



PM 2013:140 RI+RVI (Dnr 001-1070/2013)

## Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1, (SOU 2013:43)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 30 september 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Som svar på remissen ”Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1, (SOU 2013:43)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

**Föredragande borgarråden Sten Nordin och Per Ankersjö** anför följande.

### *Ärendet*

Regeringen har tillkallat en parlamentarisk kommitté – miljömålsberedningen – med uppdrag att lämna förslag på hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (målet om att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta) kan nås. Beredningen har överlämnat ett delbetänkande som har remitterats till bland annat Stockholms stad. I betänkandet fokuserar miljömålsberedningen på skydd och skötsel av land- och sötvattensområden och miljöhänsyn i skogsbruket.

Remissen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/16982/a/219086>

### *Beredning*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Exploateringsnämnden har inte inkommit med svar. Med anledning av kort remisstid har miljöförvaltningen svarat med ett kontorsyttrande.

*Stadsledningskontoret* konstaterar att betänkandets förslag har en tyngdpunkt i frågor som primärt torde beröra områden utanför storstadsregionerna. Beträffande förslagen till åtgärd för en markpolitik med helhetsperspektiv välkomnar stadsledningskontoret initiativet att tillsätta en särskild utredare för att åstadkomma en bättre samordning i den statliga förvaltningen. Avseende betänkandets åtgärdsförslag kring en ändamålsenlig naturvård ställer sig stadsledningskontoret tveksamt till behovet av att inrätta en ny skyddsform, så kallade ekolandskap.

*Miljöförvaltningen* anser att delbetänkandet tar avstamp i viktiga frågeställningar kring markanvändningens betydelse för att säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling.

### *Våra synpunkter*

Många av förslagen i betänkandet handlar om åtgärder relaterade till jord- och skogsbruk, något som inte berör Stockholms stad i första hand. Betänkandets förslag om att tillsätta en särskild utredare för att åstadkomma en bättre samordning av

markpolitiken i den statliga förvaltningen är dock positivt. Särskilt välkommet är att det kommunala perspektivet och markägarperspektivet betonas. I betänkandet föreslås att en ny typ av skyddsform för större sammanhängande landskapsområden, så kallade Ekolandskap, inrättas. Det saknas dock övertygande argument om varför befintliga skyddsformer skulle vara otillräckliga. Likaså känns det tveksamt att fastslå exakta arealer för dessa. I stället bör man i första hand använda befintliga, mer tydliga, juridiska styrmedel för att stärka skyddet av ekologiska samband i landskapet. I övrigt hänvisar vi till stadsledningskontorets yttrande.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1, (SOU 2013:43)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 4 september 2013

STEN NORDIN

PER ANKERSJÖ

#### *Bilaga*

Remiss från Miljödepartementet om ”Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1, SOU 2013:43”, sammanfattning

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta

1. att som svar på remissen överlämna Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande
2. att därutöver anföra följande

Enligt Naturvårdsverkets senaste miljömålsuppföljning bedöms endast två av sexton miljömål uppnås med nuvarande politik och inget av de miljömål som berörs i betänkandet om hållbar markanvändning ser ut att kunna klaras. Naturvårdsverket anger att ”den totala förekomsten av värdefulla skogsmiljöer med i dag beslutade eller planerade styrmedel kommer att vara för liten år 2020 för att en gynnsam bevarandestatus av alla skogsberoende arter ska kunna uppnås.”

Att nå målet *Levande skogar* är alltså en utmaning som kräver mer än puts på ytan. Det kräver mer än den nya föreslagna skyddsformen ”ekolandskap”, med oklart skydd, och det krävs mer än den högst otillräckliga takt att skydda områden som dagens statsbudget medger. Utgångspunkten borde istället vara vilka åtgärder som krävs för att klara miljömålen. De förändringar som föreslås i skogslagstiftningen räcker inte heller. Fortfarande saknas ett tillräckligt skydd för hänsynskrävande biotoper, då endast skogsbruksmetoder som ”på ett betydande sätt” påverkar nyckelbiotopen negativt är förbjudna. Det finns alltså inget generellt förbud mot avverkning av nyckelbiotoper idag.

Vi anser att det behövs en större, förutsättningslös översyn av skogsvårdslagstiftningen utifrån vad som krävs för att klara de nationella miljömålen liksom Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet, Århuskonventionen och Nagoyamålen. Slutligen vill vi lyfta behovet av hållbara konsumtionsmönster för att uppnå en hållbar markanvändning utan att exportera miljöpåverkan.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av Karin Rågsjö (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande

## ÄRENDET

Regeringen har tillkallat en parlamentarisk kommitté – miljömålsberedningen – med uppdrag att lämna förslag på hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (målet om att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta) kan nås. Beredningen har överlämnat ett delbetänkande som har remitterats till bland annat Stockholms stad. I betänkandet fokuserar miljömålsberedningen på skydd och skötsel av land- och sötvattensområden och miljöhänsyn i skogsbruket.

Remissen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/16982/a/219086>

## BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Exploateringsnämnden har inte inkommit med svar. Med anledning av kort remisstid har miljöförvaltningen svarat med ett kontorsyttrande.

### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 6 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att miljömålsberedningens betänkande lyfter angelägna frågeställningar för att säkerställa en klok markanvändning ur flera olika aspekter. Kontoret delar beredningens uppfattning att markanvändningen har stor betydelse för såväl en miljömässigt hållbar utveckling som för åtskilliga näringar och för förutsättningarna för regional utveckling.

Vikten av ändamålsenlig markanvändning liksom de olika intressekonflikter som därmed uppstår är inte minst tydliga i en storstad som Stockholm med begränsade markytor kring vilka det råder stark konkurrens. Stadsledningskontoret konstaterar dock att betänkandets förslag har en tyngdpunkt i jord- och skogsbruksrelaterade åtgärder, frågor som primärt torde beröra områden utanför storstadsregionerna, varför kontoret begränsar sitt svar till de delar av betänkandet som kan förmodas äga aktualitet för Stockholms stad.

Vad beträffar betänkandets förslag till åtgärd för en markpolitik med helhetsperspektiv välkomnar stadsledningskontoret initiativet att tillsätta en särskild utredare för att åstadkomma en bättre samordning i den statliga förvaltningen. Staten utgör genom sina olika myndigheter en varierad samling aktörer och en tydligare koordinering mellan diverse statliga instanser skulle underlätta för kommunerna i dialog och samverkan kring markförvaltningsfrågor. För Stockholms del är detta särskilt påtagligt avseende kommunikationer och energiförsörjning.

Stadsledningskontoret ställer sig därför positivt till att statens verksamheter inom dessa områden analyseras och välkomnar särskilt att vikten av att beakta också det kommunala perspektivet och markägarperspektivet betonas. Till dess att en sådan utredare eventuellt utsetts och lämnat konkretiserade förslag på åtgärder för en markpolitik med helhetsperspektiv anser kontoret att det inte är möjligt att anföra några mer preciserade synpunkter på detta.

Avseende betänkandets åtgärdsförslag kring en ändamålsenlig naturvård ställer sig stadsledningskontoret tveksamt till behovet av att inrätta en ny skyddsform, så kallade Ekolandskap, till skydd för större sammanhängande landskapsområden. Kontoret välkomnar

visserligen att det är en skyddsform som bygger på frivillighetens grund, men anser inte att det i betänkandet framförs övertygande argument om varför befintliga skyddsformer skulle vara otillräckliga.

Vad gäller förslaget att ge Boverket i uppdrag att utforma vägledning till kommunerna för hur sociala värden i tätortsnära natur bäst beaktas och utvecklas reser stadsledningskontoret inga invändningar. Kontoret bedömer visserligen att behovet av sådan vägledning för Stockholms del torde vara tämligen begränsat, men instämmer i att det för mindre kommuner kan vara ett välkommet stöd.

Stadsledningskontoret har utifrån ett kommunövergripande perspektiv inget övrigt att anföra beträffande betänkandets förslag kring naturvård utan hänvisar till vad stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd, i sin egenskap av tillsynsmyndighet, påtalar i sitt yttrande.

Stadsledningskontoret föreslår med hänvisning till det ovan anförda att kommunstyrelsen beslutar att besvara remissen med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande

## **Miljöförvaltningen**

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 12 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen anser att delbetänkandet tar avstamp i viktiga frågeställningar kring markanvändningens betydelse för att säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling.

### ***Markpolitik med helhetsperspektiv***

Miljöförvaltningen välkomnar det helhetsperspektiv på landskapet som lyfts fram i delbetänkandet, samt initiativet att utreda möjligheter till en bättre samordning inom den statliga förvaltningen. En sådan samordning skulle underlätta även för kommunernas dialog och samverkan kring markförvaltningsfrågor.

### ***En ändamålsenlig naturvård***

Miljömålsberedningen föreslår ett *etappmål om skydd av land- och sötvattensområden* som innebär att ekologiska samband ska stärkas genom skydd av stora sammanhängande landskapsområden samt att den ekologiska representativiteten ska stärkas genom utökad skydd av skog. Till 2020 ska skyddet omfatta minst 20 % av landets totala land- och sötvattensyta. Därmed vill miljömålsberedningen skapa förutsättningar för att leva upp till det globala åtagandet i Nagoyaavtalet om att skydda 17 % av land- och sötvattensarealen till 2020, speciellt områden av betydelse för biodiversitet och ekosystemtjänster. Arealmål föreslås i delbetänkandet för både offentligt skydd (nationalparker, naturreservat m.m.), frivilliga avsättningar i skogsbruket samt en ny skyddsform för stora sammanhängande landskapsområden.

För att kunna leva upp till åtagandena i Nagoyaavtalet anser miljöförvaltningen att det föreslagna etappmålet bör fokusera även på landskapets ekologiska funktioner, särskilt på områden av betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Etappmålet bör därför ange den andel yta av olika ekologiskt representativa naturtyper som behöver skyddas. Detta bör kunna göras utifrån den omfattande kunskap som finns idag.

#### *Angående Ekolandskap – en ny skyddsform, sid 89*

I delbetänkandet föreslås en ny skyddsform för större sammanhängande landskapsområden för att förstärka de ekologiska sambanden i landskapet, s.k. Ekolandskap. Ekolandskapen bör enligt delbetänkandet omfatta tre procent av land- och sötvattenarealen 2020 och bygga på frivillighetens grund. Arbetet ska koordineras av länsstyrelserna och ske genom samverkan med lokala s.k. samverkansgrupper, där kommunerna uppges ha en viktig roll. För att ge Ekolandskapen ett legalt stöd föreslås länsstyrelserna besluta att Ekolandskapen ska utgöra samrådsområden enligt 12 kap 6§ miljöbalken.

Inledningsvis efterlyser miljöförvaltningen en tydligare beskrivning av den konkreta innebörden av Ekolandskap, för att kunna uttala sig om vilka möjligheter dessa skulle ge i kommunalt perspektiv. Utöver ytmått behöver förslaget ange att valet av områden bör bygga på ekologisk analys av geografiskt läge för strategiskt viktiga samband i landskapet. Dessa förtydliganden skulle även underlätta för kommuner att förhålla sig till etappmålet i sin planering.

Förvaltningen anser att en ökad regional samordning för att upprätthålla ekologiska samband i landskapet är välkommen, då många områden med höga biologiska värden sträcker sig över kommun- och länsgränser. Att besluta att områdena ska utgöra samrådsområden kan i viss mån öka möjligheten att bevara funktioner inom betydelsefulla ekologiska samband. Förvaltningen anser dock att man i första hand bör använda befintliga, mer tydliga, juridiska styrmedel för att stärka skyddet av ekologiska samband i landskapet.

I utredningen ”Grön infrastruktur” (naturvårdsverkets rapport, december 2012) konstaterades att det finns instrument som inte används i den utsträckning som vore möjligt. Naturvårdsverket anger t e x att miljöbalken 3 kap. § 3 om ekologiskt särskilt känsliga områden (ESKO), skulle kunna användas för att peka ut spridningssamband. Det vore en styrka om naturvårdsverket kunde ta fram en ny vägledning om ESKO, då det är viktigt att få fram detta allmänna intresse i avvägningar mot andra intressen.

Generellt kan förvaltningen konstatera att miljöbalkens lagtextformuleringar ofta saknar tydlighet när det gäller hänsynstagande till ekologiska funktioner på landskapsnivå och att det därför finns ett generellt behov av vägledning från centrala myndigheter.

Förvaltningen ser också ett ökat behov av samordning mellan avsättning av grönmark och resurser - inte minst skötselresurser - för att skyddsarbetet ska bli realistiskt. I dagsläget kan kommuner inte söka statligt finansiellt stöd för kontinuerlig planerad skötsel vare sig av skyddad eller icke skyddad naturmark i tätortsnära natur. Delbetänkandet redovisar inte någon ny sådan möjlighet till finansiellt stöd.

I delbetänkandet föreslås att länsstyrelserna skulle få eller omfördela fyra miljoner kronor årligen i ekolandskapsbidrag.

Eftersom kommunernas roll framhävs i förverkligandet av Ekolandskapen anser förvaltningen att det är rimligt att en del av satsningen kommer de kommunala förvaltarna av naturområdena till del, inte minst för att visa att ambitionsnivån kan och bör höjas. (Det är för övrigt viktigt att resurser för ev. Ekolandskap ansås *utöver* länsstyrelsernas nuvarande miljöövervakningsanslag, vilka i sig är en viktig förutsättning för att kunna se hur uppfyllelsen av miljömålen fortskrider.)

*Ang. Sociala värden i tätortsnära natur, sid.100*

I delbetänkandet föreslås att regeringen ger boverket i uppdrag att vägleda kommunernas arbete med att beakta och utveckla sociala värden i tätortsnära natur, för att underlätta fysisk planering. Miljöförvaltningen anser att sådan vägledning kan vara betydelsefull, men efterfrågar framför allt mer preciserade etappmål och konkreta satsningar. Stockholms stad har stor potential att utveckla sociala värden inom den tätortsnära naturen, men sådana åtgärder kräver resurser. Miljöförvaltningen ser ett behov av ökad regional och nationell samordning för att uppnå positiva satsningar i praktiken, t e x regionala vandringsstråk, att tillgängliggöra naturmarken med entréer och målpunkter till skyddade områden etc.

*Ang. prioriterade skötsel- och restaureringsåtgärder, sid. 111*

Miljömålsberedningen lyfter fram fem prioriterade områden för skötsel och restaurering. Prioriteringar som är relevanta för Stockholm är restaurering av våtmarker, skötsel och restaurering av ädellövskogar samt till viss del även ängs- och hagmarker och övergångszoner. Beredningen anser att ansvariga har de verktyg som behövs för att genomföra dessa åtgärder och menar att länsstyrelserna och andra naturvårdsförvaltare får ersättning och bidrag från naturvårdsverket för dessa åtgärder inom skyddade områden. I delbetänkandet räknas olika bidrag upp.

Förvaltningen noterar att de uppräknade bidragen inte är riktade till kommunala förvaltare. Redan idag finns dock svårigheter för kommunerna att finansiera den

kontinuerliga skötsel som anges i antagna skötselplaner för skyddade områden såsom naturreservat. Miljöförvaltningen vill uppmärksamma att beredningen inte föreslår någon nytt/ytterligare stöd eller satsning inom skötsel- och restaurering. Förvaltningen anser att ambitionsnivån behöver höjas för att bevara de kvaliteter naturmarken har idag, såväl biologiska som sociala, och vill framhålla behovet av ökade resurser för skötsel och restaurering inte minst för kommunal, tätortsnära natur. Det gäller särskilt behovet av finansiering av olika specialsatsningar inom stadens naturreservat m.m.

### ***Miljöhänsyn i skogen***

Miljömålsberedningens förslag angående miljöhänsyn i skogsbruket motiveras i delbetänkandet med hänsynens avgörande betydelse för att Sverige ska nå såväl miljökvalitetsmålen om 'levande skogar' och 'ett rikt växt- och djurliv' som leva upp till Nagoyaavtalet.

Miljömålsberedningen föreslår etappmålet att *"Samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket anges tydligt i skogsvårdslagstiftningen senast 2014"*. Förvaltningen ställer sig tveksam till om detta är tillräckligt för att nå miljömålen och åstadkomma en bättre efterlevnad av miljöhänsynen än idag.

En av de åtgärder som föreslås är en ny skogsvårdsförordning med särskilt viktiga hänsynsregler för skydd av växt- och djurarter och hänsynskrävande biotoper, sparande av vissa träd vid avverkning, skyddszoner mot vatten m.m. Förslaget sägs innebära ett förtydligande av redan gällande regler men ingen förändring av nuvarande ambitionsnivå. Man vill även att Skogsstyrelsen ska ta fram en bilaga till den nya förordningen med tydliga definitioner av hänsynskrävande biotoper och om vilka typer av träd som bör sparas vid avverkning. Dock anser man det finnas skäl att utelämna svårdefinierade företeelser ur denna bilaga.

Dessutom föreslås att samhällets krav på hänsyn till sociala värden i skogsbruket tydliggörs genom ett tillägg i skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bemyndigas samtidigt att utfärda föreskrifter inom området. Med "sociala värden" avses människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation, friluftsliv m.m.

I Stockholms stad bedrivs idag inget skogsbruk inom den egna kommungränsen, varför ingen motsvarande tillsyn utövas här. Däremot äger staden mark där skogsbruk bedrivs på andra platser i länet. Stockholms djur- och växtliv är beroende av den regionala grönstrukturen utanför kommunen och således även av hanteringen av denna. Många stockholmare använder också skogsmark i regionen för rekreation. Stockholms invånare kan därför indirekt komma att påverkas av skogsvårdslagstiftningen och de ändringar i denna som föreslås.

Förvaltningen välkomnar förslagen om förtydligad tillsyn och nya möjligheter för Skogsstyrelsen att bedriva tillsyn över miljöhänsynen i skogsbruket. Tillägget i skogsvårdslagen angående sociala värden är också angeläget. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till att förslaget etappmål samt förtydligande av lagstiftningen skulle räcka för att nå de nationella och internationella miljökvalitetsmålen för skogens biologiska mångfald. Med tanke på svårigheterna hittills att uppfylla dessa mål, samt de brister i det svenska skogsbrukets miljöhänsyn som konstateras i delbetänkandet, anser miljöförvaltningen att ambitionsnivån behöver höjas i både lagstiftningen och dess tillämpning jämfört med nuläget.