaserad fiskförvaltning.

Genom EU:s nya fiskeripolitik kommer miljöhänsynen i fisket att öka. Det behövs dock ytterligare verktyg för att genomförandet av politiken ska utvecklas i samklang med de miljöpolitiska målen. En modell för en ekosystembaserad förvaltning kan vara ett sådant verktyg. Den kan även vara en utgångspunkt för en hållbar fiskförvaltning i sötvatten.

Staten har rådighet över fisket i allmänt vatten i sjöar och vattendrag<sup>21</sup> och kan där besluta om åtgärder med utgångspunkt i en ekosystembaserad förvaltning. I övriga sjöar och vattendrag är det enskilt vatten och det är fiskerättsägarna som har ansvaret för fiskevården<sup>22</sup>. Det finns även enskilt vatten vid kusten. Det är viktigt att sjöar, vattendrag och kustområden med enskilt vatten även har en långsiktig fiskförvaltning. En bred samverkan mellan olika aktörer, t.ex. fiskerättsägare, länsstyrelser, kommuner, näringsliv och frivilligorganisationer kan bidra till det. Det fiskevårdsarbete som bedrivs av fiskerättsägare bör vara en naturlig del av vattenförvaltningen<sup>23</sup>, så att fiskevården inte bedrivs parallellt med vattenförvaltningen utan utgör en del av den. Vattenråd<sup>24</sup> kan utgöra en bra plattform för samarbete, men utesluter inte andra former av samverkan.

Fiskevårdsområden utgör en organisatorisk form som ger förutsättningar för att utveckla en ekosystembaserad förvaltning. Ett fiskevårdsområde kan bildas av fiskevatten som tillhör två eller flera fastigheter i syfte att samordna fisket och fiskförvaltningen samt främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen<sup>25</sup>. Det finns i dag drygt 2000 fiskevårdsområden i Sverige<sup>26</sup>. Områdena stärker ofta fiskevården eftersom de ger möjlighet att ta ett helhetsgrepp på fiskförvaltningen i en sjö, ett delavrinningsområde eller ett helt avrinningsområde. Det förenklar också samverkan med andra aktörer.

---

<sup>21</sup> Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskevården och hur fisket bedrivs i vatten längs kusterna och Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret.

<sup>22</sup> Staten är fiskerättsägare i vissa enskilda vatten.

<sup>23</sup> Vattenförvaltningen enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

<sup>24</sup> Vattenråd är en sammanslutning av olika intressenter med koppling till vattnet inom ett eller flera avrinningsområden eller kustområde.

<sup>25</sup> Fiskevårdsområden regleras i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

<sup>26</sup> Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden (SOU 2009:53).

### Minimera fiskets negativa effekter på de marina ekosystemen

Fisket kan påverka ekosystemens funktionalitet på fler sätt än genom själva resursuttaget. I havet påverkar framför allt en omfattande bottenrålning omgivningen genom direkt fysisk störning. Detta kan ha negativa effekter på produktion, biomassa, storleksstruktur och diversitet av djur som lever på och nedgrävda i bottenarna. Olika fiskemetoder varierar i sin effekt på omgivande miljö, och ett viktigt område för forskning och utveckling är utvecklandet av mer selektiva och skonsamma fiskeredskap. Passiva redskap, såsom nät och fasta redskap har endast obetydliga fysiska effekter på bottenarnas struktur. De passiva redskapen kan å andra sidan leda till större oönskade bifångster av såväl fisk som sjöfågel, säl och tumlare. Det finns sammantaget ett behov av att minska fiskets negativa påverkan på de marina ekosystemen så att vi kan utveckla en förvaltning som baseras på tillförlitlig och ekologiskt integrerad kunskap om havsmiljön. Det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan bör därför ges prioritet till fiskresursen.

#### 19.1.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärder för att etappmålet ska nås:

- Sverige ska inom EU och nationellt verka för att genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik utvecklas i samklang med de miljöpolitiska målen.
- En nationell strategi för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning kan utvecklas i sjöar, vattendrag och marina områden tas fram. Strategin ska vara beslutad vid halvårsskiftet 2018.
- Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att efter samråd med Statens jordbruksverk och länsstyrelserna och i dialog med berörda aktörer ta fram ett underlag för en strategi för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning kan utvecklas i sjöar, vattendrag och marina områden. Uppdraget ska rapporteras senast 2017.
- Sverige bör ge ett prioriterat företräde till fiskresurser för det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan. Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och ge förslag på hur detta kan genomföras. Uppdraget ska rapporteras senast 2017. Åtgärden ska vara genomförd senast 2018.

## En strategi för en ekosystembaserad fiskförvaltning

Vi föreslår att en nationell strategi för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning kan utvecklas i sjöar, vattendrag och marina områden tas fram. Strategin ska vara ett stöd för att genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik sker i samklang med de miljöpolitiska målen. Den ska också ligga till grund för hur Sverige ska arbeta nationellt, i sjöar, vattendrag och marina områden, för att uppnå en hållbar fiskförvaltning. Havs- och vattenmyndigheten bör få i uppdrag att efter samråd med Statens jordbruksverk och länsstyrelserna och i dialog med berörda aktörer ta fram ett underlag för en sådan strategi.

En ekosystembaserad förvaltning innebär ett förändrat arbetssätt jämfört med i dag och kräver god kunskap om ekosystemet. I uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten bör det därför ingå att identifiera de viktigaste förutsättningarna, t.ex. om beståndsuppskattningar behöver förändras, för att kunna genomföra en ekosystembaserad fiskförvaltning.

Fiskförvaltningen i enskilt vatten skiljer sig från den i allmänt vatten eftersom den till stor del utförs av fiskerättsägare. I uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten bör det ingå att analysera vilka åtgärder som behövs för att fler fiskevårdsområden ska bildas. Det bör också ingå att ta fram en vägledning till berörda aktörer för hur fiskförvaltningen i sjöar, vattendrag och vid kusten kan utvecklas med utgångspunkt i en ekosystembaserad förvaltning.

## Prioritet för fiske med redskap som ger minst miljöpåverkan

Sverige bör ge ett prioriterat företräde till fiskeresurser för det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan. Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda och ge förslag på hur detta kan genomföras. Uppdraget ska rapporteras senast 2017. Åtgärden ska vara genomförd senast 2018.

### 19.1.3 Konsekvensbedömning

#### Ändamålsenlighet

##### *Etappmålens bidrag till miljö kvalitetsmålen*

Vi bedömer att en ekosystembaserad fiskförvaltning med ett prioriterat företräde till fiskresurser för det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan bidrar till att uppnå miljömålen i den gemensamma fiskeripolitiken. Det är också en förutsättning för att miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv* ska kunna nås. En sådan fiskförvaltning bidrar också till att Sverige kan leva upp till åtagandena i ramdirektivet för vatten<sup>27</sup> och havsmiljödirektivet.

##### *Kopplingen till andra samhällsmål*

Ett långsiktigt ekologiskt hållbart fiske leder till stabila fiskbestånd och ekosystem. Detta är en förutsättning för en långsiktigt ekonomisk och socialt hållbar näringsverksamhet. En hållbar fiskförvaltning skapar förutsättningar för en positiv utveckling av yrkesfisket, fisketurism och annat fritidsfiske.

Åtgärder för att uppnå en hållbar fiskförvaltning kan även ge positiva effekter på andra vattenlevande organismer, t.ex. vid restaurering av vattendrag.

##### *Alternativa handlingsvägar*

Fiskförvaltning i hav, sjöar och vattendrag är ingen ny företeelse. Fiskekvoter, utsättning av fisk, återställandet av lek miljöer och borttagandet av vandringshinder är exempel på kända och använda åtgärder för att vårda fiskresursen i vattnet och på så sätt främja yrkes- och fritidsfiske. Denna fiskförvaltning har i många avseenden varit framgångsrik men åtgärder har också fått negativa konsekvenser för fiskbestånden och ekosystemen. Fiskförvaltningen har haft fokus på enskilda arter och bestånd. Kunskaper om ekosystemens funktion och samband har inte alltid funnits eller

---

<sup>27</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

kunnat utnyttjas, vilket inneburit att de mest verkningsfulla åtgärderna inte alltid har genomförts.

Etappmålet innebär att fiskförvaltningen ska lyftas till en högre nivå genom att det skapas förutsättningar för en ekosystembaserad fiskförvaltning i såväl allmänt som enskilt vatten. Förvaltningen ska på ett systematiskt sätt utnyttja de kunskaper som finns om ekosystemens funktioner.

Alternativet att inte utnyttja möjligheten att utveckla fiskförvaltningen i den riktning som etappmålet anger bedömer vi inte vara tillräckligt för att nå miljökvalitetsmålen.

## **Förenlighet**

### *Rådighet*

Förslaget är förenligt med europeisk och svensk lagstiftning.

## **Kostnadseffektivitet**

En fiskförvaltning som systematiskt utnyttjar de kunskaper som finns om sambanden i ekosystemen och ekosystemens funktioner stöder arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Etappmålet innebär att förutsättningarna för en sådan ekosystembaserad förvaltning ska vara på plats senast 2018. En fullt utvecklad ekosystembaserad fiskförvaltning kan kräva mer kunskap om ekosystemen. Vi kan emellertid nå längre i förvaltningen än i dag om vi bättre använder de kunskaper som vi redan har. Det är en uppgift för berörda myndigheter och fiskerättsägare att i en utvecklad förvaltning använda de underlag som har tagits fram och genomföra kostnadseffektiva åtgärder för att nå en hållbar fiskförvaltning.

## **Fördelningseffekter**

Etappmålet har inte några påtagliga fördelningseffekter.

## Statsfinansiella effekter

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att ta fram ett underlag för utvecklingen av en ekosystembaserad fiskförvaltning i sjöar, vattendrag och marin miljö. Det blir en uppgift för Havs- och vattenmyndigheten att bedöma de statsfinansiella effekterna av sina förslag.

Europeiska havs- och fiskerifonden som inrättas 2014 är ett nytt finansiellt instrument för att främja de mål som ingår i den nya gemensamma fiskeripolitiken. Fonden kan användas för att finansiera åtgärder för att uppnå en hållbar fiskförvaltning i både marin miljö och sötvatten. Ett nationellt havs- och fiskeriprogram som ska finansieras genom Europeiska havs- och fiskerifonden håller på att tas fram inom Regeringskansliet. Målet är att det nationella programmet ska starta i början av 2015. Det blir en uppgift för Havs- och vattenmyndigheten att bedöma möjligheterna att utnyttja fonden för åtgärder inom den ekosystembaserade fiskförvaltningen.

### *Uppdrag till myndigheter*

Förslaget innebär uppdrag till:

- Havs- och vattenmyndigheten att efter samråd med Statens jordbruksverk och länsstyrelserna ta fram ett underlag för en strategi för hur en ekosystembaserad fiskförvaltning kan utvecklas i sjöar, vattendrag och marina områden.
- Havs- och vattenmyndigheten att utreda och ge förslag på hur ett prioriterat företräde till fiskresurser för det fiske som sker med minst negativ miljöpåverkan kan genomföras.

Vi bedömer att uppdragen ryms inom myndigheternas ordinarie verksamhet.



## 20 Hållbart vattenbruk

### 20.1 Vattenbrukets roll för den framtida livsmedelsförsörjningen

Efterfrågan på fisk ökar i takt med att jordens befolkning ökar. Utfiskning och överutnyttjande är i dag verkliga hot för flera av världens fiskbestånd. I ljuset av detta ses vattenbruk som en viktig del i en långsiktigt hållbar livsmedelsförsörjning. Med vattenbruk avses odling av fisk, skaldjur eller växter, i antingen söt- eller saltvatten<sup>1</sup>. Vattenbruk är i dag den snabbast växande formen av matproduktion i världen.

#### 20.1.1 Sverige har jämförelsevis goda förutsättningar för vattenbruk

Tack vare den långa kuststräckan, de många sjöarna och de näringsfattiga kraftverksdammarna i norra Sverige har Sverige jämförelsevis goda förutsättningar för vattenbruk<sup>2</sup>. Samtidigt är övergödningen på sina håll allvarlig i Östersjön, varför ett vattenbruk som bygger på att ytterligare näring förs in i systemet i form av fiskfoder i öppna system kan vara problematiskt. En utveckling av vattenbruket har potential att bidra till ökad sysselsättning på landsbygden och regional utveckling. Trots detta har det svenska vattenbruket en tämligen liten omfattning. År 2012 uppgick produktionen till ungefär 12 500 ton matfisk och 1 300 ton musslor<sup>3</sup>.

På längre sikt har det svenska vattenbruket, klokt utformat, potential att bli en viktig producent av mat med liten miljö- och

---

<sup>1</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (2010), State of world fisheries and aquaculture 2010, FAO Fisheries and Aquaculture Department.

<sup>2</sup> Mistra (2013), Background Paper on Aquaculture Research; och Jordbruksverket (2012), Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar, Strategi 2012–2020.

<sup>3</sup> Statistiska centralbyrån (2012), Vattenbruk 2012.

klimatpåverkan. För att vattenbruket ska realisera sin potential har Statens jordbruksverk tillsammans med ett antal myndigheter, universitet och högskolor, regionförbund och branschföreträdare tagit fram en strategi för ett långsiktigt lönsamt och hållbart vattenbruk<sup>4</sup>. För tillfället pågår ett arbete med att ta fram en handlingsplan för att konkretisera strategins mål.

### **20.1.2 Vattenbruket har både positiv och negativ miljöpåverkan**

#### **Vattenbruk leder till ökade utsläpp av kväve och fosfor**

Fiskodling bidrar till övergödning genom utsläpp av näringsämnen från fiskarnas foder och avföring. Jämfört med t.ex. jordbruket, transportsektorn och tätorter är vattenbruket att betrakta som en liten källa av kväve och fosfor<sup>5</sup>. Vattenbrukets utsläpp sker dock direkt till recipienten och kan därför få stora lokala effekter. Lokaliseringen av odlingen kan därför påverka effekten av utsläppen. Utsläppen varierar också beroende på vilket odlingssystem som används. Så kallade slutna (recirkulerande) system ger lägre utsläpp, medan så kallad kassodling ger större utsläpp. Kassodling används i kraftverksmagasin i norra Sverige, i några av de större sjöarna och utanför kusten i Västernorrlands län. I dagsläget finns det i princip inget miljöutrymme för fiskodling i kassar i Östersjön med nuvarande teknik<sup>6</sup>.

#### **Ett ökat vattenbruk kan medföra risker för den biologiska mångfalden och ökad sjukdomsspridning**

Fiskodling medför en viss risk för att fisk från odlingar rymmer och blandar sig genetiskt med den vilda fisken. Den odlade fisken har normalt sett andra egenskaper än den vilda fisken. När det gäller regnbåge (som är den fisk som odlas mest i Sverige) finns det t.ex. ingen naturlig stam i Sverige. Om fisk från odlingar rymmer och etablerar vilda bestånd kan detta få negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden. Det finns också en risk för ökad sjuk-

---

<sup>4</sup> Jordbruksverket (2012), Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar, Strategi 2012–2020.

<sup>5</sup> HELCOM (2014), Eutrophication status of the Baltic Sea 2007–2011 – A concise thematic assessment, Baltic Sea Environment Proceedings No. 143.

<sup>6</sup> Göteborgs universitet, Vattenbrukscentrum Väst (2014), Förorenar vattenbruket? <http://www.vbcv.science.gu.se/25svar/15/>

domsspridning. Om en odling drabbas av sjukdom kan effekten bli stor och smittan få snabb spridning. Problemen och riskerna med rymning från fiskodlingar och att främmande arter etablerar vilda bestånd betraktas i nuläget som små och hanterbara<sup>7</sup>, men om det svenska vattenbruket ökar i omfattning kommer också dessa risker att öka.

### Vattenbruket kan också ha positiva miljöeffekter

Försök med musselodling<sup>8</sup> har visat att vattenbruket kan ha positiva effekter för miljön. Detta eftersom musslorna tar upp och filtrerar kväve och fosfor. På så vis binder de näringsämnen och kan bidra till minskad övergödning. Musselodling har därför förts fram som en åtgärd för att uppnå hållbar näringsbelastning. Det kräver dock att odlingarna placeras på ett klokt sätt för att undvika negativa effekter lokalt. Det skulle också vara möjligt för vattenbruket att kompensera sina utsläpp av kväve och fosfor genom att kombinera odling av fisk med odling av andra djur- eller växtarter (t.ex. musslor, ostron eller alger) som tar upp näringsämnen (så kallat blandat vattenbruk)<sup>9</sup>. I dagsläget bedrivs dock odling av musslor i tämligen liten skala och endast på några få platser i Sverige. Odlingarna är dessutom inte lokaliserade till de platser där de traditionella fiskodlingarna finns.

#### 20.1.3 Vattenbruket behöver utveckla metoder för att minimera den negativa påverkan på miljön

Ett långsiktigt hållbart vattenbruk i Sverige kan bidra till livsmedelsförsörjningen, sysselsättning på landsbygden och regional utveckling. Om det svenska vattenbruket ska kunna realisera sin potential och växa i omfattning behöver metoder för att minimera näringsbelastningen och andra former av negativ påverkan på ekosystemet utvecklas. Forskningen om vattenbruk behöver därför utvecklas och stärkas så att den knyts mer till användarnas behov. Det behövs t.ex. mer kunskap om hur produktionssystemen kan utvecklas så att de kan balansera minimal miljöpåverkan och en effektiv produktion.

<sup>7</sup> Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26).

<sup>8</sup> Under perioden 2010–2012 genomförde Institutionen för marin ekologi vid Göteborgs universitet en experimentell analys och utvärdering med syftet att se om musselodlingar kan fungera som restaureringsåtgärd i övergödda grundområden i Västerhavet.

<sup>9</sup> Göteborgs universitet, Vattenbrukscentrum Väst (2014), Kan musselodlingar rena havet? <http://www.vbcv.science.gu.se/25svar/17/>



Del F.

Effektiv styrning inom havs- och  
vattenmiljöområdet



## 21 Tydligare styrning inom havs- och vattenmiljöområdet

Vattenrelaterade miljöproblem hanteras i en rad parallella processer, både nationellt och internationellt. Dessa utgör ett komplext och delvis överlappande system. Det försvårar sannolikt genomförandet av åtgärder. Styrningen behöver därför tydliggöras och effektiviseras.

Tidigare utredningar visar att det är svårt att få överblick över lagstiftningen på vattenområdet<sup>1</sup> och det finns sannolikt en betydande potential för en tydligare och mer verkningsfull styrning och därigenom en mer kostnadseffektiv hantering av vattenfrågorna. Mot bakgrund av detta föreslår vi ett etappmål:

- Förutsättningarna för att Sveriges yt- och grundvattenförekomster uppnår god status ökar genom att systemet med miljökvalitetsnormer för vatten förbättras strukturellt senast 2018.

Vi gör också en bedömning:

- Helhetssynen på havs- och vattenmiljöområdet i Sverige bör öka genom förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram samt arbetet med områdesskydd och artskydd inom den statliga förvaltningen.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Naturvårdsverket (2010), Att samordna åtgärder och åtgärdsprogram för bättre vattenkvalitet, Rapport 6396; och Prissatt vatten? (SOU 2010:17).





## 22 Bättre samordning och struktur inom havs- och vattenmiljöområdet

### 22.1 Förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöområdet

#### Miljömålsberedningen bedömer:

Helhetssynen på havs- och vattenmiljöområdet i Sverige bör öka genom förstärkt samordning av arbetet med åtgärdsprogram samt arbetet med områdesskydd och artskydd inom den statliga förvaltningen.

#### Förslag till åtgärder:

- Regeringen ger senast 2015 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att se över möjligheterna till ökad samordning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen, havsplaneringen samt för arbetet med områdesskydd och artskydd i havs- och vattenmiljöer.
- Regeringen ställer senast 2015 krav i regleringsbrev till berörda myndigheter att regelbundet redovisa till Havs- och vattenmyndigheten hur arbetet med genomförande av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen fortskrider. Havs- och vattenmyndigheten ska i sin tur lämna en samlad redovisning till regeringen.

### 22.1.1 Motivering

#### Prioritering och kraftsamling av samhällets insatser

Vattenrelaterade miljöproblem hanteras i en rad internationella överenskommelser<sup>1</sup>, EU-direktiv<sup>2</sup> och nationella initiativ. Dessa styrmedel är komplexa och delvis överlappande. Exempelvis är genomförandet av Sveriges åtaganden i Helsingsforskommissionens (Helcom)<sup>3</sup> aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP)<sup>4</sup> och havsförvaltningen<sup>5</sup> beroende av vattenförvaltningen<sup>6</sup> och andra åtgärder som bidrar till att nå riksdagens miljö kvalitetsmål för havs- och vattenmiljöer.

Vi bedömer att det inom ramen för nuvarande system finns utrymme för åtgärder som ger möjlighet till bättre samordning och prioriteringar. I förlängningen kan dessa åtgärder bidra till att effektivisera styrningen i vattenpolitiken i syfte att åstadkomma ett ökat genomförande av miljövårdsåtgärder på havs- och vattenmiljöområdet. Detta ger i sin tur bättre förutsättningar för att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen. Framför allt berörs *Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av*

---

<sup>1</sup> Bland annat konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1996:22); Oskar, dvs. konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (SÖ 1994:25); konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77); Ramsarkonventionen, dvs. konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (SÖ 1975:76); och den internationella konventionen om förhindrande av havsförorening från fartyg MARPOL (SÖ 2012:20).

<sup>2</sup> Utöver ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet (se nedan) kan nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet); Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker (översvämningsdirektivet); Rådets direktiv 91/67/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet); Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (avloppsdirektivet); och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

<sup>3</sup> Helcoms uppgift är att övervaka tillämpningen av konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

<sup>4</sup> HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan – Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark.

<sup>5</sup> Havsförvaltningen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet). Havsmiljödirektivet har genomförts i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341).

<sup>6</sup> Vattenförvaltningen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten). Ramdirektivet för vatten har genomförts i svensk lagstiftning genom miljöbalken (5 kap.) och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen).

*god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ett rikt växt- och djurliv.*

### Havs- och vattenmyndigheten ger nya förutsättningar för genomförandet av vattenpolitiken

I Sverige sker förvaltning av vatten och akvatiska resurser av många aktörer på flera nivåer, från nationell nivå av statliga myndigheter till regional och lokal nivå av bl.a. länsstyrelser och kommuner.

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor som gäller bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna<sup>7</sup>. Havs- och vattenmyndigheten är också ansvarig för tre av miljökvalitetsmålen: *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Med tillkomsten av Havs- och vattenmyndigheten<sup>8</sup> har förutsättningarna för genomförandet av en sammanhållen vattenpolitik väsentligt förändrats. Det finns nu bättre möjligheter för nationell samordning av havs- och vattenförvaltningen<sup>9</sup>. Genom att öka samordningen inom havs- och vattenmiljöarbetet, ökar möjligheten att genom ett övergripande helhetsperspektiv väga samman och prioritera mellan olika insatser.

### Bättre möjligheter till samordning av åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön

Åtgärdsprogram för vatten<sup>10</sup> är nödvändiga för att hantera dagens miljöproblem samt för att värna och stärka vattenmiljöernas värden och de ekosystemtjänster som dessa miljöer förser oss med.

---

<sup>7</sup> Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

<sup>8</sup> Myndigheten startade sin verksamhet den 1 juli 2011.

<sup>9</sup> Med havs- och vattenförvaltning avses här förvaltning enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen. Med havs- och vattenmiljöarbetet avses här allt arbete med havs- och vattenmiljö, inklusive bl.a. havs- och vattenförvaltningen.

<sup>10</sup> Om inget annat anges avses åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen, dvs. åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten och enligt havsmiljödirektivet.

Åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen<sup>11</sup> fungerar som övergripande planeringsdokument som ska ligga till grund för myndigheter och kommuners överväganden och insatser för att följa miljö kvalitetsnormerna och uppnå uppsatta miljömål. Ett annat viktigt syfte är att fördela förbättringsinsatser (bördor), inklusive kostnader för åtgärder, mellan olika källor som bidrar till att normerna inte följs.<sup>12</sup>

Åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen är tillsammans med etappmålen och preciseringarna för att nå de vattenrelaterade miljömålen viktiga styrmedel för att säkerställa ett samlat och strategiskt åtgärdsarbete. Åtgärder för att nå miljö kvalitetsmål och etappmål bör där så är möjligt samordnas så att de samtidigt utgör åtgärder inom havs- och vattenförvaltningen. Effektiva åtgärder är en grundläggande förutsättning för möjligheterna att nå såväl miljö kvalitetsnormer för hav och vatten som de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen. Havs- och vattenmyndigheten bör därför, inom ramen för sitt ansvarsområde, göra en analys av vilka åtgärdsprogram och verksamheter som kan och bör samordnas.

### Tydliggöra myndigheternas ansvar för åtgärdsprogrammen

Myndigheter och kommuner är skyldiga enligt 5 kap. 8 § miljöbalken (1998:808) att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av ramdirektivet för vatten för att förtydliga de krav som redan vilade på myndigheter och kommuner att genomföra åtgärdsprogram. Tanken var också att betona programmets betydelse för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna (prop. 2003/04:2, bet. 2003/04:MJU7, rskr. 2003/04:56).

Myndigheter och kommuner kan använda de verktyg som de förfogar över enligt miljöbalken eller andra lagar som hänvisar till miljöbalken för att genomföra en åtgärd<sup>13</sup>. De kan exempelvis utfärda föreskrifter, prioritera vissa områden i sin tillsyn eller verka för omprövning av tillståndspliktiga verksamheter. De åtgärder som kan bli följden av åtgärdsprogrammen för enskilda verksam-

---

<sup>11</sup> Reglerna om åtgärdsprogram i 5 kap. miljöbalken gäller generellt för åtgärdsprogram som tas fram för att nå olika typer av miljö kvalitetsnormer (dvs. inte bara åtgärdsprogram för vatten).

<sup>12</sup> Naturvårdsverket (2011), Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet.

<sup>13</sup> Naturvårdsverket (2011), Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet.

hetsutövare måste bedömas enligt de regler som gäller i det enskilda fallet, som t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Åtgärdsprogrammen ger alltså riktlinjerna för de efterföljande besluten men kan inte binda myndigheten eller kommunen när det gäller tillämpning av styrmedel i det enskilda fallet<sup>14</sup>.

Åtgärdsprogrammen är visserligen redan bindande för myndigheter genom bestämmelsen i 5 kap. 8 § miljöbalken men bestämmelsen har inte varit tillräckligt tydlig och konkret för att ge åtgärdsprogrammen genomslag. Enligt vår bedömning behövs det ytterligare styrning för att säkerställa att de åtgärdsbehov som identifieras i åtgärdsprogrammen, och som ska omsättas av myndigheter och kommuner, får genomslag i den praktiska tillämpningen. Myndigheterna bör därför regelbundet redovisa till Havs- och vattenmyndigheten (som har samordningsansvar för havs- och vattenförvaltningen) vilka åtgärder som vidtagits och vilka som återstår. Havs- och vattenmyndigheten bör i sin tur lämna en samlad redovisning till regeringen.

I dag sker redovisning till vattenmyndigheterna som en del i genomförandet av åtgärdsprogrammen<sup>15</sup>. Styrningen kan bli effektivare om kravet på rapportering kommer från regeringen och inte endast som en del i det åtgärdsprogram man ska bidra till att uppfylla.

### Kommunerna behöver stöd i åtgärdsarbetet

Kommunerna uppträder både som myndigheter med ansvar för tillståndsgivning och tillsyn enligt olika lagar och som lokala aktörer som genom sin verksamhet påverkar vattenmiljön. Samtidigt har kommunerna en viktig roll i utvecklingen av samhället i stort genom sitt ansvar för planeringen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Länsstyrelsen ska ge råd och sammanställa planeringsunderlag till kommunerna tidigt i planeringsprocessen. Länsstyrelsen ska förmedla underlag från statliga myndigheter till kommunerna och har en samordnande roll när det gäller statliga intressen. Läns-

---

<sup>14</sup> Regeringsformen 11 kap. 7 § och Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59). Se även en närmare rättslig analys i utredning 2009-12-18 av Ulla Björkman, Uppsala universitet, om åtgärdsprogramms styrande effekt med hänsyn till regeringsformen.

<sup>15</sup> Åtgärd 1 avser att myndigheter och kommuner årligen ska rapportera sina genomförda åtgärder till vattenmyndigheterna.

styrelsen förmedlar planeringsunderlag som rör de allmänna intressena i 3 kap. miljöbalken, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, miljö kvalitetsnormer, miljö- och riskfrågor samt mellan-kommunala frågor.

Länsstyrelsen ska enligt 6 kap. miljöbalken ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen bör enligt vår bedömning vara en självklar del av de underlag som länsstyrelsen sammanställer som stöd för kommunernas planeringsarbete.

### Det behövs mer resurser till åtgärder för en god havs- och vattenmiljö

Bristen på långsiktig finansiering av åtgärdsarbete i havs- och vattenmiljön är ett hinder för att åstadkomma åtgärder som ger tydlig effekt i miljön<sup>16</sup>. Behovet av åtgärder är stort för såväl våtmarker som för grundvatten, vattendrag, sjöar och hav (se även avsnitt 17.2). Ökade insatser när det gäller t.ex. restaurering av vattendrag och våtmarker, bevarande av hotade arter, kalkning av försurade sjöar och fiskevårdsarbete är avgörande för vi ska kunna nå flera av de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen.

Inför kommande åtgärdsprogram inom havsförvaltningen och för nästa cykel i vattenförvaltningen ställs högre krav än tidigare på åtgärdsprogrammets innehåll<sup>17</sup>. Det ska bl.a. framgå hur kraven på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor och hur åtgärderna är finansierade. Principen att verksamhetsutövaren ska betala är en grundläggande princip i den svenska miljö rätten, och i många fall kan behovet av åtgärder hänföras till en viss sektor eller verksamhetsutövare. Samtidigt finns många fall där det inte finns någon aktör att rikta styrmedel mot. För sådana fall behöver ofta det allmänna (staten) skapa incitament i form av bidrag eller andra typer av styrmedel för att åtgärderna ska komma till stånd.

---

<sup>16</sup> Se t.ex. Vattenmyndigheterna i samverkan (2013), Sammanställning av myndigheternas och kommunernas återrapportering för 2012 av åtgärdsprogrammen; och Naturvårdsverket (2014), Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål, Rapport 6608.

<sup>17</sup> Lag (2010:882) om ändring i miljöbalken och Åtgärdsprogram och tillämpning av miljö kvalitetsnormer (prop. 2009/10:184, bet. 2009/10: MJU24, rskr, 2009/10:353).

En höjning av anslagsnivån för åtgärder i havs- och vattenmiljö skulle kräva omprioriteringar från andra miljöområden. Därför behövs alternativ till anslagsfinansiering för att öka resurserna till åtgärdsarbetet. Ekonomiska styrmedel för vattenanvändning och påverkan på vatten har varit föremål för många utredningar på senare år, vilket resulterat i ett stort antal förslag<sup>18</sup>. Ett flertal av dessa bereds i Regeringskansliet.

Förutom att öka resurserna till åtgärdsarbetet är det viktigt att finansieringen blir mer långsiktig eftersom åtgärderna ofta innebär fleråriga åtaganden.

### Stärka åtgärdsprogrammen genom konkretisering av åtgärder

När det gäller åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen är de program som fastställdes för den första förvaltningscykeln på en relativt övergripande nivå. De ger därför inte fullständig vägledning för myndigheter och kommuner i deras praktiska tillämpning av olika regler enligt miljöbalken och dess förordningar.

Inför den andra förvaltningscykeln har vattenmyndigheterna påbörjat ett arbete med att öka konkretiseringen i åtgärdsprogrammen för att öka tydligheten gentemot berörda myndigheter. Genom inrättande av åtgärdsområden och åtgärdsbibliotek i databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS)<sup>19</sup> har det också blivit lättare att redovisa åtgärdsarbetet. Med mer konkreta åtgärder blir det tydligare för alla parter vad som krävs för att nå en god vattenstatus i en viss vattenförekomst. Det bör vidare ge möjligheter för myndigheter och kommuner att i högre utsträckning använda åtgärdsprogrammen för vägledning i sitt arbete och därmed att åtgärderna får bättre genomslag.

Kraven på innehåll i åtgärdsprogrammen har också skärpts sedan åtgärdsprogrammen för den första cykeln i vattenförvaltningen beslutades. Sedan 2010 ska det bl.a. framgå hur kraven på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor och hur

---

<sup>18</sup> Se t.ex. Klart som vatten, Utredningen Svensk vattenadministrations betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten (SOU 2002:105); Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? (SOU 2003:9); Naturvårdsverket (2008), Förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor. Rapport 5913; Prissatt vatten? (SOU 2010:17); Naturvårdsverket (2010), Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor, Rapport 6345 och 6346; och Vattenmyndigheterna i samverkan (2013), Anpassning av övervakning till ramdirektivet för vatten – Vattenmyndigheternas förslag till strategi.

<sup>19</sup> <http://www.viss.lansstyrelsen.se>

åtgärderna är finansierade<sup>20</sup>. De nya kraven gäller såväl för nästa cykel i vattenförvaltningen, som för kommande åtgärdsprogram inom havsförvaltningen.

De förändringar som redan har skett eller pågår kan tillsammans med de ytterligare åtgärder som vi föreslår här bidra till att öka åtgärdsprogrammets genomslagskraft utan ändringar i lagstiftningen. Dessa åtgärder kan därmed genomföras på kort sikt. Vi anser dock att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att på längre sikt stärka åtgärdsprogrammets genomförande, se förslag till etappmål i avsnitt 22.2.

### Ansvarsfördelningen på havs- och vattenmiljöområdet bör ses över

Ramdirektivet för vatten har genomförts i svensk lagstiftning genom miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen). Regeringen har utsett fem länsstyrelser att tillika vara vattenmyndigheter med ansvar för ramdirektivets genomförande<sup>21</sup>. Enligt vattenförvaltningsförordningen ingår följande moment i vattenförvaltningen:

1. kartläggning och analys,
2. fastställande av kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer),
3. förvaltningsplaner,
4. åtgärdsprogram,
5. övervakning och
6. rapportering.

Havs- och vattenmyndighetens ansvar i vattenförvaltningen består i dag främst av samordning, vägledning samt rapportering till EU-kommissionen. Regeringen har bemyndigat Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter, allmänna råd och vägledning för olika moment i vattenförvaltningen avseende ytvatten. Sveriges geologiska undersökning har motsvarande ansvar när det gäller

---

<sup>20</sup> Lag (2010:882) om ändring i miljöbalken och Åtgärdsprogram och tillämpning av miljökvalitetsnormer (prop. 2009/10:184, bet. 2009/10:MJU24, rskr, 2009/10:353).

<sup>21</sup> I svensk författning finns inte någon bestämmelse som definierar "vattenmyndighet". Däremot anges i 5 kap. 11 § miljöbalken att en länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara "vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet".



grundvatten. Havs- och vattenmyndigheten ska också vara samlande i havs- och vattenmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna<sup>22</sup>.

I dag är det vattendelegationerna<sup>23</sup> i varje vattendistrikt som beslutar om vilka miljö kvalitetsnormer som ska gälla för vattenförekomsterna i respektive distrikt. Vattendelegationen fastställer också förvaltningsplan och åtgärdsprogram för vattendistriktet. Underlag för besluten tas fram av vattenmyndigheterna i samverkan med övriga berörda länsstyrelser inom vattendistriktet, kommuner, vattenråd<sup>24</sup> och andra myndigheter och organisationer.

Vattenförvaltningens organisation med regionala vattenmyndigheter och vattendelegationer kopplade till länsstyrelserna har inneburit att en ny regional nivå införts i strukturen för hantering av vattenrelaterade miljöfrågor. Vi bedömer att denna ordning har skapat en öklarhet om vem som gör vad i vattenförvaltningen. Det är också en ordning som avviker från den som gäller för havsmiljöförvaltningen, vilket skapar svårigheter att få till samordningen mellan förvaltningsprocesserna. Det finns även en otydlighet när det gäller vattenmyndigheternas ställning, eftersom vattenmyndigheternas kanslier kan uppfattas som självständiga "myndigheter" trots att de både verksamhetsmässigt och organisatoriskt ingår i berörda länsstyrelser<sup>25</sup>.

Ordningen med vattendelegationer som kan fatta självständiga beslut har också varit föremål för diskussion<sup>26</sup>. Även om särskilda beslutsorgan inte är ovanliga så inrättas de vanligen som ett led i

---

<sup>22</sup> Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

<sup>23</sup> Vattendelegationen har upp till elva ledamöter som utses av regeringen för en treårsperiod. Ledamöterna är sakkunniga från länsstyrelser, kommuner och andra instanser men även representanter från näringslivet och de politiska partierna. Delegationens ordförande är landshövdingen i det län som är vattenmyndighet.

<sup>24</sup> Vattenråd är en sammanslutning av olika intressenter med koppling till vattnet inom ett eller flera avrinningsområden eller kustområde.

<sup>25</sup> En myndighet för havs- och vattenmiljö (SOU 2010:8); Se även Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten (2010), Utredningspromemoria om vissa frågor rörande ansvarsfördelning och samverkan mellan nationell och regional vattenmiljöförvaltning (dir. 2011:14), Delrapport 4, (M2010:03/2011/35); och Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118), för en vidare diskussion om myndighetsbenämningar.

<sup>26</sup> Se t.ex. Bjällås, U. och Fröberg, M. (2013), Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt? Rapport till Miljömålsberedningen; Ekelund Entson och Gipperth (2010), Mot samma mål? – Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien, Juridiska institutionens skriftserie, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Skrift 6; En myndighet för havs- och vattenmiljö (SOU 2010:8); och Jonsson (2004), Deltagande – en bestämning i Lundqvist et al., Hållbar vattenförvaltning. Organisering, deltagande, inflytande, ekonomi, VASTRA rapport 5; Se även Jonsson (2004), Deltagandets effekter, i samma skrift.

myndighetens interna besluts- och delegationsordning<sup>27</sup>. När självständiga organ istället inrättas efter regeringsbeslut riskerar ansvaret att bli otydligt och det minskar den eller de berörda myndigheternas möjligheter till styrning av den egna verksamheten<sup>28</sup>. Konstruktionen med självständiga vattendelegationer innebär också att beslutsgången avviker från det normala inom statlig förvaltning.

Även om det kan finnas goda skäl till att besluten fattas nära de som praktiskt utför åtgärderna så anser vi att dagens vattendelegationer inte har den överblick som krävs för att kunna fatta alla de principiella beslut som behövs. Inom åtgärdsarbetet behöver de nationella miljömålen och berörda direktiv hanteras samlat och det krävs ofta avvägningar mellan olika nationella mål. Detta skulle kunna lösas genom att beslutsmandatet förs över till nationell nivå, vilket också kan ge bättre förutsättningar för samordning med andra nationellt ansvariga myndigheter och organisationer.

Regeringen har tillsatt en utredning (Miljömyndighetsutredningen, M 2013:02) med uppgift att pröva förutsättningarna för en tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och ett bättre resursutnyttjande för myndigheterna under Miljödepartementet (dir. 2013:101). I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och vid behov lämna förslag till förändringar för ansvarsfördelningen. Kartläggningsdelen i uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2014 och uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2015.

### 22.1.2 Åtgärder

För att öka samordningen på havs- och vattenmiljöområdet föreslår vi följande åtgärder på kort sikt:

- Regeringen bör senast 2015 ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att se över möjligheterna till ökad samordning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen, havsplaneringen samt för arbetet med områdesskydd och artskydd i havs- och vattenmiljöer.

---

<sup>27</sup> Statskontoret (2008), Förändrade ledningsformer, Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen, Rapport 2008:11.

<sup>28</sup> Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62).

- Regeringen uppdrar senast 2015 i regleringsbrev till berörda myndigheter att regelbundet redovisa till Havs- och vattenmyndigheten hur arbetet med genomförande av åtgärdsprogrammen inom havs- och vattenförvaltningen fortskrider. Havs- och vattenmyndigheten ska i sin tur lämna en samlad redovisning till regeringen.

På längre sikt ser vi behov av ytterligare åtgärder för att öka samordningen på havs- och vattenmiljöområdet. Behoven av ökad samordning på området bör beaktas av Miljömyndighetsutredningen och den eventuellt kommande utredning som regeringen aviserat om hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att öka helhetssynen på mark- och vattenanvändningen (prop. 2013/14:141)<sup>29</sup>.

### Ökad samordning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram

I uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten om ökad samordning av åtgärdsprogram för vattenförvaltningen, havsmiljöförvaltningen och den kommande havsplaneringen<sup>30</sup> bör ingå att göra en analys av hur arbetet med områdesskydd och artskydd i akvatiska miljöer kan integreras med åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen.

Ett enda gemensamt åtgärdsprogram för vatten skulle kunna innebära stora samordningsvinster för havs- och vattenmiljöarbetet, oavsett om åtgärden motiveras av vattenförvaltningen, havsförvaltningen, miljö kvalitetsmålen eller arbetet med områdesskydd och artskydd i havs- och vattenmiljöer. En fullständig integrering av åtgärdsprogrammen är dock svår att uppnå, dels på grund av att behoven av åtgärder på olika områden kan skilja sig åt, dels på grund av att åtgärderna behöver kunna särredovisas t.ex. i samband med rapportering till EU-kommissionen. I uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten bör ingå att analysera förutsättningarna för att på sikt utforma ett gemensamt åtgärdsprogram för vatten, i syfte att öka helhetssynen på havs- och vattenmiljöområdet.

<sup>29</sup> Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014.

<sup>30</sup> Regeringen lämnade i mars 2014 en proposition till riksdagen med förslag om nya bestämmelser om hushållning med havsområden för att åstadkomma en samlad havsförvaltning (prop. 2013/14:186). Förslaget innebär att regeringen ska besluta om havsplaner för havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Planerna ska utgöra vägledning till myndigheter och kommuner när de prövar anspråk på användningen av områdena. Propositionen behandlas i riksdagen den 9 juni 2014. Se även avsnitt 17.1.

### Regeringen bör ställa krav på återrapportering av genomförda åtgärder

Regeringen bör i regleringsbrev till de myndigheter som berörs av åtgärdsprogrammen ställa krav på att myndigheterna regelbundet ska redovisa hur arbetet fortskrider. För de åtgärder som myndigheten ansvarar för enligt fastställda åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen ska myndigheten rapportera sina genomförda åtgärder till Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten ska även samråda med Havs- och vattenmyndigheten om vilken rapportering som behövs. Redovisning till Havs- och vattenmyndigheten bör ske vart annat år.

I samband med att åtgärdsprogram inom havsförvaltningen tas fram bör regeringen på samma sätt ställa krav på återrapportering för de myndigheter som berörs av åtgärdsprogram enligt havsmiljöförordningen.

I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev bör regeringen ställa krav på att myndigheten ska vägleda de myndigheter och kommuner som berörs av fastställda åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen, och att Havs- och vattenmyndigheten ska lämna en samlad redovisning av myndigheternas uppföljningar till regeringen.

Berörda myndigheter är i första hand Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Livsmedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Trafikverket och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har i dag ett utpekat ansvar för åtgärder enligt beslutade åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen.

#### 22.1.3 Konsekvensbedömning

Förslagen syftar till att ge bättre verktyg och effektivisera styrningen i vattenpolitiken för att åstadkomma ett ökat genomförande av åtgärder i havs- och vattenmiljöarbetet. Åtgärdsarbetet behöver samlat hantera miljö kvalitetsmålen såväl som berörda EU-direktiv. Vi bedömer att förslagen kommer bidra till att nå flera av de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen, främst *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten*

*av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ett rikt växt- och djurliv.*

Förslagen innebär förbättrade förutsättningar för nationell samordning och ökat helhetsperspektiv inom havs- och vattenmiljöarbetet. Berörda myndigheter ska regelbundet redovisa hur arbetet fortskrider för åtgärder som myndigheten ansvarar för enligt åtgärdsprogrammen, vilket bör kunna leda till ett förbättrat genomförande av åtgärder inom havs- och vattenmiljöområdet. Förslagen innebär inte någon ändring i ansvarsfördelningen, utan enbart ett krav på att myndigheterna ska redovisa hur de förvaltar det ansvar som de redan har. Några lagändringar behövs inte.

Sverige har full rådighet att organisera och omorganisera administrationen för havs- och vattenförvaltningen.

Åtterrapporering av åtgärderna sker redan i dag, som en del i gällande åtgärdsprogram för vattenförvaltningen. Vi bedömer därför att kostnaderna ryms inom befintliga anslag. Förslagen har inga påtagliga fördelningseffekter.

#### *Uppdrag till myndigheter*

Förslagen innebär uppdrag till:

- Havs- och vattenmyndigheten att se över möjligheterna till ökad samordning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen, havsplaneringen samt arbetet med områdesskydd och artskydd i havs- och vattenmiljöer.

Vi bedömer att uppdragen ryms inom Havs- och vattenmyndighetens ordinarie verksamhet.

## 22.2 Etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster

### Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Förutsättningarna för att Sveriges yt- och grundvattenförekomster uppnår god status ökar genom att systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten förbättras strukturellt senast 2018.

### Förslag till åtgärd:

- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppgift att se över lagstiftning och organisation för miljö kvalitetsnormer för vatten. Utredaren ska analysera hur systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten kan bli mer effektivt och vad som krävs för att få en tydligare struktur och ansvarsfördelning för framtagande av och beslut om åtgärdsprogram för vatten. Utredaren ska även analysera hur systemet för miljö kvalitetsnormer kan underlätta för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att anpassa verksamheten eller åtgärden till gällande miljö kvalitetsnormer. Utredningen ska vara klar senast 2016 och nödvändiga förändringar genomförda senast 2018.

### 22.2.1 Motivering

#### Sveriges vattenförekomster ska uppnå god vattenstatus

Ramdirektivet för vatten<sup>31</sup> innehåller ett mål om god vattenstatus, vilket innebär både god ekologisk<sup>32</sup> och god vattenkemisk status<sup>33</sup>. Målet har genomförts i svensk lagstiftning genom miljö kvalitetsnormer. Det finns flera typer av miljö kvalitetsnormer för vatten i miljöbalken (1998:808) som har olika innebörd och rättsverkan. Det har lett till tolkningsfrågor, särskilt vad gäller miljö kvalitetsnormer för ekologisk status. Funktionaliteten av Sveriges genomförande av ramdirektivet för vatten har ifrågasatts<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>32</sup> Vid konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster används kravet god ekologisk potential istället för ekologisk status.

<sup>33</sup> För grundvatten även god kvantitativ status.

<sup>34</sup> Se t.ex. Bjällås U. och Fröberg, M. (2013), Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses

Lagstiftningen på vattenområdet är omfattande, med styrning på olika nivåer, vilket har lett till ett komplext regelsystem. En korrekt tillämpning är därmed resurskrävande, vilket riskerar att ta tid och kraft från själva åtgärdsarbetet. Detta kan i sin tur bidra till att det tar längre tid att uppnå god status i vattenförekomsterna.

Vi bedömer att det bör göras en översyn av systemet för miljö kvalitetsnormer för vatten, med fokus på att göra systemet mer effektivt, med en tydligare struktur och ansvarsfördelning. Systemet bör också göra det enklare för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att anpassa verksamheten eller åtgärden till miljö kvalitetsnormerna. Med system menas i detta sammanhang regelverket för miljö kvalitetsnormer, organisation och ansvarsfördelning inom den statliga förvaltningen samt den praktiska tillämpningen.

Översynen bör vara begränsad till att röra systemet för miljö kvalitetsnormer på vattenområdet. En översyn av hela systemet för miljö kvalitetsnormer, dvs. inte endast inom vattenområdet, skulle visserligen kunna ha fördelen att man tar ett helhetsgrepp, men skulle också ta längre tid och öka osäkerheten i tillämpningen. Hur miljö kvalitetsnormer fungerar på andra områden, t.ex. luftkvalitet, har inte ifrågasatts på samma sätt och har inte heller utretts inom ramen för Miljömålsberedningens arbete.

Syftet med förslaget är att skapa större tydlighet om vilka åtgärder som krävs för att uppnå god vattenstatus och vilka krav detta ställer på verksamhetsutövare, myndigheter och andra aktörer som berörs. Utgångspunkten är att systemet i framtiden ska fungera på ett sätt som i högre grad än det nuvarande bidrar till att uppnå god vattenstatus i Sveriges vattenförekomster och därmed även till att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen.

En översyn hinner inte leda till ändringar som träder i kraft innan nästa förvaltningscykel tar vid 2016<sup>35</sup>. Förslagen i avsnitt 22.1 om en förstärkt samordning av arbetet med åtgärdprogram inom havs- och vattenmiljöområdet, som syftar till att förbättra tillämpningen av åtgärdsprogrammen innan nästa förvaltningscykel börjar, är därför ett komplement till det etappmål och de mer långsiktiga åtgärder som föreslås i detta avsnitt.

---

funktionellt? Rapport till Miljömålsberedningen; och Europeiska kommissionens rapport till Europaparlamentet och Rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), SWD(2012) 379 final.

<sup>35</sup> Åtgärdsprogram för perioden 2016–2021 ska beslutas i december 2015.

Etappmålet bidrar till att öka förutsättningarna för att Sveriges vattenförekomster uppnår god status i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten och därmed också möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Även *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv* berörs. I de preciseringar som regeringen har fastställt för miljökvalitetsmålen anges att sjöar och vattendrag har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status, att kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status, att både kust- och havsvatten har god miljöstatus. Det anges också att grundvattenförekomster som omfattas av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen) har god kemisk status och god kvantitativ status.

### **Åtgärdsprogrammen har en viktig roll i arbetet med åtgärder och styrmedel**

Inom systemet för miljökvalitetsnormer har åtgärdsprogrammen en central roll. Åtgärdsprogram kan ge en mer konkret bild av vad som behöver göras för att följa en miljökvalitetsnorm och åstadkomma den önskvärda utvecklingen av vattenförekomsten. I åtgärdsprogrammen kan det göras en bördefördelning mellan berörda verksamhetsutövare, enskilda samt kommuner och myndigheter. Vår bedömning är att dagens åtgärdsprogram inte fullt ut lyckats förverkliga sin potential att omvandla ibland komplicerade bedömningar till konkreta åtgärder.

Dagens åtgärdsprogram riktar sig till myndigheter och kommuner och är relativt allmänt hållna, vilket gör att programmen inte alltid styr berörda myndigheters verksamhet på ett tillräckligt tydligt sätt.

Det finns även otydligheter vad gäller vattendelegationernas ställning och ansvar. Myndigheter ska enligt 5 kap. 8 § miljöbalken inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram. Trots detta kan det vara svårt för vattendelegationer och vattenmyndigheter att effektivt åstadkomma resultat, eftersom de åtgärder som bedöms som angelägna faller under en annan myndighets ansvar och tar den myndighetens resurser i anspråk. Vattenmyndigheterna anser att ansvar och samordning mellan myndigheter i vattenfrågor är viktiga frågor att lösa. Problemen med brist på styrning och samordning är relaterade till otydlighet i



ansvarsfrågan och brist på resurser för åtgärdsprogrammet<sup>36</sup>. Vattenmyndigheterna har pekat på betydelsen av lagstiftning och ökad resurstilldelning. Regeringens ambitionsnivå är enligt vattenmyndigheterna avgörande för om lagstiftning med tillhörande styrmedel kan utvecklas och åtgärder kan genomföras i den takt som behövs.<sup>37</sup> Denna fråga berörs även i avsnitt 22.1.

### Det finns brister i åtgärdsprogrammets innehåll och genomförande

En annan faktor som påverkar åtgärdsprogrammets effektivitet är att dessa inte innehåller generellt tillämpliga påbud eller förbud som riktar sig till exempelvis en viss kategori av verksamhetsutövare. Ett behov av mer konkreta åtgärder och en mer sammanhållen prövning av verksamheter i nuvarande system har påtalats<sup>38</sup>. Exempelvis skulle åtgärdsprogram mer detaljerat kunna ange vilka ekologiska anpassningsåtgärder som behöver göras vid vissa specifika typer av vattenförekomster, eller mer konkret beskriva de åtgärder som förväntas av verksamhetsutövarna vid en viss vattenförekomst. Detta skulle kunna minska behovet för berörda myndigheter att driva igenom krav på åtgärder i enskilda ärenden hos varje berörd anläggning. Att ge åtgärdsprogrammen ett sådant innehåll är dock inte oproblematiskt. Om programmen får ett innehåll som gör dem mer styrande eller till och med bindande för enskilda och verksamhetsutövare, väcks frågan om programmets rättsliga status.

Mycket av arbetet med åtgärdsprogrammen sker genom myndigheters prövning i enskilda ärenden. Sådana ärenden överklagas inte sällan, vilket leder till en splittrad och långsam utveckling. Dessutom har åtgärder som minskar utsläpp från så kallade diffusa källor<sup>39</sup>, särskilt jord- och skogsbruk, stor betydelse för förbättring av vattenkvaliteten. Då dessa källor kan vara många och dessutom inte alltid är tillståndspliktiga är det svårt att få genomslag för åtgärder endast genom tillsyn i enskilda ärenden. Vidare är omprövning av befintliga tillstånd eller rättigheter resurskrävande

<sup>36</sup> Skrivelse från vattenmyndigheterna till Miljömålsberedningen 2013-11-13, Dnr 537-5130-2013.

<sup>37</sup> Skrivelse från vattenmyndigheterna till Miljömålsberedningen 2014-02-26, Dnr 537-5130-2013.

<sup>38</sup> Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2013:69), s. 150–152.

<sup>39</sup> Diffusa källor är föroreningskällor som inte har någon tydlig definierad utsläppspunkt, eller väldigt små utsläppspunkter.

för myndigheterna och förekommer inte i någon större utsträckning<sup>40</sup>. Vid befintlig tillståndspliktig verksamhet är dessutom möjligheten att inom ramen för tillsynen kräva åtgärder begränsad på grund av tillståndets rättskraft<sup>41</sup>.

### EU-kommissionen har kritiserat det svenska systemet

Sverige har fått synpunkter från EU-kommissionen angående sina förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, utnyttjandet av undantag från miljökvalitetsnormer samt vattenprissättningen<sup>42</sup>.

#### *Åtgärdsprogrammen behöver utvecklas*

Kommissionen har konstaterat att det i åtgärdsprogrammen saknas information om de särskilda åtgärder som ska vidtas för att uppnå miljömålen i ramdirektivet för vatten. Brister finns i kopplingen mellan status, förbättringsbehov och de konkreta åtgärder som krävs. Många av åtgärdena är administrativa, t.ex. nya undersökningar och övervakning. Kommissionen noterar även att många institutioner är involverade i systemet. Detta gör den administrativa strukturen svår att överblicka och i viss mån inte tillräckligt öppen för insyn. De svenska åtgärdsprogrammets primärt administrativa tillvägagångssätt med många olika aktörer gör det svårt att se hur, av vem och i vilken omfattning ett specifikt mål ska genomföras. Sverige behöver enligt kommissionen förbättra sina åtgärdsprogram så att de blir mer utförliga angående de specifika åtgärder som planeras, för att möjliggöra ett planeringsverktyg som är öppet för insyn och som visar hur miljömålen kan uppnås på ett samordnat sätt i alla avrinningsdistrikt. Sverige bör inkludera meningsfull information om åtgärdenas räckvidd, tidsfrister och finansiering i åtgärdsprogrammen så att landets strategi för att uppnå målen blir tydligare.

---

<sup>40</sup> Se t.ex. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2013:69) s. 52 och s. 148.

<sup>41</sup> Med rättskraft menas verkan av en dom eller beslut om tillstånd, se 24 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>42</sup> Se särskilt Europeiska kommissionens rapport till Europaparlamentet och Rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), SWD(2012) 379 final, vol. 26/30.

*Hur undantagsmöjligheterna har använts*

Kommissionen konstaterar att Sverige har tillämpat ett betydande antal undantag under den första förvaltningscykeln. Förlängda tidsfrister tillämpas för nästan alla vattenförekomster i fara, vilket enligt kommissionen tyder på en låg ambitionsnivå när det gäller att uppfylla vattendirektivets miljömål om god status<sup>43</sup>. När det gäller kemisk status beror dock undantagen på långväga kvicksilverföroreningar som det tar lång tid att förändra. Kommissionen anser att det stora antalet undantag i de första förvaltningsplanerna är bekymmersamt och att Sverige bör vidta alla åtgärder som krävs för att minska antalet undantag inför nästa cykel.

*Synpunkter på prissättningspolitiken*

Vad gäller Sveriges vattenprissättningspolitik anser kommissionen att principen om kostnadstäckning bör omfatta ett bredare urval av vattentjänster, bl.a. uppdämning, behandling och distribution av ytvatten, samt uppsamling, rening och bortledning av vatten. Information bör tillhandahållas om vattenprispolitikens stimulerande funktion för alla vattentjänster, med syftet att se till att vatten används effektivt. Förvaltningsplanerna bör innehålla information om hur principen om att förorenaren betalar har beaktats. Kommissionen har väckt talan mot Tyskland hos EU-domstolen i ett mål om vattenprissättningspolitik<sup>44</sup> där den kritik som har riktats mot Tyskland liknar de synpunkter som har förts fram mot Sverige. Regeringen har uttalat stöd för den vattenprissättning som tillämpas i Tyskland.

**Verksamhetsutövares och enskildas utredningsansvar inte alltid tydligt**

Miljö kvalitetsnormer är tillämpliga på verksamheter och åtgärder som utförs av allt från resursstarka, stora företag till enskilda personer. Miljöbalken har krav på att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska ha kunskap om och kontroll över verksamheten eller åtgärden och dess påverkan på miljön (2 kap. 2 §

<sup>43</sup> Europeiska kommissionens rapport till Europaparlamentet och Rådet om genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG), SWD(2012) 379 final, vol. 26/30, s. 63 (s. 61 i den inofficiella svenska språkversionen).

<sup>44</sup> Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, Mål C-525/12.

samt 26 kap. 19 § miljöbalken). Dessa krav i kombination med att en del av de miljökvalitetsnormer som ska följas snarare är övergripande mål som ska uppnås vid framtida tidpunkter än konkreta gränsvärden, kan i vissa fall leda till att verksamhetsutövers och enskildas utredningsbörda blir betungande.

När det gäller gränsvärdesnormer behöver verksamhetsutövare och enskilda endast analysera sin verksamhets eller åtgärds påverkan på dessa värden. För miljökvalitetsnormer som inte är gränsvärdesnormer behöver verksamhetsutövare eller enskilda förutom påverkan på olika parametrar dessutom kunna koppla dessa parametrar till möjligheten att följa de miljökvalitetsnormer som sätts upp, vilket gör bedömningen svårare och kan kräva särskild kompetens. Dels finns det bedömningsgrunder för vilka det saknas data som kan utgöra underlag eller där det av andra skäl finns utrymme för olika tolkningar, dels kan det vara mycket svårt eller omöjligt att avgöra hur samspelet mellan olika bedömningsgrunder fungerar och hur det kan leda till ändring i vattenförekomstens status.

Motsvarande problem finns när det gäller den sökandes utredningsbörda vid tillståndspliktig verksamhet. Vid prövning av frågor om tillåtlighet och tillstånd och av vilka villkor som ska gälla måste en verksamhetsutövare kunna visa att tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått till skydd för människors hälsa och miljön vidtas. Bevisbördans placering innebär också att den som söker tillstånd enligt miljöbalken genom utredningar och i övrigt måste visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Som huvudregel ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.<sup>45</sup> I miljökonsekvensbeskrivningen ska anges hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. När det rör sig om miljökvalitetsnormer som inte utgör gränsvärdesnormer medför detta inte endast att man ska ha kunskap om hur den egna verksamheten påverkar olika parametrar som gäller för vattenförekomsten. Den sökande ska dessutom analysera hur dessa parametrar inverkar på olika bedömningsgrunder och hur dessa i sin tur påverkar vattenförekomstens miljöstatus. Det kan vara svårt att bedöma hur sambandet ser ut mellan verksamhetens effekt på en viss parameter och påverkan på vattenförekomstens status. Ibland saknas även underlagsdata. Att utreda hur verksamheten påverkar möjlig-

<sup>45</sup> Naturvårdsverket (2008), Vattenverksamheter, Handbok för tillämpningen av 11 kap. i miljöbalken, Handbok 2008:5.

heten att följa miljö kvalitetsnormer kan i sådana fall kräva ett arbete av forskningskaraktär<sup>46</sup> eller att man istället tvingas förhålla sig till så kallade expertbedömningar<sup>47</sup>.

En annan konsekvens av detta är att det blir fel fokus i arbetet med miljö kvalitetsnormerna. Myndigheter hamnar i diskussioner med verksamhetsutövaren om utredningsansvaret och dessa konflikter går inte sällan till domstol genom att myndighetens beslut överklagas. Detta resulterar i förseningar i genomförande av nödvändiga åtgärder och långa tidsperioder där det är oklart vad som kan och inte kan krävas av verksamhetsutövaren.

Från verksamhetsutövarens synpunkt medför dagens system därför en utredningsbörda vars gränser är oklara och som i vissa delar går längre och är mer komplicerade än vad man normalt kan förvänta sig att en verksamhetsutövare har förutsättningar att göra. Från miljösynpunkt riskerar detta att leda till onödigt fördröjning i arbetet med att följa miljö kvalitetsnormerna.

### Användning av begreppet miljö kvalitetsnorm och andra termer

Sverige har genomfört ramdirektivet för vatten genom att i lagstiftningen använda miljö kvalitetsnormer som samlingsbegrepp för både miljö kvalitetsnormer enligt ramdirektivet för vatten och andra bestämmelser om miljö kvalitet som inte kallas för miljö kvalitetsnormer i direktivet. Av 5 kap. 2 § miljö balken framgår att miljö kvalitetsnormerna delas in i gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, indikativa normer och övriga normer.

Den utredning som föregick författningsändringarna (Miljö balkskommittén), förespråkade att olika termer skulle användas under samlingsnamnet bestämmelser om miljö kvalitet<sup>48</sup>. Även om det i sig inte är omöjligt att ha miljö kvalitetsnormer som samlingsbegrepp, verkar det ha bidragit till problem vid genomförande och tillämpning av systemet för miljö kvalitetsnormer.

Miljö målen enligt ramdirektivet för vatten är till skillnad från det som kallas miljö kvalitetsnormer i direktivet inte direkt tillämpliga och mätbara gränsvärden. De anger istället mål för den vatten-

<sup>46</sup> Naturvårdsverket (2011), Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram inom tillsynsarbetet, s. 28. Fall som dessa borde enligt Naturvårdsverket falla utanför verksamhetsutövarens undersökningsplikt.

<sup>47</sup> Bjällås U. och Fröberg, M. (2013), Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt? Rapport till Miljö målsberedningen.

<sup>48</sup> Bestämmelser om miljö kvalitet (SOU 2002:107), se särskilt kapitel 7.

kvalitet som man ska sträva efter genom att vidta alla möjliga och nödvändiga åtgärder. Miljömålen är kvalitativa snarare än kvantitativa och förutsätter att man utifrån ett antal bedömningsgrunder eller kriterier gör en helhetsbedömning av en vattenförekomsts status och av behovet av åtgärder. Att göra sådana bedömningar kan vara svårt. Det kan råda vetenskaplig osäkerhet om hur olika parametrar eller kvalitetsfaktorer påverkar vattenförekomstens status och det finns inte alltid data tillgängligt för de olika bedömningsgrunderna. Parametrarna är dessutom inte alltid fristående från varandra utan har även en inbördes påverkan, så att åtgärder som ger gynnsamma mätresultat vid en parameter även indirekt kan leda till andra, ibland mindre gynnsamma resultat hos en annan parameter inom en annan bedömningsgrund.<sup>49</sup> Det är i första hand medlemsstaternas myndigheter som ska ha den kompetens och de resurser som krävs för att omvandla dessa kvalitativa mål till mätbara bedömningsgrunder och mer konkreta åtgärder.

Valet att använda miljökvalitetsnormer som samlingsbegrepp för olika bestämmelser om miljökvalitet kan ha bidragit till att de ibland betydande skillnaderna mellan gränsvärden, riktvärden och mål, och konsekvenserna av dessa skillnader, inte har beaktats tillräckligt i den praktiska tillämpningen inom ramen för systemet för miljökvalitetsnormer.

### 22.2.2 Åtgärder

Vi föreslår följande åtgärd för att etappmålet ska nås:

- Regeringen tillkallar senast 2015 en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftning och organisation för miljökvalitetsnormer för vatten. Utredaren ska analysera hur systemet med miljökvalitetsnormer för vatten kan bli mer effektivt och vad som krävs för att få en tydligare struktur och ansvarsfördelning för framtagande av och beslut om åtgärdsprogram för vatten. Utredaren ska även analysera hur systemet för miljökvalitetsnormer kan underlätta för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att anpassa verksamheten eller åtgärden till gällande miljökvalitetsnormer. Utredningen ska vara klar senast 2016 och nödvändiga förändringar genomförda senast 2018.

---

<sup>49</sup> Bjällås U. och Fröberg, M. (2013), Är målen i EU-direktiven som rör vatten genomförda på ett juridiskt korrekt sätt i svensk rätt och kan genomförandet anses funktionellt? Rapport till Miljömålsberedningen, s. 39–41.

En ny förvaltningscykel för vattenförvaltningen börjar 2016 och vattenmyndigheterna kommer redan under 2014 att genomföra samråd om sina förslag till åtgärdsprogram för nästa förvaltningscykel<sup>50</sup>. De nya åtgärdsprogrammen kommer antagligen inte att avvika kraftigt från dagens program, men kan möjligen bli mer konkreta vad gäller åtgärder och användning av styrmedel, se avsnitt 22.1. Även om en viss utveckling av åtgärdsprogrammen alltså kan ske även utan ändringar i dagens regelverk, föreslår vi att man utreder förutsättningarna för att förbättra systemet på längre sikt.

### Översyn av lagstiftning och organisation för miljö kvalitetsnormer för vatten

Den särskilda utredaren ska se över regler och organisation för miljö kvalitetsnormer för vatten. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som bidrar till ett system för arbetet med miljö kvalitetsnormer som är mer effektivt och som har en tydligare struktur och ansvarsfördelning. Systemet ska underlätta för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd att anpassa verksamheten eller åtgärden till gällande miljö kvalitetsnormer. Syftet med utredningen är att finna ett system som bättre bidrar till att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen. Med tanke på sambanden mellan dessa frågor bör de utredas tillsammans.

Utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet åt följande frågor, som berör de brister i systemet med miljö kvalitetsnormer som beskrivits ovan.

#### *Överväga förändringar i ansvarsfördelningen för beslut om åtgärdsprogram*

Beslut om åtgärdsprogram inom ramen för ramdirektivet för vatten fattas i dag av vattendelegationer<sup>51</sup> som är knutna till vattenmyndigheterna. Vattendelegationer kan identifiera ett behov av ändringar i lagstiftning eller tillskott av resurser, som vattenmyndigheterna

<sup>50</sup> Det finns dock inget hinder i lagstiftningen för att myndigheterna även under en pågående förvaltningscykel kan besluta att ändra ett åtgärdsprogram, eller anta ett helt nytt.

<sup>51</sup> Vattendelegationen har upp till elva ledamöter som utses av regeringen för en treårsperiod. Ledamöterna är sakkunniga från länsstyrelser, kommuner och andra instanser men även representanter från näringslivet och de politiska partierna. Delegationens ordförande är landshövdingen i det län som är vattenmyndighet.

själva saknar möjlighet att genomföra. Det kan även uppstå situationer där behovet av åtgärder ställs mot andra nationella mål eller samhällsintressen.

Utredaren bör överväga en ordning där man i situationer där det är påkallat av juridiska, ekonomiska eller politiska skäl kan lyfta frågan om beslut om vissa åtgärder i ett åtgärdsprogram till central, nationell nivå<sup>52</sup>. Besluten kan i så fall baseras på förslag från vattenmyndigheterna och/eller Havs- och vattenmyndigheten, efter samråd mellan dessa myndigheter och andra berörda organisationer på lokal, regional eller nationell nivå. Utredningen bör även ange om, och i så fall hur, sådana beslut ska kunna överklagas.

I sammanhanget bör nämnas regeringens förslag att införa havsplaner som verktyg vid hushållning med havsområden (prop. 2013/14:186). Enligt förslaget ska Havs- och vattenmyndigheten få i uppgift att upprätta förslag till havsplaner som lämnas över till regeringen för beslut, tillsammans med ett eget yttrande och annat underlag av betydelse för bedömningen av förslaget. För varje havsplaneområde ska regeringen således få ett berett beslutsunderlag från Havs- och vattenmyndigheten. Beredningskraven i Regeringskansliet tillgodoser enligt regeringen att ärendet sedan får en allsidig och tvärsektorieell belysning inför regeringens beslut om planen. Propositionen behandlas i riksdagen den 9 juni 2014.

#### *Utreda hur åtgärdsprogrammen kan få en mer central roll vid tillämpningen av miljökvalitetsnormer*

I kommande åtgärdsprogram bör man tydligare än i dag ange hur en positiv utveckling av vattenkvaliteten kan åstadkommas med hjälp av olika åtgärder och styrmedel, hur ansvaret för åtgärderna ska fördelas mellan olika aktörer och hur en miljökvalitetsnorm bör tolkas och tillämpas.

Utan att frångå principen att verksamheter och åtgärder ska bedömas utifrån deras effekt på miljön, bör man från det offentliga sida kunna vara tydligare med hur miljökvalitetsnormer ska bedömas och vilka åtgärder som förväntas. Genom ett mer konkret innehåll där

---

<sup>52</sup> Jämför skyldigheten för vattenmyndigheten enligt dagens regler att låta regeringen pröva ett förslag till åtgärdsprogram bl.a. om det rör ett allmänt intresse av synnerlig vikt, om Havs- och vattenmyndigheten eller Sveriges geologiska undersökning har funnit att förslaget allvarligt avviker från vattenförvaltningsförordningen eller ramdirektivet för vatten och begärt att regeringen ges möjlighet att pröva förslaget, eller en annan myndighet eller en kommun har funnit att de åtgärder som den föreslås vidta strider mot annan lagstiftning (6 kap. 4 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön).



man t.ex. beskriver specifika åtgärder inom ett avgränsat geografiskt område bör åtgärdsprogrammen kunna få en tydligare roll även för enskilda och verksamhetsutövare. Ett åtgärdsprogram som innehåller tydliga riktlinjer ger också ökad förutsägbarhet för den som ska starta en verksamhet eller vidta en åtgärd och som ska ta fram en miljökonsekvensbeskrivning eller förbereda en ansökan om tillstånd. Vattenmyndigheterna kan i åtgärdsprogrammen även ange vilka parametrar eller bedömningsgrunder som kommer att vara vägledande i arbetet med att uppnå den status som gäller för vattenförekomsten. Åtgärdsprogrammets centrala roll kan stärkas i lagstiftningen genom att det i plan- och bygglagen (2010:900) samt i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar införs en bestämmelse om att åtgärdsprogrammen ska vara vägledande, dvs. ungefär på det sätt som har gjorts i 2 kap. 7 § miljöbalken om rimlighetsavvägningen. Detta skulle även öka förutsättningarna för att miljökvalitetsnormerna beaktas i den kommunala planeringsprocessen.

Av samma skäl och som ett alternativ kan det även övervägas att utreda åtgärdsprogrammets rättsliga status, med inriktning mot att göra dem helt eller delvis direkt tillämpliga mot verksamhetsutövare och enskilda. Åtgärdsprogrammen skulle då kunna innehålla bestämmelser som är mer av föreskriftskaraktär eller som utgör en mer konkret ansvarsfördelning för genomförande av åtgärder. Även om åtgärdsprogrammets innehåll i första hand ska styra kommuners och myndigheters arbete med att vidta åtgärder för att följa miljökvalitetsnormerna, skulle programmen i vissa delar kunna innehålla ett slags baskrav som enskilda och verksamhetsutövare kan utgå från när de vidtar åtgärder. Om en myndighet eller kommun skulle anse att det finns behov av åtgärder utöver det kraven i ett åtgärdsprogram skulle det i första hand vara myndighetens eller kommunens uppgift att precisera de ytterligare åtgärder som enskilda och verksamhetsutövare behöver vidta.

Att ge åtgärdsprogrammen ett sådant innehåll skulle kunna bidra till ett tydligare och rimligare utredningsansvar för enskilda och verksamhetsutövare. Det är dock inte oproblemiskt. Det skulle kunna innebära att programmen delvis får en annan funktion och blir bindande mot enskilda och verksamhetsutövare. Huruvida det skulle vara lämpligt att åtgärdsprogrammen blir mer konkreta på det sätt som beskrivs ovan och därmed delvis får karaktären av förvaltningsbeslut, allmänna föreskrifter eller något annat slags rättsligt bindande dokument, ungefär som en detaljplan, skulle därför behöva utredas. Även frågan om åtgärdsprogrammen ska kunna överklagas

och prövas av regeringen behöver då utredas närmare. Utredningen om åtgärdsprogram har tidigare lämnat förslag på detta område<sup>53</sup>. Regeringen angav i propositionen om åtgärdsprogram och tillämpning av miljökvalitetsnormer (prop. 2009/10:184, bet. 2009/10:MJU24, rskr, 2009/10:353) att det inte fanns behov att överklaga beslut i åtgärdsprogram, med tanke på åtgärdsprogrammets funktion. Om åtgärdsprogrammen får en ändrad, mer direkt styrande roll mot enskilda och verksamhetsutövare kan det dock finnas anledning att på nytt överväga den frågan.

#### *Analysera behovet av förändringar av terminologi*

De normer på vattenområdet som kategoriseras som miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § miljöbalken bör få ett annat samlingsbegrepp än miljökvalitetsnormer, exempelvis bestämmelser om miljökvalitet. På detta sätt blir det möjligt att låta begreppet miljökvalitetsnormer vara förbehållet de bestämmelser som även enligt ramdirektivet för vatten utgör miljökvalitetsnormer, medan andra typer av bestämmelser inte längre kallas för miljökvalitetsnormer. Verksamhetsutövare skulle fortfarande vara skyldiga att följa miljökvalitetsnormer, men för andra bestämmelser om miljökvalitet skulle samma direkta tillämpning inte föreligga. Istället skulle myndigheterna genom åtgärdsprogram för dessa bestämmelser, föreskrifter och i enskilda ärenden behöva precisera vilka parametrar och åtgärder som verksamhetsutövare ska följa eller på annat sätt förhålla sig till. Denna ändring skulle bidra till att öka genomslagskraften av myndigheternas åtgärdsprogram, särskilt om den kombineras med förslag om att stärka åtgärdsprogrammets vägledande funktion eller ändra deras rättsliga status. En ändring i terminologin skulle på så sätt kunna bidra till en bättre fördelning av ansvaret för att utreda åtgärdsbehoven mellan enskilda, verksamhetsutövare och det offentliga.

#### *Analysera hur ramdirektivets möjligheter till undantag har använts*

Kommissionen har kritiserat Sveriges användning av undantagsmöjligheterna och uppmanat Sverige att vidta åtgärder. En särskild fråga som dessutom bör utredas är möjligheten för vattenmyndig-

---

<sup>53</sup> Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer (SOU 2005:113).

heten att för en viss vattenförekomst besluta om undantag från kvalitetskraven, när en ny verksamhet eller åtgärd medför att god grundvattenstatus, ekologisk status eller ekologisk potential inte uppnås eller att tillståndet hos en vattenförekomst försämras. En av förutsättningarna för undantaget är att det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppnå de fördelar som den nya verksamheten eller åtgärden bedöms medföra på ett annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön. Trots att undantaget avser en situation där en ny verksamhet eller åtgärd planeras finns det inte någon bestämmelse om möjlighet för den som ansvarar för verksamheten eller åtgärden att ansöka om undantag hos vattenmyndigheten. Det är i nuläget oklart hur ett sådant ärende kan initieras, av vem och hur det förhåller sig till prövning. Det bör därför utredas om detta undantag istället kan utformas som en tillåtlighetsprövning där det finns möjlighet att tillämpa bestämmelsen när en ny verksamhet eller åtgärd ska prövas. Eventuellt skulle det kunna skapas möjlighet att låta regeringen göra en sådan prövning i vissa fall.

### Vattenverksamhetsutredningens förslag

I Vattenverksamhetsutredningens betänkande Ny tid ny prövning (SOU 2013:69) föreslås att nya vattenrättsliga regler införs som innebär att:

- vattenverksamheter som grundas på tillstånd eller rättigheter som omfattas av rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken kan bli föremål för en ny prövning enligt miljöbalken, och
- hela verksamheten prövas när en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd för ändring i sin verksamhet.

Många vattenverksamheter grundas på tillstånd eller rättigheter som omfattas av rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken, vilket gör det omöjligt att ställa ytterligare krav i form av skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. Vattenverksamhetsutredningen föreslår att sådana äldre tillstånd och rättigheter kan bli föremål för en ny prövning enligt miljöbalken. Åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormer kan även bli aktuella när en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd för ändring i sin verksamhet. Enligt gällande praxis prövas i sådana fall endast den sökta ändringen. Utredningen

föreslår dock att huvudregeln blir att hela verksamheten prövas vid ändring av en vattenverksamhet.

Ändringar i drift och utformning av befintliga anläggningar och verksamheter kan enligt dagens system endast ske genom omprövningar, tillståndsprovningar eller tillsyn<sup>54</sup>. Vattenverksamhetsutredningens två förslag påverkar de krav som kan ställas på befintlig verksamhet och kan därmed få betydelse för hur miljö kvalitetsnormerna följs.

Vattenverksamhetsutredningens betänkande har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### 22.2.3 Konsekvensbedömning

#### Ändamålsenlighet

Syftet med etappmålet är att åstadkomma ett effektivt arbete inom systemet med miljö kvalitetsnormer på vattenområdet. De åtgärdsprogram som tas fram i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten är det centrala styrmedlet inom vattenpolitiken. Genomförandet av åtgärdsprogrammen försvåras av att nuvarande system med miljö kvalitetsnormer innehåller oklarheter och är svårt att tillämpa.

Etappmålet riktas mot att strukturellt förbättra det svenska systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten inom tre områden:

- Ansvarsfördelningen för beslut om åtgärdsprogram för att få ett mer effektivt genomförande av de åtgärder som behövs för att nå miljö kvalitetsnormerna.
- Åtgärdsprogrammets innehåll och rättslig status för att tydliggöra dels myndigheternas, dels verksamhetsutövarnas ansvar när det gäller att genomföra åtgärdsprogrammen och tillämpa miljö kvalitetsnormerna.
- En tydligare åtskillnad av olika typer av bestämmelser om miljö kvalitet inom systemet med miljö kvalitetsnormer för att underlätta för myndigheter och verksamhetsutövare att genomföra åtgärdsprogrammen.

Åtgärdsprogrammen och genomförandet av dessa är en central del av vattenpolitiken. Många av programmets åtgärder avser verksamheter som är kopplade till markanvändning, t.ex. genomförandet av

---

<sup>54</sup> Ny tid ny prövning (SOU 2013:69), s. 349.

skyddsåtgärder i jord- och skogsbruket. Dagvattenhantering och översvämningsskydd är andra områden som påverkar möjligheterna att nå de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen och som kan omfattas av åtgärdsprogrammen. Ett genomförande av etappmålet skulle förbättra möjligheterna att styra viktiga delar av markanvändningen mot en ökad hållbarhet vad gäller påverkan på vatten.

Etappmålet bidrar till att öka förutsättningarna för att Sveriges vattenförekomster uppnår god status i enlighet med ramdirektivet för vatten och därmed också möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*<sup>55</sup>. Även *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv* berörs.

### *Alternativa handlingsvägar*

En alternativ handlingsväg till etappmålet är att ytterligare avvakta erfarenheterna från arbetet med åtgärdsprogrammen.

Systemet för miljö kvalitetsnormer på vattenområdet är komplext och relativt nytt. Myndighetsorganisationen inom området är ny. Havs- och vattenmyndigheten inrättades 2011, dvs. under den nuvarande första förvaltningscykeln. Det tar tid för myndigheter och verksamhetsutövare att hitta former för tillämpning av regelverk samt för samarbete och samordning.

Genom att avvakta vidare förändringsarbete finns det möjlighet att utnyttja de nyvunna erfarenheterna av arbetet med miljö kvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram, och utveckla arbetet inom den nuvarande strukturen. Det har också signalerats från olika håll att det pågående arbetet med att utveckla åtgärdsprogrammen kommer att innebära en tydligare koppling mellan påverkan på en vattenförekomst, det konstaterade behovet av ändringar och användning av de olika styrmedlen. Förutsättningar finns således för att systemet även utan större strukturella ändringar kan fungera bättre under kommande förvaltningscykler.

Det finns dock starka skäl för en generell översyn av systemet med miljö kvalitetsnormer på vattenområdet. De brister som vi bedömer finns i systemets funktionalitet är av strukturell karaktär. Det finns också en risk för att Sverige inte i tid når upp till de krav

<sup>55</sup> God status enligt ramdirektivet för vatten utgör en av preciseringarna för miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Grundvatten av god kvalitet*.

som EU-lagstiftningen ställer på arbetet med att förbättra vattenkvaliteten. Vi bedömer det som angeläget att nu utreda förutsättningarna för ändringar i organisation och regelverket som leder till att det svenska systemet på ett snabbare och mer systematiskt sätt bidrar till att miljö kvalitetsnormerna följs, inom de tidsramar som gäller enligt ramdirektivet för vatten.

## Förenlighet

### *Rådighet*

Det blir en uppgift för den särskilda utredaren som tillkallas av regeringen att göra en analys av rådigheten av de enskilda delarna av sina förslag.

Sverige har i stor utsträckning rådighet att göra ändringar i både lagstiftning och organisation som rör miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och de begrepp som används inom ramen för det svenska systemet för att uppfylla de miljökrav som uttrycks i EU:s miljölagstiftning, däribland ramdirektivet för vatten.

Kommissionen har i vissa avseenden framfört kritiska synpunkter på Sveriges organisation och genomförande av ramdirektivet för vatten. Den förändring som etappmålet syftar till skulle eliminera en del av de svagheter som enligt kommissionens bedömning finns i systemet.

## Kostnadseffektivitet

Syftet med förslaget är att åstadkomma förbättringar i dagens system för miljö kvalitetsnormer för vatten. Inga ändringar föreslås i de mål för miljön (miljö kvalitetsnormer) som ska följas, utan målet är att öka förutsättningarna för att dessa följs genom en bättre funktionalitet. Systemet ska underlätta för den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, att anpassa verksamheten eller åtgärden till gällande miljö kvalitetsnormer.

En ändring i innehållet eller rättslig status för åtgärdsprogrammen skulle leda till att dessa får en mer vägledande eller till och med bindande roll för hur verksamhetsutövare tillämpar miljö kvalitetsnormer, vilket skulle öka programmens effektivitet och underlätta för verksamhetsutövare att besluta om nödvändiga åtgärder.

### **Fördelningseffekter**

De kostnader som uppstår i samband med åtgärder för att nå de fastställda miljö kvalitetsnormerna kan för enskilda verksamhetsutövare innebära kostnader eller intäktsförluster. Den särskilde utredaren kommer att lämna förslag till ansvarsfördelningen när det gäller genomförandet av åtgärdsprogrammen och finansieringen av dessa. I det sammanhanget bör utredaren redovisa en bedömning av fördelningseffekterna av sina förslag.

### **Statsfinansiella effekter**

Etappmålet innebär bl.a. en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Den särskilde utredaren kan också komma att finna att myndighetsorganisationen måste förstärkas eller att vissa myndigheter får utökade arbetsuppgifter. Det är en uppgift för den särskilde utredaren att inom ramen för den översyn som föreslås bedöma de statsfinansiella effekterna av sina förslag.





Del G.  
Samlad konsekvensbedömning



## 23 Samlad konsekvensbedömning

### 23.1 Etappmål för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning

I detta betänkande fokuserar vi på områdena hållbar användning av jordbruksmark, grön infrastruktur, stärkt klimatanpassning, hållbar förvaltning av vattenresurserna och tydlig styrning inom havs- och vattenmiljöområdet. Med utgångspunkt i dessa områden lämnar vi förslag till etappmål som skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning.

Under våren 2014 har regeringen lämnat flera propositioner till riksdagen som berör våra förslag. Propositionerna har dock inte behandlats i riksdagen vid tidpunkten för slutjustering av detta betänkande.

Regeringen har tidigare beslutat om etappmål om begränsningar av luftföroreningar, biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt farliga ämnen som utgör en integrerad del av våra strategier för mark och vatten<sup>1</sup>. I detta kapitel görs en samlad konsekvensbedömning av förslagen i betänkandet. Specifika konsekvensbedömningar för förslagen till etappmål har redovisats i anslutning till respektive förslag.

---

<sup>1</sup> Dessa etappmål redovisas i avsnitten 3.3 och 4.3. Beslutade etappmål återfinns också i sin helhet i bilaga.

## 23.2 Etappmålens ändamålsenlighet

### 23.2.1 Mark- och vattenanvändningen påverkar flertalet miljökvalitetsmål

En långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning<sup>2</sup> är avgörande för att de flesta av miljökvalitetsmålen ska nås. De miljökvalitetsmål som berörs av förslagen i vårt betänkande är framför allt *Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Mark- och vattenanvändningen är av stor betydelse för många samhällsmål. En långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning behöver rymma en kombination av hållbart brukande av vardagslandskapet och skydd, skötsel och restaurering av värdefulla områden. Regeringen har nyligen, delvis efter förslag från Miljömålsberedningen, beslutat om ett etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden. De etappmål som vi föreslår i detta betänkande kompletterar det beslutade etappmålet genom att skapa förutsättningar för ett hållbart brukande av vardagslandskapet.

Vi anser att hela samhällets insatser behövs för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. De etappmål som vi föreslår syftar till en omställning till en effektivare offentlig förvaltning med fokus på miljön, tydligare miljökrav på verksamheter som påverkar mark och vatten, samt effektivare styrmedel för samhällets frivilliga insatser.

### 23.2.2 Effektivare offentlig förvaltning med fokus på miljön och tydligare miljökrav på verksamhetsutövare

En avgörande faktor för att vi ska kunna nå miljökvalitetsmålen är en effektiv och samverkande offentlig förvaltning med fokus på miljö. Vi har identifierat några områden där det finns anledning att utveckla arbetsformer och arbetsmetoder. De kunskapsunderlag som statliga

---

<sup>2</sup> Vi definierar begreppet hållbar markanvändning i Plan för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15). Begreppet vattenanvändning använder vi i vid bemärkelse. Det innefattar direkt användning av vatten och vattenresurser, t.ex. som dricksvatten och producent av livsmedel och energi. Det innefattar också områden där det inte finns en direkt koppling till någon form av användning av vatten, t.ex. utsläpp till luft som sedan når vatten, oavsiktliga utsläpp och vissa bevarandeaspekter.

myndigheter och kommuner är i behov av för sitt arbete behöver förbättras för ett effektivt miljöarbete. Inom vissa områden behöver förvaltningsmyndigheternas och kommunernas roller och uppgifter förtydligas och samarbetsformerna utvecklas. Det gäller t.ex. arbetet med klimatanpassning som är ett förhållandevis nytt uppgiftsområde för den offentliga förvaltningen.

Regeringen har beslutat om ett etappmål om en helhetssyn på markanvändningen. För att nå etappmålet har regeringen aviserat en utredning om hur en förstärkt samordning av mark- och vattenanvändningen kan uppnås i den statliga förvaltningen (prop. 2013/14:141)<sup>3</sup>. Våra förslag till etappmål som berör organisation av och arbetsformer i den offentliga förvaltningen avser hanteringen av uppgifter inom särskilt viktiga områden för en hållbar mark- och vattenanvändning. De ska därför ses som viktiga komplement till det mer generella etappmål som regeringen har beslutat om.

Två etappmål syftar till en omställning som skapar förutsättningar för en verkningsfull klimatanpassning. I etappmålen om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat och om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark föreslår vi åtgärder för etablering av effektiva samarbetsformer mellan myndigheterna och att länsstyrelser och kommuner får tillgång till ett ändamålsenligt underlag för planering och genomförande av klimatanpassningsåtgärder. Vi föreslår också att ansvaret för genomförande och finansiering av klimatanpassningsåtgärder tydliggörs.

Tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser om brukningsvärd jordbruksmark har brister. Etappmålet om bevarande av jordbruksmark syftar till att förbättra skyddet av jordbruksmark och innebär att plan- och bygglagens bestämmelser för kommunernas översikts-, områdes- och detaljplaner förtydligas för att stärka tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser.

Etappmålet om stärkt hänsyn till grön infrastruktur innebär dels tydliga uppdrag till infrastrukturmyndigheterna att förvalta och utveckla närmiljön vid myndigheternas anläggningar för att skapa och bibehålla viktig grön infrastruktur som kan främja de ekologiska sambanden, dels åtgärder för större hänsynstagande till grön infrastruktur i den fysiska planeringen.

Fiskförvaltningen behöver utvecklas för att bevara och förbättra den biologiska mångfalden i havs- och sötvatten. Detta beskrivs i

---

<sup>3</sup> Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014.

etappmålet om en hållbar fiskförvaltning. Etappmålet innebär bl.a. nya metoder i arbetet med att förvalta fiskbestånd.

Vi bedömer att myndigheternas arbete med miljö kvalitetsnormer i vattenförvaltningen behöver effektiviseras för att de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Detta behandlas i etappmålet om god status för Sveriges vattenförekomster. Etappmålet syftar till att skapa en tydlig struktur och ansvarsfördelning i förvaltningen. Vi pekar också på behovet av åtgärder för att tydliggöra miljökraven inom systemet med miljö kvalitetsnormer som kan underlätta för verksamhetsutövare att anpassa verksamheten till gällande normer. Vi föreslår också åtgärder för att förbättra samordningen av arbetet med åtgärdsprogram mellan myndigheter på central och regional nivå för att effektivisera myndighetsarbetet.

### 23.2.3 Effektivare styrmedel för samhällets frivilliga insatser

Frivilliga insatser från markägare och andra verksamhetsutövare är avgörande för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Staten kan uppmuntra och stödja de frivilliga insatserna genom att utnyttja ekonomiska styrmedel och styrmedel som information och rådgivning.

Fyra etappmål innebär nya ekonomiska styrmedel i form av ersättning till verksamhetsutövare i de fall de skapar positiva miljö värden. Det gäller etappmålet om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark, etappmålet om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat, etappmålet om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark och etappmålet om stärkt hänsyn till grön infrastruktur. Utveckling av information och rådgivning är viktiga inslag i dessa etappmål.

Etappmålet om hållbar fiskförvaltning innebär bl.a. ett utvecklat stöd till fiskerättsinnehavare för deras frivilliga miljö värdsarbete.

## 23.3 Etappmålens förenlighet

### 23.3.1 Rådighet

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

Etappmålet om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark innebär förändringar som i vissa fall förutsätter beslut i EU. Det gäller för det första en successiv avveckling av marknads- och direktstöden samtidigt som miljö- och landsbygdsinsatserna stärks inom den gemensamma jordbrukspolitiken. För det andra innebär det att skapa möjligheter för att inom landsbygdsprogrammen lämna värdebaserade ersättningar som utgår från åtgärdernas miljönytta. För att åstadkomma detta krävs också ändringar i Världshandelsorganisationens (World Trade Organization, WTO) regelverk.

Etappmålet om den gemensamma jordbrukspolitiken har också betydelse för etappmålet om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark och etappmålet om stärkt hänsyn till grön infrastruktur. Åtgärderna för att nå dessa etappmål omfattar bl.a. miljöersättningar som ska kunna finansieras genom landsbygdsprogrammet. När etappmålet om den gemensamma jordbrukspolitiken har uppnåtts skapas förutsättningar för en mer effektiv miljöpolitik också när det gäller markavvattning och grön infrastruktur, bl.a. genom ersättningar som är baserade på skapade miljövärden. Sverige har dock rådighet att genomföra de förändringar i övrigt som krävs för att uppnå etappmålen.

Etappmålet om en hållbar fiskförvaltning innebär ett stöd genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik och kräver inga nya beslut på EU-nivå.

Övriga förslag har Sverige full rådighet över. Förslagen handlar huvudsakligen om hur vi kan skapa förutsättningar för en mer effektiv förvaltning med miljömålen i fokus. I några fall handlar det om regeländringar som syftar till effektivare myndighetshantering. I andra fall handlar det om organisation, och arbets- och samarbetsformer.

### 23.3.2 Förenlighet med andra samhällsmål

Vi bedömer att de föreslagna strategierna om mark och vatten för att nå miljömålen stödjer målet om ett långsiktigt hållbart samhälle, ur såväl ekologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv. En konsekvens av etappmålet om stärkt hänsyn till grön infrastruktur kan vara en marginell minskning av tillväxten i den svenska skogens virkesförråd. Konsekvenserna för klimatpolitiken och för skogsindustrins råvarubas behandlas i konsekvensbedömningen i avsnitt 12.1.

## 23.4 Etappmålens kostnadseffektivitet

### 23.4.1 Ett kostnadseffektivt miljöarbete

Strategierna om mark och vatten för att nå miljömålen bygger i hög grad på en kombination av dels statliga och kommunala insatser, dels frivilliga insatser från markägare och andra verksamhetsutövare. De etappmål som föreslås i strategierna syftar bl.a. till att skapa förutsättningar för att dessa insatser blir kostnadseffektiva, dvs. att insatserna inte bara är ändamålsenliga utan också förenade med låga samhällsekonomiska kostnader.

Ett viktigt element i strategierna är att staten ska uppmuntra och stödja de frivilliga insatserna. Genom rådgivning och ett adekvat beslutsunderlag kan staten bidra dels till en ökad förståelse för behovet av miljöinsatser, dels med kunskaper om vilka insatser som är ändamålsenliga och effektiva. Strategierna innehåller vidare en utveckling av ekonomiska styrmedel för att skapa incitament hos verksamhetsutövaren att vidta åtgärder i mark- och vattenanvändningen som främjar miljö kvalitetsmålen.

Länsstyrelserna och kommunerna har nyckelroller i strategierna genom den roll som dessa har när det gäller den fysiska planeringen. Kommunerna har också en stor uppgift att planera och genomföra många av de stora investeringar och andra åtgärder som måste göras för att proaktivt anpassa markanvändningen till ett förändrat klimat. Den fysiska planeringen och de mer direkta klimatanpassningsåtgärderna bör genomföras på ett sådant sätt att vi får en mark- och vattenanvändning som är kostnadseffektiv i förhållande till de miljöpolitiska målen.

Strategierna om mark och vatten för att nå miljömålen ger bättre förutsättningar för kommuner och länsstyrelser att fatta väl



avvägda beslut. Förslagen i detta avseende handlar om ett förbättrat kunskapsunderlag för planering och handläggning, lagstiftning som stöder kommunernas planarbete och en tydligare ansvarsfördelning mellan de centrala myndigheterna. De etappmål som syftar till att bl.a. skapa bättre förutsättningar för en effektiv förvaltning som främjar ett kostnadseffektivt miljöarbete har redovisats tidigare i detta avsnitt under rubriken Etappmålen ändamålsenlighet.

### **23.4.2 Ekonomiska styrmedel skapar incitament för kostnadseffektiva lösningar i verksamhetsutövarnas frivilliga insatser**

En bärande princip i svensk och europeisk miljölagstiftning är att verksamhetsutövaren ska svara för kostnaderna för de förebyggande åtgärder som krävs för att skydda miljön (principen om förorenarens kostnadsansvar eller Polluter Pays Principle, PPP). Ekonomiska statliga bidrag till verksamhetsutövare för att finansiera miljöskyddsåtgärder är således inte annat än i undantagsfall förenliga med PPP.

Miljöavgifter som speglar kostnaderna för den kvarvarande miljöförstöring som uppstår till följd av en miljöstörande verksamhet är en central del av PPP. Genom miljöavgifter internaliseras kostnaderna för miljöstöringen i verksamhetsutövarens ekonomi. Denne får på så sätt ekonomiska incitament för att minska föroreningsutsläpp och andra miljöstöringar. Miljöavgifter har också varit ett viktigt ekonomiskt styrmedel i den svenska miljöpolitiken sedan 1980-talet<sup>4</sup>. Genom att tillämpa principen om förorenarens kostnadsansvar skapas förutsättningar för en samhällsekonomiskt kostnadseffektiv miljöpolitik.

Sedan EU-inträdet har också en annan typ av ekonomiska styrmedel använts, nämligen att ersätta verksamhetsutövare för vidtagna åtgärder som ger miljönytta utöver vad som följer av gällande regelverk. Ersättning ges för verksamhetsutövarens faktiska kostnader för åtgärderna. Med dessa styrmedel internaliseras de positiva miljövärden som skapas av verksamhetsutövaren. På så sätt skapas ekonomiska drivkrafter för verksamhetsutövaren att ”producera”

---

<sup>4</sup> I proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373) tog regeringen principiell ställning för miljöavgifter som ett ekonomiskt styrmedel i miljöpolitiken.

miljövärden. Denna typ av ersättning sker bl.a. inom landsbygdsprogrammet.

Effekten av landsbygdsprogrammet liksom programmets kostnadseffektivitet har ifrågasatts. Det är viktigt att säkerställa den samhällsekonomiska effektiviteten i de ekonomiska styrmedlen. Regeringen har under våren 2014 aviserat ett gemensamt uppdrag till berörda myndigheter att göra en översyn av utformningen av de ekonomiska styrmedel som direkt påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Lämpliga förändringar bör enligt regeringen göras i syfte att kostnadseffektivt nå miljökvalitetsmålen (prop. 2013/14:141)<sup>5</sup>.

I strategin för en hållbar markanvändning ingår denna typ av ekonomiska styrmedel där positiva miljövärden internaliseras i verksamhetsutövarens ekonomi i tre av etappmålen: etappmålet om en gemensam jordbrukspolitik som främjar en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark, etappmålet om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark och etappmålet om stärkt arbete med grön infrastruktur.

Etappmålen förutsätter fördjupade utredningar för att utforma de nya styrmedlen. Det är viktigt att de utredningsinsatser som vi föreslår genomförs i nära samband med den av regeringen aviserade översynen av ekonomiska styrmedel som direkt påverkar den biologiska mångfalden och ekosystemen. Det gäller att säkerställa att de ekonomiska ersättningarna utformas som kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel och i enlighet med principen om förorenarens kostnadsansvar.

### **23.4.3 Kunskapsuppbyggnad och rådgivning är viktiga förutsättningar för kostnadseffektivitet i miljöarbetet**

Kunskaper om ekosystemtjänsters värden och miljöförstörelsen kostnader är en grundläggande förutsättning för kostnadseffektiva insatser för att nå miljökvalitetsmålen. Det krävs också kunskaper om förhållandena i miljön och hur ett förändrat klimat ändrar förutsättningarna för samhällsplaneringen och de miljövårdande insatserna.

Fyra av de etappmål som vi föreslår har kunskapsuppbyggnad samt rådgivning och kunskapsspridning som centrala element. Det gäller etappmålet om bättre förutsättningar för anpassning till ett

---

<sup>5</sup> Propositionen behandlas i riksdagen den 18 juni 2014.

förändrat klimat, etappmålet om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning i bebyggda miljöer (dagvatten) och naturmark, etappmålet om stärkt arbete med grön infrastruktur samt etappmålet om hållbar fiskförvaltning. Vi bedömer att de åtgärder som vi föreslår i dessa etappmål kommer att bidra till en ökad kostnadseffektivitet i miljöarbetet.

### **23.5 Etappmålens fördelningseffekter**

Vi bedömer att förslagen inte har några påtagliga fördelningseffekter.

### **23.6 Etappmålens statsfinansiella effekter**

Förslagen ryms inom rådande anslagsnivåer i statsbudgeten.

Några av åtgärdsförslagen innebär förändringar i förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I några fall rör det sig om nya uppgifter. Vi bedömer att förändringarna är av den karaktären att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

En stärkt klimatanpassning kan innebära förhållandevis stora investeringskostnader. Ansvar för genomförandet och finansieringen av sådana förebyggande åtgärder behöver utredas. Det blir en fråga för de utredningar som vi föreslår att bedöma behovet av statliga anslagsmedel för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv klimatanpassning.

Etappmålet om bevarande av jordbruksmark innebär att kommunernas ansvar i den fysiska planeringen tydliggörs. Vårt förslag innebär dock inga utökade arbetsuppgifter för kommunerna.

Vi bedömer att de miljöersättningar till mark- och vattenanvändande verksamheter som skapar miljövärden kan finansieras genom landsbygdsprogrammet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

EU:s havs- och fiskerifond ska finansiera åtgärder för att bl.a. uppnå en hållbar fiskförvaltning i både marin miljö och sötvatten. Fonden ger därigenom ökade möjligheter till finansiering av åtgärder. Ett nationellt havs- och fiskeriprogram som ska finansieras genom Europeiska havs- och fiskerifonden håller på att tas fram inom Regeringskansliet. Målet är att havs- och fiskeriprogrammet ska starta i början av 2015.



## 24 Författningskommentar

### 24.1 Förslaget till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

5 §

I paragrafens andra stycke införs en ytterligare grund för undantag från kravet i första stycket att ny skog ska anläggas på produktiv skogsmark om marken ligger outnyttjad. Kravet gäller inte om marken ligger närmare än 25 meter från jordbruksmark. Sedan tidigare innehåller andra stycket som grund för undantag från kravet att anlägga ny skog att marken på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Införandet av undantaget innebär att skogsägare kan välja att avstå från att anlägga skog på mark som ligger i anslutning till jordbruksmark och att brynmiljöer därmed kan uppstå i övergången mellan skog och jordbruksmark. Frågan behandlas i avsnitt 12.1.

#### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Ändringarna i skogsvårdslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

### 24.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

De föreslagna ändringarna innebär att det uttryckligen anges i plan- och bygglagen att hänsyn ska tas till bestämmelsen om hushållning med brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken när översiktsplaner och detaljplaner tas fram. Enligt den bestämmelsen får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för

bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Förslagen innebär att det finns överensstämmelse mellan de krav som ställs på kommunens översiktsplan enligt 3 kap. 4 och 5 §§, länsstyrelsens roll vid samråd och granskning av förslag till översiktsplan (3 kap. 10 och 16 §§) respektive förslag till detaljplan (5 kap. 14 och 22 §§) samt överprövningsgrunderna i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. Frågan behandlas i avsnitt 7.1.

### 3 kap.

#### 4 §

I paragrafen införs ett krav att en kommun, när den redovisar sin bedömning av hur man kommer att ta hänsyn till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, särskilt ska ange brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. Sedan tidigare innehåller paragrafen ett krav på en redovisning av kommunens bedömning i översiktsplanen, varvid riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska anges särskilt. Ändringen innebär att kommunen på samma sätt ska redovisa sin bedömning av hur hänsyn tas till bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark.

#### 5 §

Ett krav införs i bestämmelsens tredje punkt att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att hushålla med brukningsvärd jordbruksmark. För att göra ledets innehåll mer överskådligt används punktuppställning.

Paragrafen ställer krav på vissa förhållanden som måste redovisas i översiktsplanen. Av tredje punkten framgår i dag att kommunen där ska ange hur den avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer. Förslaget innebär att kommunen även ska ange hur den avser att hushålla med brukningsvärd jordbruksmark, det vill säga göra avvägningar mellan värdet av att behålla brukningsvärd jordbruksmark, behovet av anläggningar eller bebyggelse och lokaliseringsalternativ på det sätt som föreskrivs i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

## 10 §

Förslaget innebär att länsstyrelsen under samrådet om kommunens förslag till översiktsplan särskilt ska verka för att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken följs. Kravet införs i paragrafens tredje punkt, där det i dag anges att länsstyrelsen särskilt ska verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken. De förhållanden som anges på detta sätt i tredje punkten överensstämmer med de krav som ställs i 3 kap. 16 § 1–3 plan- och bygglagen på länsstyrelsens granskningsyttrande. För att göra det tredje ledets innehåll mer överskådligt används punktuppställning.

## 16 §

Förslaget innebär en ändring av paragrafens andra stycke. Ett krav införs på att det av länsstyrelsens granskningsyttrande ska framgå om ett förslag till översiktsplan innebär att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte följs.

Enligt 3 kap. 16 § ska länsstyrelsen under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över en kommuns förslag till översiktsplan. I andra stycket anges vad som ska framgå av detta yttrande. Förslaget innebär att ett tillägg görs till kravet i andra stycket 1 så att det förutom om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken även ska framgå av yttrandet om förslaget innebär att 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte följs. Tillägget innebär att kraven på länsstyrelsens granskningsyttrande överensstämmer med kraven på vad länsstyrelsen ska verka för under samrådet enligt 3 kap. 10 § i fråga om brukningsvärd jordbruksmark, riksintressen, miljö kvalitetsnormer och områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden.

**5 kap.***14 §*

Förslaget innebär att länsstyrelsen under samrådet om ett förslag till detaljplan särskilt ska verka för att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken följs. Avsikten är att länsstyrelsen, som har följt hur kommunen tagit hänsyn till denna bestämmelse vid framtagande av förslag till översiktsplan (se kommentaren till 3 kap. 10 och 16 §§ ovan), även ska verka för att den ska följas när ett förslag till detaljplan tas fram. En motsvarande överensstämmelse mellan länsstyrelsens uppgifter under olika delar av planprocessen finns i dag för riksintressen och miljö kvalitetsnormer.

Ändringen införs i paragrafens andra punkt. För att göra ledets innehåll mer överskådligt används punktuppställning.

*22 §*

Förslaget innebär att länsstyrelsen ska yttra sig om ett förslag till detaljplan innebär att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte följs.

Paragrafen reglerar i vilka situationer länsstyrelsen ska yttra sig över ett planförslag under granskningstiden. För de förhållanden som enligt bestämmelsen ska leda till ett yttrande anges i 5 kap. 14 § att länsstyrelsen redan under samråd särskilt ska verka för att dessa hanteras på ett lämpligt sätt eller i enlighet med tillämpliga regler. Grunderna i paragrafen anges även i 11 kap. 10 § som grunder för länsstyrelsens skyldighet att överpröva en kommuns beslut att anta detaljplan eller områdesbestämmelser.

**11 kap.***10 §*

Förslaget innebär en ändring av paragrafens andra stycke. Genom ett tillägg till andra stycket 1 införs som överprövningsgrund att kommunens beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser enligt länsstyrelsens bedömning kan antas innebära att bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 4 § andra stycket miljö-



balken inte följs. Överprövningsgrunden överensstämmer därmed med förslagen till ändring i 5 kap. 14 och 22 §§ som innebär att länsstyrelsen vid samråd om och granskning av förslag till detaljplan ska uppmärksamma frågan om bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark har följts. Detta gäller även för de överprövningsgrunder som redan anges i paragrafen i dag.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Ändringarna i plan- och bygglagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.



# Reservationer

## Reservation av ledamoten Helena Leander (MP)

Inga av de miljömål som relaterar till mark- och vattenanvändning bedöms nås med dagens politik. Det är därför mycket angeläget med en politik som flyttar fram positionerna. I detta betänkande lämnas flera förslag som går i rätt riktning, men som sannolikt är otillräckliga för att nå miljömålen. Särskilt tydligt blir det på de områden där beredningen, trots att de ingick i regeringens direktiv respektive beredningens egen utredningsplan, väljer att i praktiken inte lägga fram några förslag. Nedan väljer jag att kommentera de kapitel där jag menar att beredningen borde ha lagt fram fler förslag.

### 8.1 Ett öppet och variationsrikt odlingslandskap

Jag instämmer i bedömningen att förutsättningarna för att långsiktigt bevara och stärka ett öppet och variationsrikt behöver säkerställas, och instämmer också i mycket av problembeskrivningen. Däremot är det problematiskt att beredningen inte föreslår några ytterligare åtgärder utöver de initiativ regeringen tagit – initiativ som dessutom inte är oproblematiska ur miljösynpunkt.

Goda förutsättningar för svenskt jordbruk är naturligtvis angelägna av flera skäl, men om syftet är att bidra till miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* utan att försvåra uppnåendet av andra miljömål behöver åtgärderna bli mer precisa än så. En stor utmaning för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är att artrika ängs- och hagmarker växer igen samt att ökade fältstorlekar med färre småbiotoper minskar variationen i landskapet. Ett uppluckrat bioskydd är i detta sammanhang problematiskt.

Fler djur som betar naturbetesmarker är viktigt, men fler idisslare har också negativa effekter på klimatmålet. Svårigheten att

hävda hagmarkerna handlar dessutom inte bara om hur många betesdjur det finns totalt, utan också var i landet de finns och om de verkligen får komma ut på naturbete eller ej. Visserligen kan även nötdjur som inte själva betar i hagmarker genom sitt intag av vall bidra till balanserade växtföljder, men detta måste vägas mot nötdjurens klimatpåverkan, liksom för den delen alternativa användningsområden för vallen (som bioenergi). Utifrån en helhetssyn på miljömålen menar jag därför att inriktningen inte bör vara att öka antalet betesdjur i största allmänhet utan att öka antalet djur som betar på naturbeten. Flyttar vi perspektivet från produktion till konsumtion så bör konsumtionen av nötkött tvärtom minska, men detta berör jag under nästa avsnitt.

Specialiseringen mellan djur- och växtgårdar kan tyckas rationell, men har inneburit en olycklig obalans i djurhållningen. Höga djurkoncentrationer på vissa håll, särskilt i läckagekänsliga områden, kan ge problem med övergödning, medan hagmarker växer igen på andra håll i landet. Den ekologiska produktionens krav på att en viss andel av fodret ska odlas på den egna gården medför i allmänhet en bättre balans mellan djurhållning och växtodling. Detta är ett skäl till att beredningen borde ha förespråkade en ökad andel ekologisk produktion.

Betesrätten för nötdjur är framför allt viktig ur djurskyddssynpunkt, men också för att upprätthålla ett öppet och variationsrikt landskap. Denna betesrätt gäller dock inte tjurar och kalvar under sex månader. Om även dessa skulle omfattas av betesrätten så skulle samma mängd nötdjur kunna göra större naturvårdsnytta. Jag är medveten om säkerhetsaspekterna av tjurar på bete, men med en sådan ordning skulle gissningsvis fler bönder välja att kastrera tjurarna och föda upp stutar i stället. Beredningen borde därför ha övervägt en utvidgning av betesrätten.

## **8.2 Ett livskraftigt svenskt jordbruk kan stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden**

Jag delar bedömningen att svensk livsmedelsproduktion bör stärkas. Det ger möjlighet att minska vår miljöpåverkan utomlands, samtidigt som vi värnar de miljövärden som är knutna till det brukade jordbrukslandskapet. Jag tycker dock inte att det är korrekt att påstå att produktionen av konventionella livsmedel behöver stärkas – ett påstående som implicerar att det vore omöjligt att

tillgodose en ökning av svensk livsmedelsproduktion med ekologisk produktion, vilket beredningen inte ger några belägg för. Tvärtom menar jag att beredningens argumentation om för- och nackdelar med ekologisk produktion talar för ett etappmål om att andelen ekologiskt bör öka. Miljöpartiet vill se ett nytt mål för andelen ekologiskt odlad areal om 30 procent till 2020. För att uppnå detta vill vi öka stödet till ekologiska bönder, t.ex. i form av rådgivning och omställningsstöd, och använda miljöstyrande skatter på handelsgödsel och bekämpningsmedel som gynnar en övergång till ekologiskt, samtidigt som de ger intäkter som kan användas för miljöåtgärder i jordbruket. Vi vill också öka andelen ekologiska livsmedel i offentlig upphandling till 50 procent till 2020.

Att offentliga såväl som privata konsumenter är beredda att välja svenska livsmedel är avgörande, och därför är det välkommet att beredningen lyfter fram vikten av ursprungsmärkning och offentlig upphandling. Enligt Miljöpartiet bör minst lika höga miljö- och djurskyddskrav ställas i offentlig upphandling som vi ställer på de svenska bönderna. I övrigt är dock beredningens skrivningar om hållbar konsumtion onödigt svaga. Visst är frågan om vilka livsmedel som är bäst för miljön komplex, men redan nu har vi kunskapen för att peka ut riktningen för en mer hållbar konsumtion. Livsmedelsverket sammanfattar läget i fem handfasta råd: Minska mängden kött, välj hållbart fiskad/odlad fisk, välj frukt och grönt som kan lagras eller är i säsong, dra ner på godis och liknande som påverkar miljön utan att tillföra nämnvärd näring, samt minska svinnet. Dessa råd får inte stanna vid pekpinnar, utan vi behöver en politik som understödjer hållbara matval, både genom offentlig upphandling och genom förutsättningarna för enskildas matval. Vikten av en politik som understödjer en hållbar livsmedelskonsumtion hade med fördel uttrycks i ett etappmål eller åtminstone en bedömning.

Så länge livsmedlens miljöpåverkan inte speglas i priset blir konsumentens val snedvridet, med en ökad konsumtion av mer miljöskadliga alternativ som följd. Därför behöver vi från politiskt håll se till att såväl positiva som negativa miljöeffekter speglas i priset. Beredningens förslag om värdebaserade ersättningar i kap. 9.1 är ett mycket viktig förslag för att beakta positiva miljöeffekter i jordbruket, men om detta ska bli kostnadseffektivt så är det just positiva miljöeffekter som ska ersättas, medan undvikande av negativa miljöeffekter styrs bättre genom att dessa beskattas eller

på annat sätt prissätts i enlighet med förorenaren betalar-principen. Detta blir normalt mest träffsäkert i produktionsledet, t.ex. genom skatter på bekämpningsmedel och energi, men av konkurrensskäl kan ibland punktskatter i konsumtionsledet vara att föredra, såsom skatter på animaliska och ev. andra utsläppstunga livsmedel. Detta är något som beredningen borde ha utrett närmare för att på allvar kunna uppnå en mer hållbar konsumtion.

#### **14.1 Etappmål om bättre förutsättningar för anpassning till ett förändrat klimat**

Det är angeläget att en myndighet får ett tydligt huvudansvar för klimatanpassningsarbetet. Jag menar dock att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sannolikt är bättre lämpat för detta än SMHI.

#### **16.1 Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas**

Beredningen bedömer att det finns behov av åtgärder som tar sikte på direkta utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljöer och räknar upp en rad sådana som redan är utredda, men föreslår inga av dem. Faktum är att beredningen inte föreslår någonting alls, trots att farliga ämnen som påverkar vattenmiljön uttryckligen ingick i utredningsdirektivet. Här vore det på sin plats med ett etappmål om att utsläpp av farliga ämnen direkt till vatten ska upphöra till 2020. Beredningen borde åtminstone ha kunna lämna förslag till begränsningar av tydliga och redan utredda utsläppskällor som blyhagel, blyhaltiga fiskeredskap och äldre utombordsmotorer. Försäljning av blyhagel och blybänken borde kunna förbjudas relativt omgående, medan det för äldre utombordsmotorer snarare behövs ett stoppdatum några år framåt i tiden varefter de inte längre får användas, ev. i kombination med en övergångsperiod då de bara får användas med alkylatbensin. I särskilt känsliga områden som vattentäkter bör begränsningar kunna införas mer omgående.

### 18.1 Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå en hållbar näringsbelastning

I beredningens utredningsplan för vårt arbete med en sammanhållen och hållbar vattenpolitik frågar vi oss hur vi uppnår en hållbar näringsbelastning på vatten när det gäller utsläpp från svenska källor, samt vilka frågor som är särskilt angelägna att driva inom EU och i andra internationella samarbeten för att uppnå en hållbar näringsbelastning på vatten i och omkring Sverige. Svaret som ges i det här betänkandet är: det ska vi svara på 2017. Beredningen konstaterade redan i utredningsplanen att ”flera av miljö kvalitetsmålen, såsom *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, kommer inte att nås till 2020 helt eller delvis på grund av övergödning”. Ändå föreslår beredningen alltså att vänta tre år till och se om något behöver göras.

Redan nu finns saker som kan göras. Havs- och vattenmyndighetens underlag om avloppsfrågor innehåller värdefulla förslag att arbeta vidare med, men därutöver är det svårt att blunda för jordbrukets påverkan. En högre andel ekologisk produktion bidrar till att sluta kretsloppen i stället för att ständigt föra in ny näring i systemet i form av handelsgödsel. Handelsgödselskatten bör återinföras, och intäkterna gå till miljöåtgärder i jordbruket.

Med tanke på den vikt som beredningen lägger vid internationella samarbeten kring hållbar näringsbelastning, som onekligen är mycket viktiga, vore det också lämpligt att förhålla oss till de åtaganden vi gjort inom Helcom. I den senaste överenskommelsen lovade Sverige och de andra Östersjöländerna bl.a. att senast 2018 tillämpa årlig näringsbalansberäkning på gårdsnivå<sup>1</sup>, något det ännu inte finns några planer på att införa i Sverige utöver frivilliga initiativ. På det internationella planet kan det också behövas ett ökat samarbete om kvävefrågor inom FN-systemet, t.ex. en särskild konvention liknande de som finns för bl.a. klimat och biologisk mångfald. Slutligen borde övergödningens problematiken ha speglats tydligare i kap. 20 om vattenbruk, t.ex. genom att konstaterandet att det i dagsläget i princip inte finns något miljöutrymme

---

<sup>1</sup> 8 (N). WE AGREE to promote and advance towards applying by 2018 at the latest annual nutrient accounting at farm level taking into account soil and climate conditions giving the possibility to reach nutrient balanced fertilization and reduce nutrient losses at regional level in the countries, noting the positive examples of mandatory requirements on nutrient bookkeeping in some HELCOM countries and with an aim to apply it region-wide, as a first step, in areas critical to nutrient losses;

för fiskodling i kassar i Östersjön med nuvarande teknik också utmynnar i en översyn av det regelverk som idag ger tillstånd till just sådan kassodling i Östersjön.

## 22.2 Etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster

Jag delar uppfattningen att det finns vissa frågor som behöver ses över för att förbättra förutsättningarna för att Sveriges yt- och grundvattenförekomster uppnår god status. Med nuvarande politik är risken stor att Sverige inte i tid når upp till målen i ramdirektivet för vatten. Den kritik EU-kommissionen riktat mot Sverige för genomförandet av direktivet måste också tas på allvar.

Beredningen har identifierat ett antal viktiga frågeställningar om bör övervägas för att stärka åtgärdsprogrammets ställning, såsom åtgärdsprogrammets rättsliga status. Jag menar att alternativet där åtgärdsprogrammen ges rättsverkan gentemot enskilda och myndigheter ges befogenheter att meddela bindande föreskrifter bör studeras noga. Däremot är jag tveksam till om det vattenpolitiken mest behöver nu är en stor översyn av terminologin kring miljö-kvalitetsnormer, i synnerhet då den inte begränsar sig till god ekologisk status som expertgruppen förespråkade.

Helena Leander (MP)



## Reservation av ledamoten Matilda Ernkrans (S)

Miljömålsberedningens uppgift är att lämna förslag på åtgärder för att nå miljömålen. Beredningen har ganska omfattande behandlat jordbruksmarkens betydelse för att nå miljömålen och hur livsmedelsproduktionen kan utvecklas för att öka måluppfyllelsen för en rad av miljömålen.

Jag anser därför att när Miljömålsberedningen diskuterar användningen av jordbruksmarken är det märkligt att den inte tydligare markerar den uppenbara möjligheten att med en ökad ekologisk odling få större måluppfyllelse för flera av miljömålen.

I den bedömning som beredningen gör kring ett livskraftigt svenskt jordbruk så likställs den konventionella odlingen och den ekologiska. Detta menar jag är direkt felaktigt.

Det svenska konventionella lantbruket kan i många fall innebära att det svenska variationsrika och öppna landskapet bevaras vilket gynnar måluppfyllelse för flera av miljömålen. Men det är uppenbart att en ökad andel ekologisk odling skulle ytterligare öka möjligheterna att nå målen, och det bortser betänkandet från på ett för mig svårbegripligt sätt. Jag vill därför reservera mig mot betänkandet i denna del.

Jag ser fördelar med ekologisk odling av två skäl. För det första, den ekologiska odlingen minskar jordbrukets miljöpåverkan. Det handlar om minskad användning av kemikalier vilket både är bra för vår egen hälsa och för den biologiska mångfalden. Det handlar om jordbrukets klimatpåverkan som är betydligt mindre med den ekologiska odlingen främst på grund av att det där inte används handelsgödsel vilken påverkar klimatet genom utsläpp av den mycket starka växthusgasen dikväveoxid (lustgas). Ökad ekologisk odling minskar alltså, i alla fall kortsiktigt, trycket på omställning i andra sektorer i samhället.

Jag menar inte att de ekologiska odlingsmetoderna helt kan ta över men de kan utgöra en större andel av produktionen än de gör idag.

För det andra anser jag att ekologiska produkter kan vara den typ av specialisering som kan göra svenskt jordbruk mer konkurrenskraftigt. Den svenska efterfrågan har ökat men har inte kunnat följas upp av svensk produktion.

En ökad konkurrenskraft minskar nedläggningen av svenskt jordbruk och ökar bevarandet av det svenska variationsrika och öppna landskapet. Det visar inte minst ökningen av ekologisk

mjölkproduktion idag. Få bedömare skulle påstå att de företag som gått över till ekologiskt skulle kunna ha fortgått som konventionella och konkurrerat i Sverige. Istället hade deras produktion troligen ersatts av importerade produkter. En ökad efterfrågan på ekomjolk som kunnat följas upp av ökad svensk produktion har således bidragit både till att vi kunnat behålla jobb på den svenska landsbygden och ökad uppfyllelse av miljömålen.

Vi har en lång tradition och erfarenheter av ekologisk odling i Sverige. En stabil och ökande efterfrågan från offentlig sektor gör också att den ekologiska odlingen kan utvecklas. Ekologisk odling är ett mervärde och en konkurrensfördel som den borgerliga regeringen tappat bort.

Vi tror att den ekologiska odlingen behöver fortsatt hjälp och stöd för att växa. Till skillnad för beredningens majoritet så menar jag att beredningen borde göra bedömningen att andelen ekologisk odling ska öka och att styrmedel för att uppnå detta ska införas.

Ekologisk odling ger bättre måluppfyllelse för miljömålen *Begränsad klimatpåverkan, Ingen övergödning, Ett rikt växt- och djurliv* och *Giffri miljö*. Därför menar jag att det för Miljömålsberedningen vore naturligt att sätta ett mål för ökad ekologisk odling. Mitt förslag är att den ekologiska odlingen 2020 ska utgöra 30 procent av jordbruksmarken. Det hade varit en djärv men självklar bedömning för beredningen att göra.

Matilda Ernkrans (S)

## Reservation av ledamoten Emma Wallrup (V)

Flera delar i detta betänkande är bra steg på vägen för att nå miljömålen inom mark och vattenområdet. Men uppdraget om att nå miljömålen uppfylls inte med dessa förslag. Ambitionerna är för låga och mer resurser behövs då det råder resursbrist inom en rad olika åtgärdsområden. Fler av bedömningarna inom viktiga områden bör bli etappmål för att säkerställa arbetet för att nå miljömålen. Särskilt bedömningen om en hållbar näringsbelastning. Detta är en omfattande problematik och det är också en av de planetära gränser som vi i dag överskrider. Det är mycket angeläget att få ett etappmål på detta område, endast en bedömning räcker inte för få den styreffekt som vi från Vänsterpartiet vill se.

### Strategin för en långsiktigt hållbar markanvändning

Bedömningen om att behålla ett öppet och variationsrikt landskap är så grundläggande för den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet och behöver därför bli ett etappmål. En ökad betoning är samtidigt nödvändig på att det behövs ett mosaikartat landskap med en mångfald av biotoper. För att öka den biologiska mångfalden måste det finnas tillgång på landskapselement som gynnar arters etablering. Det är viktigt att motverka ett ensartat landskap där få arter överlever eller etablerar sig. Det generella biotopskyddet behöver därför stärkas och stöd ges till bevarande av kultur- och naturmiljöer. Etappmålet för grön infrastruktur har en bra inriktning till stora delar. Men för att gynna grön infrastruktur bör också en utökad kunskap om hur vi brukar för att skapa nya ekosystemtjänster på de stora brukade arealerna i landskapet utvecklas. Det är viktigt för att skapa spridningsmöjligheter och förhindra att det brukade landskapet bidrar till fragmentering och för att berika landskapet vid brukandet istället för att utarma det. Plan- och bygglagen kan behöva ses över vad gäller skyddet av värdefull grön infrastruktur och mer resurser bör tillkomma för skötsel av grön infrastruktur. När de hålls på en för låg nivå riskerar de att inte ge avsedd effekt. Till exempel bör ekodukter och andra skötselmetoder värderas efter den ökade bärkraften de bidrar till för ekosystemen och mer medel behöver tillkomma än vad som föreslås, för att upprätthålla den biologiska mångfalden i fragmenterade landskap. Ekologisk produktion är bra för den

biologiska mångfalden. Därför skulle vi velat se att beredningen föreslog nationella mål för att styra utvecklingen mot mer ekologisk produktion. Vänsterpartiet vill att riksdag och regering antar följande mål: 30 procent av jordbruksmarken ska vara certifierat ekologisk och minst 50 procent av de konsumerade livsmedlen i offentlig sektor ska vara ekologiska till 2020. En vägledning till kommunerna för att nå detta ska utarbetas. Samtidigt ska regleringen för kemikalieanvändningen i det konventionella jordbruket stärkas och inte luckras upp på det sätt som görs av den nuvarande regeringen. Lokal livsmedelsproduktion är också ett viktigt område och detta bör vara ett etappmål. Vänsterpartiet vill se ett mål för att nå en minskad köttkonsumtion. Vi vill också att djurbidraget endast går till betesdjur som garanterat går utomhus och betar och upprätthåller marker med höga naturvärden. Det är viktigt att styra över fler djurbesättningar till betesbruket både för att bevara det öppna landskapet och för en bra djurhållning. Regional utveckling är något vi behöver satsa på mer, men att balansera behovet av regional utveckling mot råden om en mer miljövänlig konsumtion av livsmedel är att krångla till det i onödan och kan leda till att motverka bra miljöval. Mer strategier för att gynna en resurseffektiv konsumtion är absolut nödvändigt att få fram då konsumtionen driver på miljöförstöringen. Vi måste nå en kretsloppsbasead resurshushållning som håller sig inom de planetära gränserna för vår konsumtion. Här krävs förutom informations-satsningar en strategi för en kretsloppsbasead produktion t.ex. med effektiv återföring av näring, att styra om till resurseffektivitet genom minskad köttkonsumtion och ett minskat matsvinn.

Etappmålet att skydda jordbruksmark är nödvändigt för vår framtida livsmedelsförsörjning. Det behöver samtidigt klargöras att för att nå målen om ett rikt växt- och djurliv i jordbrukslandskapet måste andra åtgärder till, då större monokulturer som brukas med konstgödsel och bekämpningsmedel inte bidrar till en ökad mångfald. Detta är missvisande i betänkandet då biologisk mångfald kopplas direkt till skydd av åkermark. Skydd av åkermark är endast ett steg på vägen.

Bedömningen om kolinlagring i mark är också ett mycket viktigt område och bör vara ett etappmål. Det är angeläget att minska växthusgasutsläppen från jordbruks- och skogsbruksmark. Uppdraget att redovisa åtgärder bör inte vänta till 2017 utan vi vill se en snabbare utredning för att påbörja arbetet. Det är samtidigt viktigt att inte räkna in kolinlagring i mark i klimatmålen men att sköta

markerna för en ökad kolinlagring, då ambitionerna måste höjas totalt sett. Det är i så fall bättre att ha separerade klimatmål för kolinlagring i mark och utsläpp från fossil energianvändning.

### Strategin för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik

Bedömningen en hållbar näringsbelastning behöver blir ett etappmål och tydliga styrmedel för att nå ett kretsloppsamhälle måste tas fram. Mer resurser behövs till forskning om nya metoder för att återföra näring. Bedömningen om utsläppen om farliga ämnen till vattenmiljöer bör också göras om till ett etappmål och tydliga begränsningar föreslås för farliga ämnen så som t.ex. användning av bly i fiskeredskap och ammunition, samt skarpa begränsningar av utsläpp av dioxiner. Massaindustrins klorblekning utgjorde tidigare huvudkällan till dessa utsläpp och efter en intensiv miljödebatt tog industrin på svenskt initiativ fram klorfria blekmetoder, som drastiskt minskade utsläppen. Denna förändring lyfts med rätta ofta fram som det mest lyckade exemplet på hur samspelet mellan brukare och industri leder till stora miljöförbättringar. Det är viktigt att inte återgå till klorblekning och ha tydliga begränsningar för utsläppen av dioxiner.

Det behövs mer medel till kalkning av sjöar och andra miljöåtgärder för att restaurera miljön i sjöar i dag och Vänsterpartiet vill se en ökad resurstilldelning till detta. Skyddet av marina miljöer bör bli ett etappmål och inte vara endast en bedömning och tydliga stopp för bottenrålning i känsliga områden måste till.

Det behöver också utredas hur man ska hantera fosforläckaget från syrefria bottenar. Om inte detta görs för Östersjön så får övriga åtgärder inga synliga effekter. Bottenarna står för 40 procent av fosfortillskottet. Åtgärder för att restaurera försurade sjöar i permanent försurade marker behöver också utredas. Det stigande havet inklusive riskanalyser måste hanteras med goda marginaler för att kunna planera samhället i god tid för klimatanpassning. Ansvaret för klimatanpassning bör ligga på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap istället för SMHI för att få en bättre koordinering.

Sammantaget så måste vi öka ambitionerna för att nå miljömålen ytterligare. Att nå miljömålen måste få belasta statsbudgeten betydligt mycket mer än nu. Därför har också Vänsterpartiet år efter år i våra alternativa budgetar anslagit många miljarder mer till detta

viktiga område än regeringen. Det är viktigt att mer resurser tillkommer då behoven är stora och det räcker inte med bedömningar från Miljömålsberedningen på viktiga områden där det skulle behövas konkreta etappmål. Naturens begränsningar måste respekteras och Vänsterpartiet vill se en ökad tydlighet i våra prioriteringar och resurstilldelningen för att bevara naturen och samtidigt säkerställa vår framtid.

Emma Wallrup (V)

# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av ledamoten Matilda Ernkrans (S)

Det kommer att krävas betydligt högre ambitioner för att nå miljömålen än de som redovisas i detta betänkande. På det sättet har beredningen inte klarat sitt uppdrag. För flera av miljömålen som innefattas i en hållbar användning av mark och vatten saknar beredningen konkreta förslag. För miljömålet *Ingen övergödning* blir det dock extra tydligt eftersom betänkandet så grundläggande diskuterar jordbruket i samband med en hållbar mark- och vattenanvändning. Jag delar beredningens problembeskrivning om omfattningen av övergödningen. Idag har vi stora områden med döda bottnar i Östersjön och problem med ekosystem i Kattegatt och Östersjön.

Beredningen konstaterar också att jordbrukets utsläpp av kväve och fosfor är den största enskilda orsaken till övergödning i hav, sjöar och andra vattendrag. Just därför menar jag att det blir ett tydligt svaghetstecken att betänkandet inte mäktar med att föreslå åtgärder på detta område.

Vi skulle i Sverige behöva ta fram en rad nya åtgärder för att sammantaget få en plan för minskad övergödning och ökad möjlighet för måluppfyllelse av miljömålet *Ingen övergödning*. Det kan handla om styrmedel för minskade kväveläckage, olika metoder för att binda kväve i havet och på land samt restaureringsåtgärder för att åter skapa miljöer. Förslag finns från miljömyndigheterna som beredningen har haft möjlighet att utveckla.

Jag står bakom beredningens intentioner att bevara bruksvärd jordbruksmark och långsiktigt bevara och stärka ett öppet och variationsrikt odlingslandskap. Men jag är inte övertygad om att den metod som beredningen föreslår är den rätta.

De förslag på ändringar i plan- och bygglagen som beredningen föreslår i betänkandet kan uppfattas som ett sätt att bakvägen delvis införa ett riksintresse för jordbruksmarken. Detta trots att bered-

ningen konstaterar, liksom regeringen och flera utredningar, att det idag inte finns ett behov av att göra jordbruksmarken till riksintresse. En utredning arbetar också just nu med frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintresset. I grunden anser vi att det är bra att riksintressen ses över. Att i detta läge lägga ett förslag som i princip innebär att skyddet av jordbruksmarken jämföras med riksintresse är för mig ologiskt.

Jag anser inte heller att det är uppenbart att beredningens lagförslag enbart handlar om ökad måluppfyllelse av miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* eftersom det inte endast gäller mark med höga natur- och kulturvärden.

Det finns redan i dag, menar jag, ett starkt skydd för jordbruksmarken i och med 3 kap. 4 § miljöbalken. Vi socialdemokrater står bakom detta lagstadgade skydd av jordbruksmarken. I teorin innebär inte förslagen om ändringar i plan- och bygglagen en skärpning av skyddet och inte heller en inskränkning i kommunernas självbestämmande över planeringen, utan bara ett förtydligande och en noggrannare rapportering och kontroll av att det följs. Men i praktiken kan det dock innebära en inskränkning av självbestämmandet eftersom staten ska utöva en större granskningsmakt.

Jag menar att beredningen noggrannare hade behövt analysera om förslaget innebär att kommunerna kan styras till att göra ett av miljömålen mer betydelsefullt. Det kan t.ex. handla om att en kommun hindras att bygga nära kommunikationer för att minska koldioxidutsläpp (miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*) om detta inkräktar på jordbruksmark. Eller att en kommun som vill bevara tätortsnära skog (miljömålet *Levande skogar*) för att ge skolelever möjlighet till att utnyttja skogen i undervisningen hindras från detta för att alternativet är att bygga på jordbruksmark.

Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna i översiktsplanen ange vilken effekt på miljömålen planen har. De ändringar som föreslås, skulle kunna tolkas så att de tvingar kommunen att värdera skyddet av jordbruksmark före andra miljömål. Förslaget kan då få en felaktig effekt.

Jag skulle snarare vilja förstärka kraven på att kommunerna ska ange i översiktsplanen hur kommunens utveckling ska anpassas till miljömålen. På så sätt kan kommunerna själva få ansvaret att väga effekter från olika miljömål mot varandra. Det är inte något staten ska göra.

Matilda Ernkrans (S)



## Särskilt yttrande av sakkunniga Ann-Sofie Eriksson

Målet för arbetet med grön infrastruktur är att säkerställa att olika naturtyper och strukturer finns i landskapet och fördelas på ett sätt som säkerställer både en långsiktig överlevnad för viktiga naturtyper och arter, och ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster. Detta ska enligt betänkandet uppnås genom att regeringen senast 2015 ger Boverket i uppdrag att i vägledning om översiktsplanering ta upp att kommunerna i sin översiktsplan bör ta hänsyn till strukturer och funktioner i landskapet av betydelse för den gröna infrastrukturen samt till stora orörda mark- och vattenområden och mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.

Enligt betänkandet är det möjligt att minimera konsekvenserna av exploatering genom att beakta behovet av grön infrastruktur i arbete med den kommunala översiktsplanen och lokalisera exploateringar till områden där det inte riskerar att leda till ökad fragmentisering och försvagningar av grön infrastruktur.

Jag anser att kommunerna redan idag har ansvar att ta miljö- och naturhänsyn i sin planering enligt miljöbalken och beakta riksintressen. Dessa nya förslag blir ytterligare pålagor utan att befintliga regler för hänsynstagande ses över.

Åtgärderna tynger den kommunala planprocessen samtidigt som kommunerna försöker arbeta fram planer snabbare. Jag anser inte att arbetet i Sverige har kommit så långt i innebörden av grön infrastruktur att det kan införas i det praktiska arbetet på lokal nivå. Frågan är fortfarande på forskningsnivå.

Det är positivt att det i betänkandet förordas tydligare styrning inom havs- och vattenområdet. Jag delar den uppfattning som lyfts att vattenförvaltningens organisation med regionala vattenmyndigheter och vattendelegationer har skapat en oklarhet om vem som gör vad i vattenförvaltningen. I betänkandet föreslås att regeringen senast 2015 ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att se över möjligheterna till ökad samordning av förvaltningsplaner och åtgärdsprogram inom havs- och vattenförvaltningen.

Jag anser inte att betänkandets förslag är tillräckliga för att få en effektiv organisation av vårt arbete i Sverige för att förbättra vattenkvaliteten. Jag anser att organisationen av vattenförvaltningen i Sverige måste ses över. Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och finansieringen för genomförande av åtgärder måste klargöras för att Sverige ska klara EU:s vattendirektiv.

## Särskilt yttrande av sakkunniga Lovisa Hagberg

Miljömålsberedningen har i uppdrag att föreslå strategier för att uppnå relevanta delar av generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. I detta betänkande finns flera positiva förslag kopplade till en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning. Till exempel läggs förslag om Sveriges agerande vad gäller EUs jordbrukspolitik, minskade klimatutsläpp från organogena jordar, klimatanpassning och en hållbar fiskförvaltning. Men det är fortfarande mycket osäkert om förslagen i de två strategierna sammantaget gör att vi tar väsentliga steg mot måluppfyllelse för de berörda miljömålen.

En utmaning för beredningen har varit att den inte i någon större utsträckning kunnat diskutera resurser eller hur resurser kan styras om för att åstadkomma omställning. Till exempel tar man i betänkandet upp problemet med brist på långsiktig finansiering av åtgärdsarbetet i havs- och vattenmiljön, men avstår från nya förslag. Att förslag på nya finansieringsformer eller omallokering av resurser inte har beaktas riskerar enligt min mening att beredningen missar sitt uppdrag att identifiera synergier och bidra till ökad effektivitet i miljömålsarbetet.

Det finns ett par områden där jag anser att beredningen hade kunnat gå betydligt längre och komma med mer konkreta förslag. När det gäller restaurering av kust- och sötvattensmiljöer (17.2) gör beredningen bedömningen att det finns stora restaureringsbehov och föreslår som åtgärd en nationell behovsanalys som stöd för prioriteringar och avvägningar. Men behoven är relativt väl kända, det är resurser som saknas, ibland parat med utmaningar kopplade till lagstiftning och den tid det tar med samverkan mellan många olika intressenter. Att, som enda åtgärd, föreslå ytterligare en utredning är att skjuta förändring ute i verkligheten på framtiden.

Beredningen gör också bedömningen att det trots många åtgärder och minskande utsläpp är långt kvar tills vi når en hållbar näringsbelastning (18.1). Som åtgärd föreslås en kontrollstation 2017 för att analysera vilka ytterligare insatser som behövs på nationell, europeisk och internationell nivå. Jag anser att beredningen istället för att skjuta på analysen borde ha tittat närmare på de olika åtgärdsförslag som finns och på hur de skulle kunna komplettera redan beslutade åtgärder.

Beredningen föreslår vidare ett etappmål om god status för Sveriges vattenförekomster genom att systemet med miljö kvalitets-

normer för vatten förbättras strukturellt senast 2018 (22.2). Jag har mycket svårt att se att det är systemet med miljökvalitetsnormer som är den viktigaste orsaken till att vi inte når god status för våra vatten. Innan man ser över en lagstiftning är det nödvändigt att den först fått tillräckligt med tid att implementeras varpå den sedan kan utvärderas. Det vore därför rimligare att fokusera på tillämpningen av miljökvalitetsnormer för vatten och att utveckla åtgärdsprogrammen. När beredningens expertgrupp diskuterade frågan rörde det ekologiska miljökvalitetsnormer, som införts via bland annat vattendirektivet. Nu verkar samtliga miljökvalitetsnormer för vatten vara tänkta att ses över. Att se över miljökvalitetsnormer för bara ett område, vatten, vore mycket märkligt om det är ökad samordning i miljölagstiftningen som är syftet.

## Särskilt yttrande av sakkunniga Mikael Karlsson

Miljömålsberedningens uppgift är att ”föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder” (Kommittédirektiv 2010:04). Det har beredningen inte gjort annat än i begränsad utsträckning när det gäller de båda strategier som läggs fram. Huvudförklaringen är inte att det är svårt att identifiera vad måluppfyllelse innebär, att det saknas förslag eller erfarenhet av åtgärder och styrmedel, eller att sådana skulle vara tekniskt omöjliga eller ekonomiskt oacceptabla. Orsaken till bristerna ligger främst i att majoriteten ledamöter i Miljömålsberedningen valt att ge riksdagens miljömål en, i min mening, oacceptabelt låg prioritering. Detta konstaterande betyder ingalunda att bra åtgärdsförslag saknas i betänkandet.

### Strategin om markanvändning

När det gäller betänkandets första strategi, om hållbar markanvändning (del B), föreslås ett etappmål om bevarande av jordbruksmark (avsnitt 7.1). Det är ett viktigt mål och beredningens motivering och olika åtgärdsförslag är överlag klarsynta. Den kommunala planeringen räcker idag inte till och därför behöver lagstiftning och länsstyrelsens roll förstärkas.

I kapitel 8 om ett öppet och variationsrikt odlingslandskap finns en rad konstateranden av olika kvalitet, inklusive information om regeringens avsikt att försvaga biotopskyddet, men på det hela taget lämnas inga förslag, så kapitlet hade lika gärna kunnat utgå ur betänkandet. Utan etappmål och åtgärdsförslag leder beredningens arbete erfarenhetsmässigt inte särskilt långt. Tyvärr har beredningen inte lagt fram konkreta åtgärder för att stärka den inhemska produktionen av livsmedel, inte ens rörande den miljömässigt överlägsna ekologiska produktionen.

Kapitel 9 rymmer ett etappmål om jordbrukspolitiken. Det kunde ha varit bra om inte enbart bidragsdelen på myntet hade skrivits fram. EU:s fördrag stadgar nämligen att förorenaren ska betala (TFEU, art 191(2)) och den principen ska ligga till grund även för jordbrukspolitiken, vilket borde ha framgått bland förslagen, exempelvis med följande skrivning:

- Principen att förorenaren ska svara för kostnaden för miljö- störning och förbyggande åtgärder tillämpas i ökad grad, i syfte att skapa samhällsekonomisk effektivitet i jordbrukspolitiken.

Med den reservationen är dock förslaget om värdebaserade ersättningar bra, liksom den föreslagna överföringen av medel (som för förtydligets skull ska ske från pelare 1 till pelare 2).

I kapitel 10 är förslagen starkt avgränsade (se Terstad, sid. 102, i rapporten från expertgruppen till beredningen: <http://www.sou.gov.se/content/1/c6/21/35/86/a8d509d2.pdf>).

Exempelvis borde skogsmarkens roll ha hanterats liksom åtgärder för att minska användningen av klimatpåverkande handelsgödsel. Detta betyder inte att det föreslagna uppdraget inte är angeläget.

I betänkandets del C om grön infrastruktur är det bra att ett etappmål föreslås i avsnitt 12.1, men målet bör konkretiseras för att bli möjligt att följa upp. Den lagändring som föreslås är blygsam och här har nämnda expertgrupp lämnat ett bra konkret förslag på bl.a. hur PBL 3 kap 5 och 10 §§ bör ändras (se ovan refererad expertgrupp, avsnitt 7.2, kompletterat med avvikande mening från Terstad). Det räcker alltså inte med en hopper (i sig behövliga) regeringsuppdrag för att stärka den gröna infrastrukturen i sådan grad som miljömålen uppfordrar.

I den del av betänkandet (D) som rör klimatanpassning finns mycket förtjänstfullt. Etappmålet i 14.1 sätter välbehövlig press på stärkt analys och planering för ett förändrat klimat och det är synd att beredningen inte också lägger konkreta lagförslag. Ett sådant, en författning om klimatanpassning, diskuterades av såväl expertgruppen som beredningen (sid. 68 på <http://www.sou.gov.se/content/1/c6/21/35/86/a8d509d2.pdf>).

Etappmålet i 14.2 är viktigt men vagt. Det första åtgärdsförslaget skapar risker till följd av bl.a. rensning som måste undvikas.

### Strategin om vattenresurser

Betänkandets andra strategi skulle ha vunnit på ytterligare bearbetning men beredningen fick inte den förlängda tid som efterfrågades. Det är dock inte förklaringen till att kapitel 16 och 18 blivit så innehållslösa att de lika gärna kunde ha utgått ur betänkandet. Vad gäller utsläpp av farliga ämnen räcker inte gällande regler, och på den punkten finns både rådighet (vilket beredningen

har som viktigt kriterium) och åtgärdsförslag (se Bruno sid. 162 i rapporten från expertgruppen till beredningen: <http://www.sou.gov.se/content/1/c6/21/35/86/db3c1e23.pdf>), men beredningen passade i frågan. Dessvärre står beredningen än mer handfallen när det gäller övergödning, ett av de i särklass mest utmanade miljöproblemen, och förslagsrutan i 18.1 är så maximalt intetsägande som man kan tänka sig i en statlig utredning. Att föreslå att skatten på handelsgödsel återinförs, gärna som en avgift vars intäkter finansierar miljöåtgärder i lantbruket, vore en anständig miniminivå. Då forskning dessutom visar att läckage till vatten minskar med minskad mängd näring i ett system, borde även ökad satsning på ekologiskt lantbruk föreslagits (det ger även andra positiva effekter i vattenmiljön, t.ex. minskad mängd bekämpningsmedel).

I kapitel 17 om skydd och restaurering diskuterade beredningen behovet av skydd, men innan frågan landade kortslöts arbetet av regeringens beslut om ett etappmål på 10 procent skydd. Det svarar förvisso mot Nagoyaåtagandet från år 2010, men inför det mötet krävde Sverige 15 procent och forskningen pekar på att åtminstone 20–30 procent bör skyddas (se bl.a. IUCN <http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendation.pdf>), vilket beredningen borde ha påtalat. Det är likväl bra att ambitionen i Sverige höjs mot bakgrund av att skyddet är drygt blyga 6 procent, att jämföra med Tysklands över 40 procent. Vid sidan av skyddets omfattning borde beredningen lagt förslag om skyddets innehåll, dvs. föreslagit tydliga åtgärder för att bättre begränsa exploaterande verksamhet, inklusive fiske, i existerande och nyskyddade områden. Att tillåta fiske i ett marint reservat är lika illa som att tillåta skogsbruk i ett urskogsreservat.

Om det finns stora brister när det gäller gifter och övergödning är betänkandet mer innovativt när det gäller kapitel 19 om fiskeförvaltning. Etappmålet är uppfordrande och åtgärdsförslagen är bra, inte minst att företräde bör ges till det fiske som sker med minst miljöpåverkan. Vill man vara mer konkret kan skadliga fiskemetoder som bottentrålning pekas ut i den delen, och under punkten om genomförandet av EU:s fiskeripolitik är såväl utkastförbud som förvaltningsplaner som leder till maximalt uthållig avkastning viktiga att betona. Av det senare följer bl.a. att de orimliga svenska dispensererna från förbudet mot fiske av ål (klassad som akut hotad) måste upphöra omgående. För fler förslag som beredningen borde

lagt, se expertgruppens rapport (sid. 160 f på <http://www.sou.gov.se/content/1/c6/21/35/86/db3c1e23.pdf>).

Avslutningsvis förtjänar det att påtalas att beredningen lagt ett onödigt förslag i avsnitt 22.2, där det framgår att en utredare bör se över lagstiftning m.m. om miljökvalitetsnormer. Motiveringen bakom resonemangen om komplexitet i systemen är det faktum att vissa markägare helt enkelt inte vill följa normerna, vilket beredningens majoritet tagit intryck av. Det vore dock olyckligt att åter utreda frågan. Det skulle riskera att försena implementeringen av både vattendirektivet och det marina direktivet, och dessutom börjar rättspraxis inom området nu att ta form (se vidare sid. 158 på <http://www.sou.gov.se/content/1/c6/21/35/86/db3c1e23.pdf>). Det förtjänar att påpekas att expertgruppen berörde ekologiska miljökvalitetsnormer, men beredningen har tyvärr utvidgat detta till gälla alla vattenkvalitetsnormer. Om frågan verkligen ska utredas är det viktigt att ta ett långt bredare grepp, i syfte att säkerställa att regelverket för miljökvalitetsnormer verkligen utformas för att gynna miljömålen, miljöbalkens mål samt kraven i EU-rätten. Vissa förslag i den riktningen har presenterats för utredningen av Eklund Entson och Gipperth (se även: <http://www.vattenmyndigheterna.se/SiteCollectionDocuments/gemensamt/ovrigt/mot-samma-mal.pdf>).





# 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 förslagets 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 landsting, 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 resurssnåla 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 kvalitetsmålen preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att nå miljö kvalitetsmålen och är av karaktären etappmål. Av de nuvarande 72 del-målen har 52 delmål mår 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 förslagets 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 miljömålssystemet.

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 Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen - 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 tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50).



## Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

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

De strategier som beredningen ska utveckla ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder för att bidra till att nå generationsmålet och 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 resiliens<sup>1</sup>, 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 miljö-kvalitetsmålen behöver beaktas i ett helhetsperspektiv. Landskapets olika aspekter och deras inbördes samband, synergier och konflikter bör beaktas. Det gäller t.ex. förändrad hydrologi och fördelning och samband mellan förekomst av olika typer av ekosystem. Dessa faktorer styrs såväl av typ av markanvändning som av brukandet och har stor inverkan inte bara på den biologiska mångfalden utan även på möjligheterna till anpassningar till klimatförändringar och fortsatt brukande. Helhetsperspektivet är också viktigt för en optimal hushållning av den totala markresursen.

Samhällsplanering och samhällsbyggande har en långsiktig påverkan på möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitets-målen, 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 Energieffektiviserings-utredningen i sitt betänkande "Vägen till ett energieffektivare Sverige" (SOU 2008:110) har påtalat behovet av en samhällsplanering som främjar en transport- och energieffektiv samhällsstruktur. Regeringen delar denna syn vilket framgår av klimatpropositionen (prop. 2008/09:162), miljömåls-propositionen (prop. 2009/10:155) och den nya plan- och bygglag-stiftningen. I plan- och bygglagen anges att kommunerna i samband med planläggning ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter. Vidare

---

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

ger den nya plan- och bygglagstiftningen stöd för en mer strategisk översiktsplan som ska ta hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program, exempelvis miljökvalitetsmålen. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exempelvis regionala klimat- och energistrategier och miljökvalitetsmålen. 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 organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

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

(Miljödepartementet)



# Kommittédirektiv 2012:95

## **Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) - strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 september 2012

### **Sammanfattning**

Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik. I uppdraget ingår att utifrån en bred problemanalys föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att nå relevanta delar i generationsmålet samt de miljökvalitetsmål som är kopplade till en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Hänsyn ska tas till de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet som anges i de tidigare direktiven dir. 2010:74 och dir. 2011:50 samt till de specifika utgångspunkter som anges i dessa tilläggsdirektiv. Hänsyn ska även tas till övriga samhällsmål och strategin ska syfta till samhällsekonomisk effektivitet. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

### **Bakgrund**

Riksdagen beslutade 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, tvärsektoriella strategier som utgår från politiska prioriteringar tas fram. De tidigare delmålen har ersatts 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 den 1 juli 2010 en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, (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). Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50) och den 13 oktober 2011 om tilläggsdirektiv till beredningen att ta fram förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91).

Beredningen har hittills överlämnat fyra delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101), Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34), Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) och Minska riskerna med farliga ämnen (SOU 2012:38). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen att det tas fram en strategi för en sammanhållen vattenpolitik.

Regeringen har beslutat dels preciseringar av miljökvalitetsmålen, dels tretton etappmål inom de fyra prioriterade områdena *luftföroreningar*, *farliga ämnen*, *avfall* och *biologisk mångfald*. Regeringens beslut återges i departementspromemorian Svenska



miljömål - preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål (Ds 2012:23). Därutöver har riksdagen tidigare beslutat om ett etappmål för utsläpp av växthusgaser (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

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

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

### **Specifika utgångspunkter för uppdraget att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik**

Sex av riksdagens 16 miljö kvalitetsmål har direkt anknytning till vatten - *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Därutöver har ett antal miljö kvalitetsmål en nära koppling till de vattenanknutna målen, t.ex. *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

I årets uppföljning av miljö målen konstaterade de målsansvariga myndigheterna att de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen inte kan nås med de redan beslutade eller planerade styrmedlen. Myndigheternas bedömning är att det behövs en bättre arbetsprocess för miljö kvalitetsmålen, en utveckling och differentiering av styrmedel samt en effektivare tillämpning.

Den 26 april 2012 beslutade regeringen om preciseringar och etappmål i miljö målssystemet (se Ds 2012:23). Preciseringarna omfattar bl.a. miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen*

*övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Myllrande våtmarker.* Regeringen beslutade också om etappmål om begränsningar av utsläpp från sjöfarten och om hotade arter och naturtyper.

Miljömålsberedningen fick i oktober 2011 tilläggsdirektiv med uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och de miljö kvalitetsmål som är kopplade till en långsiktig hållbar markanvändning. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2014.

Sverige ingår i flera olika internationella samarbeten om vatten. EU:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) och EU:s havsmiljödirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område [Ramdirektiv om en marin strategi]) har stor betydelse för Sveriges arbete med att nå en god havs- och vattenmiljö. Andra viktiga gränsöverskridande samarbeten är Helsingforskommissionen (Helcom) och EU:s Östersjöstrategi för miljö och konkurrenskraft. Inom Helcom är den gemensamma aktionsplanen för Östersjön (Baltic Sea Action Plan) ett viktigt arbetsredskap. För Nordostatlanten utgör konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen) grund för diskussion och ställningstaganden om den marina miljön. Det pågår ett omfattande arbete hos Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter med att utveckla styrmedel och åtgärds-program för att genomföra internationella överenskommelser och EU-lagstiftning.

I regleringsbrevet för verksamhetsåret 2012 gav regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att med utgångspunkt i regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) föreslå områden som kan vara lämpliga att ingå i en kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Myndigheten skulle ge förslag på de områden där den ser ett särskilt behov av övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget den 14 juni 2012. Havs- och vattenmyndighetens förslag ska vara specifika utgångspunkter för Miljömålsberedningens uppdrag. Här redovisas huvuddragen i Havs- och vattenmyndighetens förslag.

### *Övergripande styrning och samordning*

Vatten påverkas av verksamheter och inriktningar inom ett stort antal politikområden utöver miljöpolitiken, som till exempel jordbruks-, fiske-, skogs-, transport- och energipolitiken. Det blir därmed särskilt angeläget att verka för en helhetssyn, gemensamma prioriteringar och samarbete kring kunskapsförsörjning. Den befintliga styrningen behöver utvecklas och effektiviseras.

Fisket regleras till stor del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. En ekosystembaserad förvaltning av fiskebestånden bidrar till att minimera de negativa effekterna på den biologiska mångfalden och samtidigt säkerställa havets långsiktiga produktionsförmåga. Jordbruket styrs framför allt av miljöbalkens regelsystem och EU:s jordbrukspolitik. Inom skogsbruket regleras brukandet nära vatten främst av krav på miljöhänsyn i skogsvårdslagen (1979:429) och av miljöbalken. Visionen om en resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser innebär utmaningar för t.ex. ekologisk hänsyn vid vattenkraftproduktion.

Det finns ett behov av en sammanhållen vattenpolitik för att nå en god hushållning med våra vattenresurser samt för att förstärka åtgärdsarbetet så att de vattenanknutna miljömålen nås utan att ge avkall på andra viktiga samhällsmål.

Genomförande av internationella överenskommelser och arbeten är en förutsättning för att de vattenanknutna miljömålen ska kunna nås. EU-lagstiftningen på området är också av stor vikt.

Det ligger i samhällets intresse att inom vattenområdet försöka hitta styrmedel och drivkrafter så att verksamheter gynnas av att verka för ett hållbart brukande såväl i pågående som i nya verksamheter. En utmaning ligger i att verka för en utveckling av företagande och verksamheter på ett sådant sätt att de kan bidra till de vattenrelaterade miljömålen samtidigt som de borgar för en långsiktigt bärkraftig samhällsekonomi.

En möjlighet att värdera vattnets värden är det pågående arbetet med att utveckla former för att kunna värdera ekosystemtjänster i ekonomiska termer. Kostnads- och nyttoanalyser är viktiga redskap för att identifiera effektiva åtgärder riktade för att nå specifika miljökvalitetsmål. Till det behövs sedan avvägningar mot och samordning med andra mål för miljön och övriga samhällsmål. Mer långsiktigt behövs även ett större grepp tas för att bedöma vattnets utveckling, värden och hantering i olika framtidsscenarier. Ökad

samordning när det gäller kunskapsförsörjning kan bidra till ökad effektivitet i miljöarbetet.

### *Fysisk planering för hållbar hantering av vatten*

Den fysiska samhällsplaneringen styrs till stor del av plan- och bygglagen (2010:900) och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Infrastrukturplanering och tillståndsprocesser enligt miljöbalken har också stor betydelse för vattenmiljön och den fysiska miljön i stort. Det är i kommunernas översiktsplaner som ett helhetsperspektiv kan tas fram för mark- och vattenanvändningen och de långsiktiga areella och strukturella frågorna fastställs. Den samordnade fysiska planeringen för hela avrinningsområden liksom kustzonsplanering behöver utvecklas.

Ett förändrat klimat medför sannolikt mer översvämningar och andra extremväder. Ökad nederbörd, stigande havsnivå, skyfall och extrema värmeböljor förväntas innebära att torka, översvämningar, erosion, ras och skred blir vanligare. Översvämningar ökar risken för läckage av föroreningar, bland annat i industriområden, vilket kan påverka vattenkvaliteten. Avloppsreningsverk riskerar att störas och leda till sämre rening av avloppsvatten. Översvämningar medför också en större risk för smittor och försämrad vattenkvalitet både kemiskt och bakteriologiskt.

Inom vissa tätorter finns ett behov av att inventera områden med risk för översvämningar. Det finns i dessa fall behov av probleminventeringar, karteringar och åtgärdsplaner för att förhindra och minska skador av översvämningar. En åtgärd kan vara att införa en skyddande och bebyggelsefri zon i områden med risk för översvämningar. En annan åtgärd kan vara att undvika källare vid nybebyggelse. I redan bebyggda områden kan vallar vara en åtgärd. När det gäller smittspridning behövs också kompletterande åtgärder som exempelvis effektivare skydd av grundvattentäkter. Enligt förordningen (2009:956) om översvämningssrisker görs kartering av översvämningsskänsliga områden där ogynnsamma följder kan uppkomma för t.ex. människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet. Med förordningen genomförs EU:s översvämningssdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningssrisker). Mot bakgrund av förordningen om översvämningssrisker och bedömningar baserade

på historiska översvämningar har Sverige rapporterat 18 områden med betydande översvämningrisk till EU-kommissionen.

### *Bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljövärden*

Det långsiktiga bevarandet av natur- och kulturmiljövärden knutna till våtmarker, sjöar, vattendrag och hav regleras i många avseenden med samma regelverk som bevarandeåtgärder på land. Några av flera viktiga nationella styrmedel är förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., artskyddsförordningen (2007:845), havsmiljöförordningen (2010:1341), miljöbalkens övriga skydds-instrument och lagen (1988:950) om kulturminnen. Andra styrmedel är medel för restaureringsinsatser inom havs- och vattenmiljöanslaget och anslag på statens budget för åtgärder för biologisk mångfald.

Stora insatser och resurser har lagts på att minska översvämningar och markfuktighet genom att dränera, kulvertera, kanalisera, rensa, valla in och reglera vatten och dess naturliga flöden för att vinna mark till jord- och skogsbruk samt bebyggelse och infrastruktur. Den biologiska mångfalden i vattendragen har därmed minskat och de naturliga vattenflödenas funktioner har förstörts. Den minskade retentionen (kvarhållande) av vatten har också lett till ökade problem med övergödning och såväl de preventiva som restaurerande åtgärderna har medfört stora kostnader för samhället. Det finns därför behov av att studera alternativa angreppssätt för retention och restaurering. De globala mål som formulerades inom konventionen om biologisk mångfald vid mötet i Nagoya 2010, om bl.a. skydd av land- och vattenmiljöer, ger viktiga utgångspunkter för Miljömålsberedningens uppdrag.

I Sverige har tre fjärdedelar av de naturtyper och hälften av de arter som är listade i EU:s art- och habitatdirektiv (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) inte gynnsam bevarandestatus. Behovet av åtgärder är stort såväl för våtmarker som för sjöar, vattendrag och hav. Att behålla en biologisk mångfald är avgörande för att ekosystem ska fungera och även kunna anpassa sig till ändrade förhållanden.

Identifieringen av restaureringsbehovet i kustmiljön har påbörjats men strategier för en samlad prioritering och hantering av insatserna behöver tas fram. Samordningen mellan sektorerna bör förbättras för att på sikt kunna skapa en fungerande grön infrastruktur som säkerställer livsmiljöer och spridningsvägar för vattenanknutna organismer.

Nya skyddsformer bör övervägas samtidigt som det bör bedömas hur befintliga skyddsformer kan stärkas och utvecklas.

Miljömålsberedningen kommer enligt sitt delbetänkande Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) den 15 juni 2013 lämna ett delbetänkande om bl.a. skydd och skötsel av landområden. Utifrån den helhetssyn på landskapet som ska genomsyra delbetänkandet är det lämpligt att Miljömålsberedningen där även inkluderar relevanta frågor om skydd, restaurering och skötsel av vattenområden.

### *Hållbart nyttjande av mark vid vatten*

Inom jord- och skogsbruket saknas många gånger skydds- och kantzoner med tillräcklig bredd och kvalitet som kan förhindra översvämning, näringsläckage och ge skydd, föda och lämplig vattenkvalitet åt vattenlevande organismer. Näringsämnen som orsakar övergödning kommer framför allt från jordbruk, reningsverk, industrier och små avlopp, men även genom nedfall från luften av kväveoxider från vägtrafik, sjöfart och kraftverk. Förbättrad samordning av samhällets styrning och ökad effektivitet i åtgärderna kan öka hållbarheten i nyttjandet av mark vid vatten.

Nyttjandet av mark vid vatten påverkas av ett stort antal olika styrmedel. Inom jordbruket återfinns en betydande del av styrningen inom regelverk som ansluter till miljöbalken, t.ex. förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, inom regelverken kring vattenföretag och inom EU:s jordbrukspolitik, inklusive tvärvillkor och landsbygdsprogram. Några andra styrinstrument som påverkar brukandet är åtgärdsprogram och åtgärder som ska genomföras enligt t.ex. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och havsmiljöförordningen (2010:134). Även åtgärder som krävs enligt internationella överenskommelser som Baltic Sea Action Plan m.fl. eller enligt det svenska genomförandet av EU:s nitratdirektiv (rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket) påverkar brukandet.

Lantbrukarnas kunskap om hur de kan minska sitt växtnäringsläckage påverkas också av rådgivningsprojekt som Greppa näringen.

*Farliga ämnen som påverkar vattenmiljön*

Regeringen har beslutat etappmål för begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten (Ds 2012:23). Miljömålsberedningen har den 15 juni 2012 redovisat sitt uppdrag om en strategi för en giftfri miljö (SOU 2012:38). I Havs- och vattenmyndighetens redovisning anges ett antal frågeställningar till skydd för vattenmiljön angående farliga ämnen, avsedda att komplettera beredningens betänkande och regeringens beslut. Miljömålsberedningen ska i sitt arbete med strategin ta hänsyn till de av Havs- och vattenmyndigheten angivna frågeställningarna.

**Sammanfattning av uppdraget**

Miljömålsberedningen ska med hänsyn till de tidigare angivna generella samt de nu angivna specifika utgångspunkterna och med hänsyn till Havs- och vattenmyndighetens redovisning föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i en bred, övergripande problemanalys som behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse samt identifierar målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Beredningen ska i sin redovisning

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik,
- i förslaget till strategi ta hänsyn till samhällsmål utanför miljöområdet, och
- särskilt lämna förslag när det gäller
  - fysisk planering för hållbar hantering av vatten, inkl. frågor kopplade till ett förändrat klimat,
  - bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljövärden,
  - hållbart nyttjande av mark vid vatten.

I de fall beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål eller föreslå styrmedel och

åtgärder, ska beredningen föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram med tillhörande tidsplan.

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

Miljömålsberedningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ och processer med koppling till vattenpolitik samt föra en dialog med berörda myndigheter. I eventuella överväganden om vattenkraftens miljöpåverkan ska beredningen samarbeta med Utredningen om vattenverksamheter (M2012:01). Beredningen ska ta hänsyn till Naturvårdsverkets rapport nr 6500 Steg på vägen - Fördjupad utvärdering av miljömålen.

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

(Miljödepartementet)



## Experter och referenspersoner

### Långsiktigt hållbar markanvändning

Förteckning över experter och referenspersoner som bistått Miljömålsberedningen i arbetet med en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning, del 2.

| Namn            | Titel                    | Organisation                  |
|-----------------|--------------------------|-------------------------------|
| Sofie Adolfsson | Tillförordnad enhetschef | Boverket                      |
| Johan Kling     | Utredare                 | Havs- och vattenmyndigheten   |
| Josefin Walldén | Utredare                 | Havs- och vattenmyndigheten   |
| Ulrika Askling  | Kansliråd                | Landsbyggsdepartementet       |
| Ulrika Rinman   | Departementssekreterare  | Landsbyggsdepartementet       |
| Gunnar Lindén   | Sakkunnig                | Lantbrukarnas Riksförbund     |
| Hilda Runsten   | Klimatexpert             | Lantbrukarnas Riksförbund     |
| Eva Engström    | Lantbrukskonsulent       | Länsstyrelsen i Jämtlands län |

|                      |  |   |
|----------------------|--|---|
| Fredrik Fredriksson  | Handläggare                                | Länsstyrelsen i Västra Götalands län        |
| Börje Alriksson      | Departementssekreterare                    | Miljödepartementet                          |
| Michael Löfroth      | Kansliråd                                  | Miljödepartementet                          |
| Ann-Christin Weibull | Departementssekreterare                    | Miljödepartementet                          |
| Mette Lindahl-Olsson | Enhetschef                                 | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap |
| Johanna Sandahl      | Vice ordförande                            | Naturskyddsföreningen                       |
| Jan Terstad          | Avdelningschef                             | Naturskyddsföreningen                       |
| Ingrid Rydberg       | Handläggare                                | Naturvårdsverket                            |
| Eva Smith            | f.d. ställföreträdande generaldirektör vid | Naturvårdsverket                            |
| Lars Westermark      | Enhetschef                                 | Naturvårdsverket                            |
| Lotta Boss           | Antikvarie                                 | Riksantikvarieämbetet                       |
| Hillevi Eriksson     | Klimatspecialist                           | Skogsstyrelsen                              |
| Per Hazell           | Skogsskötsel-specialist                    | Skogsstyrelsen                              |
| Charlotte Cederbom   | Avdelningschef                             | Statens geotekniska institut                |
| Olof Johansson       | Avdelningschef                             | Statens jordbruksverk                       |
| Erland Karlsson      | Enhetschef                                 | Statens jordbruksverk                       |

|                       |                              |   |
|-----------------------|------------------------------|---|
| Martin Sjödahl        | Enhetschef                   | Statens jordbruksverk                             |
| Johan Andersson Anell | CSR- och hållbarhetsansvarig | Svenskt Näringsliv                                |
| Linda Eriksson        | Rådgivare                    | Svenskt Näringsliv                                |
| Hans Bäckman          | Handläggare                  | Svenskt Vatten                                    |
| Anna Hedenström       | Enhetschef                   | Sveriges geologiska undersökning                  |
| Björn Holgersson      | Statsgeolog                  | Sveriges geologiska undersökning                  |
| Lotta Andersson       | Senior forskare              | Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut |
| Gunnar Fredriksson    | Handläggare                  | Sveriges Kommuner och Landsting                   |
| Malin Andersson       | Strateg                      | Trafikverket                                      |
| Lars Nilsson          | Miljödirektör                | Trafikverket                                      |
| Lennart Gladh         | Expert                       | Världsnaturfonden WWF                             |
| Jan Wärnbäck          | Handläggare                  | Världsnaturfonden WWF                             |

## Sammanhållen och hållbar vattenpolitik

Förteckning över experter och referenspersoner som bistått Miljömålsberedningen i arbetet med en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

| Namn             | Titel                   | Organisation                   |
|------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Ulrika Siira     | Utredare                | Havs- och vattenmyndigheten    |
| Björn Sjöberg    | Avdelningschef          | Havs- och vattenmyndigheten    |
| Ingrid Svedinger | Ämnesråd                | Landsbyggsdepartementet        |
| Sindre Langaas   | Expert                  | Lantbrukarnas Riksförbund      |
| Ola Broberg      | Avdelningschef          | Länsstyrelsen i Jönköpings län |
| Helena André     | Departementssekreterare | Miljödepartementet             |
| Stefan Lundberg  | Intendent               | Naturhistoriska riksmuseet     |
| Ellen Bruno      | Sakkunnig               | Naturskyddsföreningen          |
| Majlis Bergqvist | Handläggare             | Naturvårdsverket               |
| Linda Gårdstam   | Handläggare             | Naturvårdsverket               |
| Alexander Gill   | Antikvarie              | Riksantikvarieämbetet          |

|                     |                    |                                     |
|---------------------|--------------------|-------------------------------------|
| Stefan Nyström      | Generalsekreterare | Sportfiskarna                       |
| Else-Marie Mejersjö | Enhetschef         | Statens<br>jordbruksverk            |
| Roland Löfblad      | Expert             | Svenskt Näringsliv                  |
| Peter Sörngård      | Sakkunnig          | Svenskt Vatten                      |
| Lena Maxe           | Statsgeolog        | Sveriges geologiska<br>undersökning |
| Bo Rutberg          | Handläggare        | Sveriges Kommuner<br>och Landsting  |
| Inger Näslund       | Expert             | Världsnaturfonden<br>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.

## Generationsmålets innebörd

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.

### **Giffri 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 bakgrunds nivåerna.



### **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**

Odlingslandskapet 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.



# Beslutade och föreslagna etappmål i miljömålssystemet

## Beslutade etappmål

I miljömålssystemet har sammanlagt 24 etappmål beslutats inom fem olika områden: klimat, luftföroreningar, farliga ämnen, avfall samt biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Etappmålen ska styra och ange tydliga steg på vägen mot de samhällsförändringar som behövs för att miljö kvalitetsmålen och generationsmålet ska kunna nås.

## Klimat

### Etappmål om utsläpp av växthusgaser (2020)

Utsläppen för Sverige bör för år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/19:377).

## Luftföroreningar

### Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa

Etappmålet om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa innebär att:

- Europeiska unionen har beslutat om ytterligare begränsningar av nationella utsläpp av luftföroreningar genom en revision av det s.k. takdirektivet senast 2015, och
- ändringen av Göteborgsprotokollet under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar har ratificerats av tillräckligt många länder för att ha trätt i kraft senast 2015 (Ds 2012:23).

### Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten

Etappmålet om utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten innebär att utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar ska ha börjat minska från fartygstrafiken i Östersjön och Nordsjön senast 2016 (Ds 2012:23).

### Etappmål om luftföroreningar från småskalig vedeldning

Etappmålet om utsläpp av luftföroreningar från småskalig vedeldning innebär att nya pannor för småskalig vedeldning ska ha låga utsläpp av luftföroreningar och hög verkningsgrad. Boverket har i uppdrag att förbereda nya byggregler under 2012 (Ds 2012:23).

## Farliga ämnen

### Etappmål om särskilt farliga ämnen

Etappmålet om särskilt farliga ämnen innebär att beslut som fattas inom Europeiska unionen och internationellt om sådana ämnen ska innehålla åtgärder som innebär att:

- hormonstörande respektive kraftigt allergiframkallande ämnen betraktas som särskilt farliga ämnen i relevanta regelverk senast 2015,
- särskilt farliga ämnen blir föremål för prövning eller beslut om utfasning under gällande regelverk inom alla användningsområden senast 2018,
- särskilt farliga ämnen i produktionsprocesser används endast under strikt reglerade omständigheter senast 2018, och
- uttrycket "särskilt farliga ämnen" i relevanta regelverk även inkluderar ämnen med andra allvarliga egenskaper än de som omfattas av nuvarande specifika kriterier och som inger motsvarande grad av betänklighet senast 2018 (Ds 2012:23).

### **Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper**

Etappmålet om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper innebär att beslut som fattas inom Europeiska unionen och internationellt ställer krav på att uppgifter om miljö- och hälsofarliga egenskaper hos kemiska ämnen ska vara tillgängliga och tillräckliga för att möjliggöra riskbedömning för alla användningsområden. Besluten ska innehålla åtgärder som innebär att:

- relevanta regelverk ställer krav på kunskap samt uppgifter om förekomst gällande nanopartiklar och nanomaterial som är tillräckliga för att bedöma och minimera hälso- och miljöeffekter av sådana senast 2015,
- förutsättningar finns för att relevanta regelverk kan beakta kombinationseffekter vid exponering för kemikalier senast 2015,
- regelverken beaktar att barn är särskilt känsliga för påverkan från kemikalier senast 2015, och
- informationskraven i samband med registrering i Reach för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter (mindre än 10 ton per tillverkare eller importör och år) stärks senast 2018 (Ds 2012:23).

### **Etappmål om information om farliga ämnen i varor**

Etappmålet om information om farliga ämnen i varor innebär att:

- regelverk eller överenskommelser inom Europeiska unionen eller internationellt ska tillämpas så att information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor är tillgänglig för alla berörda senast 2020,
- reglerna ska införas stegvis för olika varugrupper och i informationen ska särskilt barns hälsa beaktas, och
- information om hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material och varor görs tillgängliga under varans hela livscykel genom harmoniserade system som omfattar prioriterade varugrupper (Ds 2012:23).

### **Etappmål om utveckling och tillämpning av EU:s kemikalier regler**

Etappmålet om utveckling och tillämpning av EU:s kemikalier regler är att Reach och andra relevanta EU-regelverk, senast 2020 tillämpas eller om så behövs revideras så att:

- det i ökad utsträckning blir möjligt att bedöma och pröva grupper av ämnen med liknande inneboende egenskaper, kemisk struktur eller användningsområde, och
- substitutionsprincipen och dess tillämpning stärks i samband med begränsningar, tillståndsprövning och andra relevanta moment i regelverket (M2013/1740/Ke).

### **Etappmål om en effektivare kemikalietillsyn inom EU**

Etappmålet om en effektivare kemikalietillsyn inom Europeiska unionen är att senast 2018 har beslut fattats inom Europeiska unionen som förstärker och effektiviserar tillsynen i medlemsländerna samt utvecklar tillsynssamverkan inom unionen vad gällande regler för kemikalier inklusive farliga ämnen i varor och avfall (M2013/1740/Ke).



### **Etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp**

Etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp är att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas. Detta uppnås genom en samlad åtgärdsstrategi inom Europeiska unionen, vilken senast 2018 resulterat i bland annat följande insatser:

- EU:s regelverk för avfall, kemikalier och varor är i huvudsak kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp, och
- Principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material är fastslagen genom beslut där så är lämpligt (M2013/1740/Ke).

### **Etappmål om att minska barns exponering för farliga kemikalier**

Etappmålet om att minska barns exponering för farliga kemikalier är att senast 2018 har beslut fattats avseende befintliga och vid behov nya regelverk och andra styrmedel, vilka medför en betydande minskning av hälsoriskerna för barn till följd av den samlade exponeringen för kemikalier. Riskminskningen ska bedömas i jämförelse med situationen 2012 (M2013/1740/Ke).

### **Etappmål om ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt**

Etappmålet om ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt är att senast 2020 har beslut fattats inom Europeiska unionen eller internationellt som innebär att befintliga och eventuella nya regelverk för human- och veterinärmedicinska läkemedel i ökad utsträckning väger in miljöaspekter (M2013/2682/Ke).

## **Avfall**

### **Etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan**

Etappmålet om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan innebär att insatser ska vidtas senast 2018 så att resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar genom att minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara (Ds 2012:23).

### **Etappmål om ökad resurshushållning i byggsektorn**

Etappmålet om byggnads- och rivningsavfall innebär att insatser ska vidtas senast 2020 så att förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annat materialutnyttjande av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 viktprocent (Ds 2012:23).

## **Biologisk mångfald och ekosystemtjänster**

### **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 (Ds 2012:23).

### **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 (Ds 2012:23).

### **Etappmål om hotade arter och naturtyper**

Etappmålet om hotade arter och naturtyper innebär att åtgärdsprogram för att uppnå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd ska vara genomförda eller under genomförande senast 2015 (Ds 2012:23).

### **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 (Ds 2012:23).

### **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 (Ds 2012:23).

### **Etappmål om helhetssyn på markanvändningen**

Etappmålet om helhetssyn på markanvändningen är att samordningen inom den statliga förvaltningen har förstärkts senast 2016 så att helhetssynen på markanvändningen har ökat (M2014/593/Nm).

### **Etappmål om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden**

Etappmålet om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden är att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden senast 2020 bidrar till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald

eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Skydd av områden ska till 2020 utökas med minst 1 142 000 hektar räknat från 2020 enligt följande:

- Skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning. Detta ska ske genom att det formella skyddet av skogsmark har ökat med cirka 150 000 hektar skogsmark med höga naturvärden och i behov av formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog.
- Skogsbrukets frivilliga avsättningar bör ha ökat i omfattning med 200 000 hektar skogsmark i områden som har eller kan komma att utveckla höga naturvärden till totalt 1 145 000 hektar.
- Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.
- Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.
- Det formella skyddet av marina områden har ökat med minst 570 000 hektar.
- De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts (M2014/593/Nm).

### **Etappmål om miljöhänsyn i skogsbruket**

Etappmålet om miljöhänsyn i skogsbruket är att senast 2015 är de förväntningar som samhället har på miljöhänsyn i skogsbruket tydliggjorda och kända för skogsbruket, så att de får en praktisk tillämpning (M2014/593/Nm).

### **Etappmål om ett variationsrikt skogsbruk**

Etappmålet om ett variationsrikt skogsbruk är att bestämmelser har förtydligats så att det senast 2015 finns goda förutsättningar för ett variationsrikt skogsbruk (M2014/593/Nm).

### **Etappmål om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram**

Etappmålet om en dialogprocess i ett nationellt skogsprogram är att en öppen dialog med intressenter som berörs av skogen och deras värdekedja har etablerats senast den 1 juli 2015. Dialogen omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga värden och syftar till att skogen och dess värdekedja ytterligare bidrar till utvecklingen mot ett hållbart samhälle och en växande biobaserad samhällsekonomi (M2014/593/Nm).

### **Föreslagna etappmål**

Flera förslag till etappmål har lämnats av Naturvårdsverket<sup>1</sup>. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### **Hållbar återföring av fosfor**

#### **Förslag till etappmål för hållbar återföring av fosfor och andra växtnäringsämnen**

Kretsloppen av växtnäringsämnen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från oönskade ämnen. Tillförsel och bortförsl av växtnäringsämnen bör balansera i skog och jordbruk. Avloppssystemen bör utvecklas så att en hållbar återföring av växtnäringsämnen underlättas.

Senast år 2018 kommer:

- Minst 40 procent av fosfor i avlopp tas tillvara och återförs som växtnäring till åkermark utan att detta medför en exponering för föroreningar som riskerar att vara skadlig för människor eller miljö.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2013), Hållbar återföring av fosfor, Naturvårdsverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen, Rapport 6580; och Naturvårdsverkets skrivelse 2013-12-16, Förslag till nya etappmål, Redovisning av regeringsuppdrag, Ärendenr: NV-00336-13.

- Minst 10 procent av kvävet i avlopp tas tillvara och återförs som växtnäring till åkermark utan att detta medför en exponering för föroreningar som riskerar att vara skadlig för människor eller miljö.
- Stallgödsel tas tillvara på jordbruksmark så att tillförsel av växtnäringssämnen balanserar bortförsel.
- Minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras ut och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 procent behandlas, så att även energi tas tillvara. (Redan beslutat av regeringen.)

### **Efterbehandling av förorenade områden**

#### **Förslag till etappmål om efterbehandling av förorenade områden**

Etappmålet för efterbehandling av förorenade områden innebär att:

- Minst 25 procent av områdena med mycket stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
- Minst 15 procent av områdena med stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.
- Användningen av annan teknik än schaktning följt av deponering, utan föregående behandling av massorna, har ökat år 2020.

#### *Övergripande mål*

År 2050 ska alla områden med mycket stor risk eller stor risk för människors hälsa eller miljön vara åtgärdade.

### **Kadmium**

#### **Förslag till etappmål om exponering för kadmium via livsmedel**

Senast år 2018 är styrmedel beslutade som minskar befolkningens exponering för kadmium via livsmedel.

## Avfall

### Förslag till etappmål om återvinning och återanvändning av avfall

År 2020 tas materialet i avfallet från hushåll och verksamheter till vara så långt som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

- Minst 60 procent av avfallet från hushåll och motsvarande avfall från verksamheter förbereds för återanvändning eller materialåtervinns.
- Det är enkelt för hushåll och verksamheter att lämna produkter till återanvändning och avfall till förberedelse för återanvändning.
- Landsting och branscher med en betydande potential att bättre ta vara på materialet i avfallet har tagit fram branschspecifika avfallsmål.

### Förslag till etappmål om minskad mängd matavfall

Matavfallet ska till år 2020 minska med minst 20 procent, jämfört med år 2010, sammantaget för hela livsmedelskedjan utom primärproduktionen. Inom primärproduktionen, det vill säga jordbruket och fisket, ska det finnas en handlingsplan för minskat produktionssvinn senast 2016.

### Förslag till etappmål om textil och textilavfall

År 2020 är kretsloppet för textilier så långt som möjligt resurs-effektiva och fria från farliga ämnen.

- Senast år 2018 finns lättillgängliga insamlingssystem som säkrar att textilier i första hand återanvänds.
- År 2020 återanvänds 40 procent av de textilier som satts på marknaden.
- År 2020 materialåtervinns 25 procent av de textilier som satts på marknaden, i första hand till nya textilier.

- Senast 2020 underlättas kretsloppet för textilier av att särskilt farliga ämnen och andra ämnen med oönskade egenskaper inte förekommer i nyproducerade textilier.



# Statens offentliga utredningar 2014

## Kronologisk förteckning

---

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga.  
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-  
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den  
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning  
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder  
för att främja vidareutnyttjande av  
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2014. Forskningsdebatt, alternativ och  
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-  
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst  
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-  
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-  
materiel  
En ny planerings-, besluts- och  
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar  
inom den arbetsmarknadspolitiska  
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-  
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.  
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett  
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-  
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.  
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på  
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden  
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för  
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets  
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-  
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska  
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår  
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och  
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder  
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade  
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas  
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk  
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för  
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad  
effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]

Lönsamt arbete  
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]

Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]

Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]

Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]

Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]

Registerutdrag i arbetslivet. [48]

### Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldpolitiken. [8]

De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. [37]

Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]

Marknadsmisbruk II. [46]

### Försvarsdepartementet

Investeringsplanering för försvarsmateriel  
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]

Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

### Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]

Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]

Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]

Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]

Synnerligen grova narkotikabrott. [43]

F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]

Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47].

Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.  
Förslag för ett effektivare arbete.  
+ Bilaga. [49].

### Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]

### Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]

### **Näringsdepartementet**

- En digital agenda i människans tjänst  
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
- Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
- Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]
- Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för  
samverkan och service. [39]

### **Socialdepartementet**

- Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. [2]
- Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga. [3]
- Förändrad assistansersättning  
– en översyn av ersättningssystemet. [9]
- Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för  
att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]
- Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.  
[14]
- Läkemedel för särskilda behov. [20]
- Rätt information på rätt plats i rätt tid.  
Del 1, 2 och 3. [23]

### **Utbildningsdepartementet**

- Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]
- Män och jämställdhet. [6]
- Utvärdera för utveckling – om utvärdering  
av skolpolitiska reformer. [12]
- Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat  
genomförande. [19]
- Unik kunskap genom registerforskning.  
[45]