



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2014-09-01

M2014/1595/Nm

Miljödepartementet

Naturmiljöenheten

Charlotta Sörqvist

Telefon 08 405 2089

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registraturet	
Ink.	2014 -09- 0 5
Dnr:	001-1185/2014
Till:	LV

Remiss avseende Miljömålsberedningens delbetänkande Med miljömålen i fokus - hållbar användning av mark och vatten, SOU 2014:50

Remissinstanser:

1. Svea hovrätt – Mark- och miljööverdomstolen
2. Vänersborgs tingsrätt – mark- och miljödomstolen
3. Östersunds tingsrätt – mark och miljödomstolen
4. Generalläkaren
5. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
6. Kustbevakningen
7. Läke medelsverket
8. Folkhälsomyndigheten
9. Boverket
10. Kammarkollegiet
11. Länsstyrelsen i Stockholms län
12. Länsstyrelsen i Uppsala län
13. Länsstyrelsen i Södermanlands län
14. Länsstyrelsen i Östergötlands län
15. Länsstyrelsen i Jönköpings län
16. Länsstyrelsen i Kronobergs län
17. Länsstyrelsen i Kalmar län
18. Länsstyrelsen i Gotlands län
19. Länsstyrelsen i Blekinge län
20. Länsstyrelsen i Skåne län
21. Länsstyrelsen i Hallands län
22. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
23. Länsstyrelsen i Värmlands län
24. Länsstyrelsen i Örebro län
25. Länsstyrelsen i Västmanlands län
26. Länsstyrelsen i Dalarnas län
27. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
28. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
29. Länsstyrelsen i Jämtlands län

30. Länsstyrelsen i Västerbotten
31. Länsstyrelsen i Norrbottens län
32. Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt
33. Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt
34. Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt
35. Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt
36. Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt
37. Uppsala universitet
38. Göteborgs universitet
39. Stockholms universitet
40. Umeå universitet
41. Linköpings universitet
42. Linnéuniversitetet
43. Mittuniversitetet
44. Chalmers tekniska högskola AB
45. Skogsstyrelsen
46. Statens jordbruksverk
47. Statens veterinärmedicinska anstalt
48. Livsmedelsverket
49. Havs- och vattenmyndigheten
50. Sveriges lantbruksuniversitet
51. Naturvårdsverket
52. Kemikalieinspektionen
53. Statens geotekniska institut
54. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
55. Lantmäteriet
56. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
57. Trafikverket
58. Sjöfartsverket
59. Transportstyrelsen
60. Sveriges geologiska undersökning
61. Tillväxtverket
62. Affärsverket svenska kraftnät
63. Statens energimyndighet
64. Energimarknadsinspektionen
65. Regelrådet
66. Sveaskog Förvaltnings AB
67. Riksantikvarieämbetet
68. Naturhistoriska riksmuseet
69. Konsumentverket
70. Arjeplogs kommun
71. Arvidsjaurs kommun
72. Arvika kommun
73. Borlänge kommun
74. Emmaboda kommun
75. Enköpings kommun
76. Gislaveds kommun
77. Gnesta kommun

78. Gotlands kommun
79. Grums kommun
80. Gällivare kommun
81. Göteborgs kommun
82. Habo kommun
83. Halmstads kommun
84. Haninge kommun
85. Helsingborgs kommun
86. Kalmar kommun
87. Karlskrona kommun
88. Karlstads kommun
89. Kiruna kommun
90. Kramfors kommun
91. Kristianstads kommun
92. Kristinehamns kommun
93. Kungsbacka kommun
94. Kungälv kommun
95. Lerums kommun
96. Linköpings kommun
97. Ludvika kommun
98. Luleå kommun
99. Malmö kommun
100. Motala kommun
101. Munkedals kommun
102. Mölndals kommun
103. Mönsterås kommun
104. Ockelbo kommun
105. Olofström kommun
106. Orust kommun
107. Sala kommun
108. Sandviken kommun
109. Skara kommun
110. Sollefteå kommun
111. Sotenäs kommun
112. Stockholms kommun
113. Sundsvalls kommun
114. Svalövs kommun
115. Svedala kommun
116. Staffantorps kommun
117. Stenungsunds kommun
118. Storfors kommun
119. Storumans kommun
120. Strängnäs kommun
121. Strömstads kommun
122. Södertälje kommun
123. Sölvesborgs kommun
124. Timrå kommun
125. Trelleborgs kommun

126. Uppsala kommun
127. Vadstena kommun
128. Vallentuna kommun
129. Vaxholms kommun
130. Vännäs kommun
131. Västerås kommun
132. Värmdö kommun
133. Årjängs kommun
134. Älvdalens kommun
135. Örebro kommun
136. Östersunds kommun
137. Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering
138. Västra Götalands läns landsting
139. Skåne läns landsting
140. Region Blekinge
141. Region Dalarna
142. Regionförbundet Jämtlands län
143. Region Västerbotten
144. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien
145. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien
146. Sveriges hembygdsförbund
147. Sveriges Kommuner och Landsting
148. Svenska samernas riksförbund
149. Naturskyddsföreningen
150. Lantbrukarnas Riksförbund
151. Svenskt Vatten
152. Svensk energi
153. Skogsindustrierna
154. AgriFood Economics Centre
155. BalticSea 2020
156. Bergvik skog AB
157. Biodynamiska föreningen
158. Branschföreningen svenskt torv
159. Den goda jorden
160. Ekologiska lantbrukarna
161. Friluftsförbundet
162. Fältbiologerna
163. Föreningen Sveriges Spannmålsodlare
164. Förbundet Sveriges småbrukare
165. Gryaab AB
166. Gästrike vatten
167. Havsmiljöinstitutet
168. Hushållningssällskapet förbundet
169. IVL Svenska miljöinstitutet
170. JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik
171. Jägarnas riksförbund
172. Lantmännen
173. Mellanskog

174. Norra skogsägarna
175. Norrskog
176. Skogforsk
177. Skydda skogen
178. Sportfiskarna
179. Stockholm Vatten
180. Sveriges fiskares riksförbund
181. Sveriges jordbruksarrendatorers förbund
182. Sveriges jordägareförbund
183. Sveriges mjölkbönder
184. Sveriges nötköttproducenter
185. Sveriges ornitologiska förening
186. Svensk vindenergi
187. Svensk vattenkraftförening
188. Svenska botaniska föreningen
189. Svenska jägarförbundet
190. Svenskt friluftsliv
191. SWECO
192. Södra skogsägarna
193. WSP Sverige AB
194. Världsnaturfonden, WWF

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet senast den 28 november 2014. Yttrandet bör sändas till Miljödepartementet via e-post i wordformat och strukturerat enligt betänkandets rubriker för att underlätta bearbetningen av remissynpunkterna. Skicka svaren till m.registrator@regeringskansliet.se och med kopia till charlotta.sorqvist@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissinstansen bara berörs av vissa förslag i betänkandet behöver synpunkter bara lämnas på dessa.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Stefan Berggren
Departementsråd

Kopia för kännedom

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/Dom
Försvarsdepartementet/SSK
Socialdepartementet/PBB/SFÖ/FS
Finansdepartementet/BA/KSÄ
Utbildningsdepartementet/UH
Landsbygdsdepartementet/ELT/JFS/LB
Näringsdepartementet/TE/E/ENT/RT
Kulturdepartementet/KU SAK
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

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
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.

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 miljökvalitetsmålen 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 miljökvalitetsmålen 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

Begrepp som rör miljömålssystemet.....	13
Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag.....	27
Del A. Strategier om mark och vatten för att nå miljömålen	
2 Strategier om mark och vatten för att nå miljömålen	55
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 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

3	Långsiktigt hållbar markanvändning	63
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
4	En sammanhållen och hållbar vattenpolitik	71
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 utgör en integrerad del av strategin	76
5	Strategier med etappmål och åtgärder	79
5.1	Om uppdragen och deras genomförande	79
5.1.1	Uppdraget om en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.....	79
5.1.2	Uppdraget om en strategi för sammanhållen och hållbar vattenpolitik.....	80
5.1.3	Bred samhällsdialog	81
5.2	Etappmål för att beskriva samhällsomställning.....	82
5.3	Strategiernas konsekvenser ska bedömas	82
Del B. Hållbar användning av jordbruksmark		
6	Utmaningar för att uppnå en hållbar användning av jordbruksmark.....	87
7	Bevarande av jordbruksmark.....	89
7.1	Etappmål om bevarande av jordbruksmark	89
7.1.1	Motivering.....	90
7.1.2	Åtgärder	95
7.1.3	Konsekvensbedömning	99
8	Ett öppet och variationsrikt odlingslandskap	103
8.1	Förutsättningar för att bevara och stärka ett öppet och variationsrikt odlingslandskap	103
8.1.1	Motivering.....	103
8.2	Ett livskraftigt svenskt jordbruk kan stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden	109
8.2.1	Motivering.....	110

9	En gemensam jordbrukspolitik för hållbar användning av jordbruksmark	115
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
10	Begränsa utsläppen av växthusgaser från markanvändning	133
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
Del C. Grön infrastruktur		
11	Grön infrastruktur behövs för att nå miljömålen	145
12	Stärkt arbete med grön infrastruktur	147
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
Del D. Stärkt klimatanpassning		
13	Bättre styrning för att möta klimatförändringarna	177
14	Stärkt arbete med klimatanpassning	179
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

15 Ett långsiktigt arbete krävs för att nå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen	227
16 Förebygg utsläpp av farliga ämnen till vattenmiljöer	229
16.1 Direkta utsläpp av farliga ämnen till vatten bör åtgärdas	229
16.1.1 Motivering.....	229
17 Skydd och restaurering av vattenområden	239
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
18 Hållbar näringsbelastning.....	259
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

19	Hållbar fiskförvaltning.....	269
19.1	Etappmål om en hållbar fiskförvaltning.....	269
19.1.1	Motivering	270
19.1.2	Åtgärder.....	276
19.1.3	Konsekvensbedömning.....	278
20	Hållbart vattenbruk.....	281
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
 Del F. Effektiv styrning inom havs- och vattenmiljöområdet		
21	Tydligare styrning inom havs- och vattenmiljöområdet ..	287
22	Bättre samordning och struktur inom havs- och vattenmiljöområdet	289
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

23 Samlad konsekvensbedömning	323
23.1 Etappmål för en långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning	323
23.2 Etappmålens ändamålsenlighet	324
23.2.1 Mark- och vattenanvändningen påverkar flertalet miljökvalitetsmål.....	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
24 Författningskommentar	333
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

Reservationer.....	339
Särskilda yttranden	351
Bilagor	
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 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 miljökvalitetsmålen 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 miljökvalitetsmålen. 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 ytvavrinning 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-

förandet 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 miljökvalitetsmålen.

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 miljökvalitetsmål 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 miljökvalitetsmålen 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 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 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.