

Långsiktigt hållbar markanvändning

– del 1

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:43

Sammanfattning

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

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

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

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

Våra förslag – prioriterade insatser med långsiktiga avvägningar som grund

Markpolitik med helhetsperspektiv

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

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

Vi föreslår därför:

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

En ändamålsenlig naturvård

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

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

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

Vi föreslår därför:

- Etappmål om skydd av land- och sötvattenområden.

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

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

Miljöhänsyn i skogen

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

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

Vi föreslår därför:

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

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

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

Samlad konsekvensbedömning

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

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

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

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