



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Miljödepartementet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se
charlotta.sorqvist@regeringskansliet.se

Stockholm den 28 november 2014

Yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Miljömålsberedningens delbetänkande *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50. KSLA:s uppgift är att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet.

Sammanfattning och övergripande ställningstagande

Som framfördes i KSLA:s yttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande *Långsiktigt hållbar markanvändning*, del 1 (M2013/1659/Nm) anser KSLA fortsatt att beredningen har fått ett viktigt och vittomfattande utredningsuppdrag, som har stor betydelse inte bara för miljön utan också för samhällsutvecklingen i allmänhet och för de areella näringarna i synnerhet. Beredningen har med begränsade resurser tagit sig an detta uppdrag och kanske mot denna bakgrund tolkat direktivet i en för snäv bemärkelse av ekologisk hållbarhet.

Följande synpunkter framfördes i KSLA:s svar på det första delbetänkandet och är relevanta även för detta delbetänkande:

- För att uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning, anser KSLA att ett betydligt bredare perspektiv måste anslås, innefattande också sociala, kulturella och ekonomiska aspekter av hållbarhet.
- KSLA anser att behovet av övergripande avvägningar borde ha lyfts fram i utredningen. Även om miljön står i fokus för Miljömålsberedningens arbete, så är en helhetssyn på en hållbar mark- och vattenanvändning väsentlig. Detta innebär att olika samhällsmål vägs mot varandra och att konflikter mellan miljömål analyseras.
- KSLA betonar att det är nödvändigt att skyndsamt utreda hur en förstärkt samordning kan uppnås i den statliga förvaltningen med syfte att öka helhetssynen på mark- och vattenanvändning, i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2013/14: 141, kap 10).

- KSLA vill understryka att forskarsamhället har fått alldeles för liten vikt i utredningsarbetet. I avsaknad av kunskapsflöde från en vetenskaplig referensgrupp finns risk för att slutsatserna baseras på politikergrupper och expertgruppens egna referensramar.
- Bristen på forskarkompetens i beredningen har enligt KSLA lett till att utredningen försummar betydelsen av att utförda åtgärder följs upp med vetenskapligt förankrade provtagningsprogram och utvärderingar.

Dessutom vill KSLA framföra följande synpunkter:

- Författningsförslagen är tydliga, enkla och kan få avsedd effekt, som t.ex. förslaget om att ge större tyngd åt Miljöbalkens 3 kap. 4 §.
- Stödande och uppföljande ansvar för olika myndigheter redovisas tydligt.
- Det är positivt att utredningen som utgångspunkt för en *sammanhållen och hållbar vattenpolitik* har vattnets kretslopp och avrinningsområdet, i stället för administrativa områden. Detta följs dock inte alltid upp i de konkreta strategierna.
- Dagvattenproblematiken i bebyggelse problematiseras väl av utredningen och följs av konkreta förslag till etappmål och strategier.
- Betänkandets analyser relaterade till miljömålen för vatten är i stora delar rimliga.
- Förslaget om en kontrollstation, för att analysera utfallet av åtgärdsprogram för att begränsa näringsbelastningen innan nya åtgärder införs, är bra.

KSLA vill emellertid också peka på några brister i delbetänkandet.

- Beredningens förslag är instrumentella till sin karaktär, medan frågor om hur man kan uppnå ett brett folkligt stöd för åtgärderna, hur man bäst för en kreativ dialog med markägare etc. inte behandlas i delbetänkandet.
- Delbetänkandet bortser från svårigheter kring mät- och analyserbarhet, liksom från att det ofta råder brist på relevanta data.
- Problematiken med nyrekrytering inom jordbruket behandlas inte i delbetänkandet, trots att den är avgörande för att kunna nå övriga jordbrukspolitiska mål.
- Beredningens behandling av ”grön infrastruktur” är alldeles för snävt avgränsat till grönstrukturen utanför tätorterna och det ekologiska perspektivet. Städernas grönstruktur borde ha inkluderats, liksom kultur- och rekreationsperspektiv.
- Tidplanen gällande det stärkta arbetet med klimatanpassning bör pressas ner ytterligare p.g.a. frågans mycket akuta karaktär.
- Friluftslivet utgör ett angeläget mark- och vattenanvändningsintresse. Detta är alltför vagt och undanskymt i utredningen.

Särskilda synpunkter på delavsnitt

I det följande ger vi kompletterande synpunkter på några av de delfrågor som tas upp i delbetänkandet.

Långsiktigt hållbar markanvändning – kap 3

Det är en brist att inget etappmål rör friluftsliv.

Bevarande av jordbruksmark – 7.1.2

KSLA stödjer argumentet att det är motiverat att skilja ut frågan om brukningsvärd jordbruksmark från övriga hushållningsbestämmelser i 3 kap. Miljöbalken vid överprövning p.g.a. nuvarande definitioner (nationell betydelse). KSLA anser det också vara bra att Miljöbalkens 3 kap. 4 § nu kommer att ges en tydligare beskrivning med krav på redovisning och uppföljning. Kompletterande lagstiftning kunde också ha övervägts, liksom frågan om planlagstiftningen generellt sett är utformad på så sätt att önskvärda förändringsförslag kan omhändertas på ett effektivt sätt.

KSLA noterar med tillfredsställelse att beredningen anser att en ökad regional samordning skulle vara befogad för att effektivt kunna arbeta med flera miljö kvalitetsmål. KSLA ifrågasätter dock om detta är möjligt utan att det kommunala planmonopolet diskuteras.

Bevarande av jordbruksmark – 7.1.3

Beredningen anger att en förtätning av stads- eller tätortsmiljöer många gånger kan medföra samhällsekonomiska vinster och förbättrade livsmiljöer för invånarna. KSLA stödjer denna uppfattning, men noterar samtidigt att det inte finns några krav för kommunerna att redovisa konsekvenser av olika utbyggnadsalternativ inom ramen för t.ex. den översiktliga fysiska planeringen. Ett krav på att genomföra sådana konsekvensanalyser hade kunnat resultera i såväl ett mer konkret beslutsunderlag för kommunerna som ett bättre underlag för framtida miljömålsberedningar.

Tidigare förtättningsprojekt har dessutom ofta tagit grönstruktur i anspråk, vilket kan ha sin förklaring i att svensk planering och exploatering grundar sig på ianspråktagande av obebyggd mark, medan man saknar relevanta ekonomiska och juridiska verktyg för att hantera förtättningsproblematiken. Detta är av avgörande betydelse för etappmålet för bevarande av jordbruksmark och KSLA menar att rådande planlagstiftning bör granskas mer kritiskt i syfte att tillgodose att önskvärda miljö kvalitetsåtgärder kan omhändertas på ett effektivt sätt.

Ett öppet och variationsrikt odlingslandskap samt En gemensam jordbrukspolitik för hållbar användning av jordbruksmark – kap. 8 och kap. 9

KSLA anser att beredningen kunde ha tagit upp frågan om nyrekrytering inom jordbruket, generationsväxling m.m. Risken för ett mindre varierat jordbrukslandskap är uppenbar på grund av ett ständigt minskande antal brukare. Detta är särskilt problematiskt i skogs- och mellanbygder där avstånd och det fysiska landskapets förutsättningar sätter gränser för storleksrationalisering.

En gemensam jordbrukspolitik för hållbar användning av jordbruksmark

Inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik CAP införs fr.o.m. 2015 krav på s.k. förgröning, för att fullt ut få tillgång till gårdsstöd. Regler införs med krav på variation av grödor, viss andel permanenta gräsmarker och införandet av ekologiska fokusarealer (EFA). Det är viktigt att dra upp riktlinjer för hur dessa områden kan bidra till att skapa gröna stråk i landskapet.

En gemensam jordbrukspolitik för hållbar användning av jordbruksmark- 9.1.1 och 9.1.2

KSLA är tveksam till utredningens förslag om att skapa möjligheter för värdebaserade ersättningar. För att den avsedda nyttan ska uppnås krävs att det finns brukare som är villiga att utträta önskvärda åtgärder till det värde som sätts. Men eftersom det på många håll i landet råder brist på brukare, behöver ersättningsnivån med nödvändighet snarare anpassas till vad brukarna sätter för pris på de insatser som önskas, annars riskerar värdefulla marker och landskapsobjekt att bli utan skötsel.

Stärkt arbete med grön infrastruktur – kap. 12

KSLA stödjer de förslag till nya etappmål som beredningen presenterar, men anser samtidigt att grönstrukturen inom tätorterna också borde ha behandlats. KSLA anser även att det är bra att Trafikverkets och Svenska Kraftnäts ansvar tydliggörs.

Vattenfrågorna relaterar till begreppet ”grön infrastruktur”. I utredningen definieras begreppet mycket snävt, avgränsat i stort sett till frågor om biologisk mångfald utanför tätorterna. KSLA anser att ”grön infrastruktur” är ett mer heltäckande begrepp som också bör innefatta städerna och tätorterna. KSLA vill också påpeka att inom forskningen används numera begreppet blå-grön infrastruktur för att markera vattnets betydelse.

KSLA anser vidare att ett holistiskt perspektiv måste inkludera såväl kulturella, rekreations- och friluftsförfrågor, som ekonomiska frågor.

KSLA ser vissa motsägelser i föreslagna åtgärder vad gäller gränsen mellan jord och skog. För att förbättra kolinlagringen föreslås en ökad omställning av åkermark till kant och skyddszoner (Kap. 10). För att förbättra den gröna infrastrukturen (Kap 9) föreslås en slopad återbeskogningsplikt av skogsmark inom 25 m från jordbruksmark. Konsekvensbedömning vad gäller minskad produktion av grödor diskuteras men ingen sådan diskussion förs om konsekvenserna av en eventuell minskad skogsproduktion och kolinlagring.

Stärkt arbete med klimatanpassning – kap 14

KSLA stödjer slutsatserna kring kommunernas förutsättningar att arbeta med klimatanpassning och att dessa behöver förbättras. KSLA vill betona att det är särskilt viktigt att staten också avsätter tillräckliga resurser för detta arbete.

Klimatanpassning innefattar stora förändringar. KSLA vill lyfta fram att förståelse och engagemang från allmänheten och från markägare är centrala förutsättningar för att dessa förändringar ska komma till stånd. Detta är något som också måste diskuteras och vara föremål för åtgärder.

De uppenbara sambanden mellan stad och land analyseras bristfälligt och förslagen till åtgärder för att uppnå etappmålen om långsiktigt hållbar hantering av ytavrinning är sektoriellt formulerade (s 203). I praktiken fungerar jordbrukets markavvattnings och bebyggelsens dagvattenhantering som kommunicerande kärn inom avrinningsområdet. Till detta kan läggas konflikterna mellan önskemålen om en effektiv avrinning och önskemålen

om ökad biologisk mångfald i vattendrag. Här efterlyser KSLA samordnade analyser och åtgärder.

Eftersom kostnaderna för skador till följd av översvämningar redan idag är mycket omfattande, anser KSLA också att tidplanen gällande det stärkta arbetet med klimatanpassning bör pressas ytterligare. Eftersom många kommuner, som utredningen påpekar, saknar egna förutsättningar för att bedriva ett verkningsfullt arbete inom området, är det brådskande att åtgärda de brister som utredningen lyfter fram på sid 183.

KSLA vill i sammanhanget också peka på det angelägna behovet av forskning som arbetar integrerat med jordbruksmark, skog, vatten och stad.

Ett långsiktigt arbete krävs för att nå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen – kap 15

KSLA anser att betänkandets analyser relaterat till miljömålen för vatten i stora delar är rimliga, även om det finns brister som påpekas nedan. Det råder även en viss obalans, eftersom man inte skiljer stort från smått eller analyserar konsekvenserna av olika åtgärder.

KSLA stödjer intentionen att förutsättningar för en ekosystembaserad fiskförvaltning ska vara på plats senast 2018, vilket vi menar är en realistisk målsättning utifrån den kunskap vi idag besitter inom detta område. Denna förvaltning måste baseras på vetenskapligt belagd kunskap och tillåtas utvecklas i den takt som empiriska data tillåter. Det är anmärkningsvärt att beredningen inte nämner den akuta konflikt som föreligger mellan bevarandet av goda fiskbestånd och de ökande bestånden av skarv och säl. Ökningen av de senare bestånden illustrerar väl att konflikter mellan olika miljökvalitetsmål måste problematiseras.

Skydd och restaurering av vattenområden – kap. 17

Friluftslivsaspekter har inte beaktats när det gäller skydd och restaurering av vattenområden.

Förslaget att analysera ekologiska samband och ekologisk representativitet är väl motiverat. Detta speglar en realism att allt inte kan skyddas och att värdet av en viss miljötyp varierar från område till område.

KSLA instämmer i beredningens förslag att tillskapandet av marina skyddade områden är angeläget. När sådana områden skapas är det emellertid centralt att syftet med varje reservat definieras och att adekvata uppföljningsprogram definieras som kan avgöra om dessa syften uppnås.

Även om beredningens förslag generellt är bra, andas de i vissa stycken en något förenklad natursyn. Antropogena förändringar som missgynnar vissa arter är ofta fördelaktiga för andra. Mänsklig påverkan framhålls som generellt negativ. Gösen, en av kustfiskets ekonomiskt viktigaste målarter, har gynnats av övergödningen. Minskade bestånd av abborre och gädda har noterats främst i skärgårdarnas ytterområden, där rensning av vattendrag, muddring och exploatering är mindre påtagliga än närmare fastlandet. Behovet av adekvata empiriska studier för att undersöka orsakerna till förändringar, och om motåtgärder är verkningsfulla, kan inte nog understrykas och borde ha betonats av Miljömålsberedningen.

Hållbar näringsbelastning – kap. 18

Utredningen anser att de riktade miljöersättningarna till lantbrukare för att minska utsläpp och läckage av övergödande ämnen är viktiga. KSLA instämmer i att detta lett till åtgärder som enligt modellberäkningar minskat näringsbelastningen från svenskt jordbruk i väsentlig grad. Det är viktigt att dessa stöd verkligen återinförs fr.o.m. 2016.

KSLA stöder att marknads- och direktstöd (pelare I inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik) successivt avvecklas, samtidigt som miljö- och landsbygdsinsatserna (pelare II) stärks. Det är viktigt att Sverige driver dessa frågor inom EU, men detta ska gälla alla medlemsländer, så att det svenska lantbrukets konkurrenskraft inte ytterligare försämras.

KSLA instämmer i att Helcom är en viktig plattform för att få till stånd åtgärder i alla länder runt Östersjön. Utredningen skriver att det totala reduktionskravet för hela Östersjön är i det närmaste oförändrat mellan 2007 och 2013, men att Sveriges beting har ökat. Det stämmer att fosforbetinget ökat betydligt, men samtidigt har kvävebetinget minskat, även det i betydlig grad. Om nya åtgärder och skatter ska införas, såsom föreslagits i flera särskilda yttranden med hänvisning till BSAP (Baltic Sea Action Plan), är det således fosfor som bör stå i fokus. Om ytterligare åtgärder och skatter ska införas, bör det samordnas med övriga Östersjöländer.

Utredningen förordar att en avstämning av åtgärder för minskad näringsbelastning görs 2017. KSLA anser att det är befogat att först studera och uppskatta effekten av de åtgärdsprogram som föreslås för 2015 och 2016 inom EU:s ramdirektiv för vatten samt inom Landsbygdsprogrammet. Det behövs dock att en plan tas fram för hur en sådan avstämning ska genomföras, så att inte arbetet försenas.

Hållbart vattenbruk – kap. 20

Som påpekas i betänkandet, ökar vattenbrukets globala produktion snabbare än annan livsmedelsproduktion. Sverige har en god potential för utveckling. Det är därför anmärkningsvärt att beredningen inte har ett mer offensivt angreppssätt, utan fokuserar mer på problem än lösningar. Odlingar i kraftverksmagasin skulle tillföra näringsämnen som motverkar den oligotrofiering som regleringarna orsakat. Liknande brukningssätt kan även användas i andra inlandsvatten som ligger långt från kusten och som därför inte medför nämnbar närsaltbelastning på Östersjön. Odling av fisk i Östersjön kan också göras utan att det leder till ökad närsaltbelastning, förutsatt att fodret baseras på fisk fångad i Östersjön.

Om beredningen främst ser problem med fiskodling, ges en omotiverat problemfri bild av musselodling. Behovet av fördjupad forskning och problematisering kring olika slags vattenbruk är uppenbar.

Bättre samordning och struktur inom havs- och vattenmiljöområdet – kap 22

I kapitlet uttrycks frustration över uteblivna vattenvårdande åtgärder. Som förklaring till uteblivna åtgärder i vattendirektivets första cykel anges att ansvar för genomförande är otydligt. KSLA menar dock att den största förklaringen istället är att betalningsansvaret för åtgärder inom vattenförvaltningen ännu är oklart. Beredningen nämner finansieringen på ett par ställen men hade gärna kunnat ägna den större utrymme. I oktober presenterade landets fem Vattenmyndigheter sina samrådsunderlag, med åtgärdsförslag för de areella näringarna

för perioden 2016–2021. För lantbruket handlar de bedömda åtgärdskostnaderna om 1–2 miljarder kronor per år. Det är tydligt att problemet inte främst är otydlighet i ansvarsfrågan utan hur kostnaderna ska täckas. Avvägningar kommer att behöva göras mellan olika miljömål och mellan vattendirektivets mål om god ekologisk status och andra samhällsmål, inklusive lantbrukets konkurrenskraft.

För kommande utredningar

För ett i praktiken realistiskt miljövårdsarbete, är det centralt att vi erkänner att mänskliga aktiviteter påverkar den fysiska omgivningen. KSLA noterar att beredningen ger uttryck för skillnader i detta avseende beträffande terrestra respektive akvatiska miljöer och att mänsklig påverkan ses som mer oproblematiskt i den förra, medan det betraktas som en störning i den senare. Detta är sannolikt ett resultat av att vi omformat landmiljön under århundraden och därför vant oss vid hur det ser ut, medan de stora förändringarna av den marina miljön ägt rum främst under de senaste 100 åren. KSLA vill påpeka att vi med all sannolikhet även framgent kommer att vilja utnyttja vattnets produktion av varor och tjänster, vilket kommer att öka trycket på resurserna. Det är mot den bakgrunden som miljövårdsarbete samtidigt måste beakta naturskydd, livsmedelsproduktion samt socioekonomiska realiteter och målsättningar även i vattenmiljöer.

Slutligen vill KSLA uttrycka oro för att denna utredning, liksom flera andra som under senare år gjorts inom akademiens område, i så begränsad utsträckning begagnat sig av forskare. Detta visar sig i vissa stycken som bristande kopplingar till aktuellt kunskapsläge. KSLA understryker behovet av god och vetenskapligt välgrundad kunskapsinsamling i statens offentliga utredningar.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Kerstin Niblaeus

Preses

Carl-Anders Helander

Akademisekreterare och VD