

Med miljömålen i fokus

- hållbar användning av mark och vatten

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:50

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.