



DATUM
2013-09-24
ERT DATUM
2013-06-18

DIARIENR
2013/151-4
ER BETECKNING
M2013/1659/Nm

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1 (SOU 2013:43)

Miljömålsberedningen har i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning med det övergripande syftet att miljökvalitetsmålen och generationsmålet ska kunna nås.

I det remitterade delbetänkandet konstaterar beredningen att olika intressen och anspråk måste beaktas för att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning. Därtill måste långsiktiga avvägningar göras mellan olika samhällsmål. Statskontorets sammanfattande bedömning är att beredningen hade behövt angripa dessa frågor på ett mer allsidigt sätt och även mer utförligt hade behövt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Statskontoret anser därför att det är svårt att bedöma effekterna av de förslag som beredningen presenterar och i vilken mån de kommer att räcka för att nå de övergripande målen. I det följande åskådliggör vi våra synpunkter genom att kommentera några av förslagen.

Markpolitik med helhetsperspektiv

Beredningen föreslår att regeringen tillkallar en särskild utredare med uppgift att utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen i syfte att förbättra helhetssynen när det gäller markanvändningen. Statskontoret är tveksamt till att konflikter i markanvändningen kan överbryggas genom en statlig organisatorisk lösning. Statskontoret saknar en diskussion om hur regelverket för planering av markanvändningen i plan- och bygglagen och miljöbalken skulle kunna tillämpas på ett bättre sätt i detta syfte.

Möjligen skulle det vara mer fruktbart att i beredningens fortsatta arbete utgå från befintliga planinstrument, såsom kommunala översiktsplaner och detaljplaner, samt processer för att hantera uppkomna konflikter. Boverket och länsstyrelserna har redan i dag samordnande uppgifter, samtidigt som kommunerna ska väga samman olika intressen i sin planering. Nuvarande ordning för att hantera markanvändningskonflikter borde därför analyseras



närmare för att se om förbättringar kan åstadkommas i nuvarande lagstiftning och uppgiftsfördelning innan en förändrad organisation diskuteras.

Skydd av land- och sötvattenområden

Beredningen lämnar flera förslag, såväl i form av etappmål som åtgärder, i syfte att skydda land- och sötvattenområden. I etappmålet ingår hur stora arealer som framöver ytterligare ska skyddas med olika skyddsformer. Att sätta upp arealmål som beredningen nu har gjort är enligt Statskontoret att börja i fel ände. Vad beredningen grundat sina förslag till arealmål på för underlag framgår inte i betänkandet.

Innan man slår fast vilka och hur stora arealer som ska skyddas bör man enligt vår bedömning analysera skyddsbehovet. I detta ingår till exempel att bedöma den biologiska mångfalden, ekologiska samband i landskapet och ekologisk representativitet. Statskontoret är därför positivt till förslaget att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i uppdrag att analysera hur den ekologiska representativiteten ser ut och kan stärkas i det svenska skyddet av land- och sötvattenområden. En sådan analys bör ge ett bättre underlag för att ta ställning till hur omfattande skyddet behöver vara.

Beredningen föreslår en ny skyddsform för stora sammanhängande landskapsområden, s.k. ekolandskap. Vad denna skyddsform skulle innebära i praktiken är svårt att avgöra utifrån betänkandet. Eftersom ekolandskapen föreslås bygga på frivillig grund skulle de kunna karakteriseras som en form av ”organiserad frivillighet”. Det kan därför diskuteras om ekolandskapen ska betecknas som ett formellt skydd eller ingå i de frivilliga avsättningarna. Det enda legala stödet för ekolandskap föreslås vara att länsstyrelserna beslutar om att de ska utgöra samrådsområden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelserna ska enligt beredningens förslag kunna få bidrag för bildade ekolandskap, vilka föreslås belasta anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur inom utgiftsområde 20. Beredningen menar samtidigt att regeringen bör analysera om det därutöver är lämpligt att föra över medel från anslag 1:2 Miljöövervakning m.m. inom samma utgiftsområde till bidraget. Någon motivering till en sådan överföring presenteras inte. Vilka konsekvenser en sådan minskning av anslaget till miljöövervakningen skulle få redovisas inte heller. Statskontoret har svårt att se varför medel för miljöövervakning ska användas till skydd av värdefull natur. Ett eventuellt bidrag bör enligt vår bedömning således enbart belasta anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur.

Statskontoret föreslås få ett uppdrag från regeringen att, efter samråd med Konkurrensverket och Naturvårdsverket, under 2014 utreda förutsättningar och lämpliga former för ersättningsmark i naturvårdssyfte. Det närmare innehållet i och förutsättningarna att utföra ett sådant eventuellt utredningsuppdrag bör föregås av en dialog mellan Statskontoret och Regeringskansliet.

Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser

Beredningen föreslår en prioritering av vissa åtgärder och naturtyper för skötsel och restaurering. Statskontoret har inga invändningar mot dessa prioriteringar, men de prioriterade naturtyperna torde utgöra en begränsad del av samtlig skyddad mark. Beredningen gör dock ingen bedömning av det totala behovet av skötsel i skyddad mark. Detta behov är enligt Statskontorets bedömning viktigt att beakta för att kunna upprätthålla värdena i den mark som redan har skyddats.

Anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur går till skötsel av redan skyddad mark, medan anslag 1:16 Skydd av värdefull natur är avsett för att skydda ytterligare arealer. Den totala nivån av dessa anslag liksom avvägningen dem emellan, dvs. mellan skötsel och ytterligare skydd, kan vara viktig för att uppsatta mål ska kunna nås. Någon sådan avvägning redovisas dock inte av beredningen. Inte heller övervägs om det totala anslagsbehovet för skydd av värdefull natur behöver öka eller om nuvarande anslagsnivå är tillräcklig.

Förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen

Beredningen har föreslagit hur statens krav på lägsta nivå för miljöhänsyn i skogsbruket kan förtydligas dels i en ny skogsvårdförordning, dels genom Skogsstyrelsens arbete.

Statskontoret ser ett värde av ett tydligt regelverk såväl för skogsägare som för Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Statskontoret tror likt beredningen att tydliga krav ökar förutsägbarheten för skogsägarna. Samtidigt finns en risk att det blir svårt att i föreskrifter eller andra vägledande dokument tydligt ange vad som är respektive inte är tillåtet på ett sådant sätt att det blir tillämpligt i alla tänkbara fall.

Statskontoret delar beredningens uppfattning att Skogsstyrelsen ska ha möjlighet att meddela ett föreläggande eller förbud direkt, utan att först ha gett råd som skogsägaren inte har följt. Statskontoret instämmer även i förslagen att Skogsstyrelsen ska upprätta en tillsynsplan, att myndigheten bör få i uppdrag att redovisa hur skillnaden mellan dess tillsyn och råd-



givning ska bli tydligare och att nya sanktionsmöjligheter införs vid allvarliga regelbrott. Dessa förslag torde stärka Skogsstyrelsen i sin tillsyn, vilket bör leda till att regelefterlevnaden ökar.

Ett variationsrikt skogsbruk

Beredningen föreslår att regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att se över föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen i syfte att tydliggöra möjligheterna att bedriva alternativa bruksformer till trakthyggesbruk. Beredningen menar vidare att det är angeläget att Skogsstyrelsen preciserar gränserna för vilka skogsbruksmetoder som är tillåtna respektive otillåtna.

Statskontoret menar att det finns oklarheter i hur beredningens förslag i denna del ska tolkas, men instämmer i att preciseringar bör göras i föreskrifter och inte i allmänna råd. Statskontoret är dock tveksamt till att Skogsstyrelsen i föreskrifter ska ange vilka bruksformer som är tillåtna respektive otillåtna. Föreskrifter bör istället utgå från de kriterier som anses väsentliga oavsett bruksform, t.ex. vad gäller återväxt och miljöhänsyn. Utifrån sådana kriterier bör det sedan vara skogsägarens beslut att välja den mest lämpliga bruksformen.

Statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket

Statskontoret instämmer i beredningens förslag som syftar till att ge ett bättre underlag för skoglig planering. Detta gäller även förslaget att ge berörda myndigheter i uppdrag att utvärdera befintliga ekonomiska stöd och föreslå hur de kan utformas för ökad effektivitet. I förslaget ingår även att förtydliga vilken typ av åtgärder som skogsbruket förväntas genomföra utan statligt ekonomiskt stöd.

Skogsbruk med framtidsperspektiv

Beredningen föreslår att ett nationellt skogsprogram som omfattar skogens ekonomiska, sociala och miljömässiga värden ska tas fram senast 2015.

Av betänkandet framgår inte tydligt vad ett nationellt skogsprogram syftar till. Det är enligt Statskontoret en grundläggande förutsättning att syftet klargörs innan ett arbete inleds för att ta fram ett sådant program. Risken är annars uppenbar att ett nationellt skogsprogram enbart återger den rådande skogspolitiken. Det som behöver klargöras inför ett programarbete är till exempel om det även ska innehålla några avvägningar mellan motstående intressen eller särskilda politiska mål.



Samlad konsekvensbedömning

Etappmål ska ange steg på vägen mot miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. I konsekvensbedömningen av föreslagna etappmål och åtgärder anges att dessa är ändamålsenliga för att skapa förutsättningar för att kunna nå både miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål. Beredningen redovisar ingen närmare analys av konsekvenserna för att styrka detta påstående.

Statskontoret menar att det utan en sådan analys är svårt att uttala sig om förslagets effekter. Förslagen kan mycket väl utgöra steg i rätt riktning, men det finns en risk att de är allt för korta för att miljö kvalitetsmålen och generationsmålet ska kunna nås. Konsekvensbedömningen borde därför ha omfattat en analys av hur långt förslagen räcker för att nå miljömålen eller om de behöver kompletteras med ytterligare åtgärder.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Annika Gustafsson samt utredare Ola Norr, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Ola Norr