

# Förslag till regeringen

Underlag till den fördjupade  
utvärderingen av Sveriges  
miljömål 2023



FU23

RAPPORT 7091 | JANUARI 2023



# Förslag till regeringen

Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/publikationer](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-7091-5

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2023

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2023

Omslagsfoto: Johnér/Stefan Isaksson



# Förord

Denna underlagsrapport består av en detaljerad beskrivning och konsekvensanalyser av de förslag till regeringen som presenteras i rapporten *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*. Underlagsrapporten beskriver även arbetet med framtagandet av förslagen, i bred samverkan mellan myndigheterna i miljömålssystemet.

Stockholm i januari 2023

Björn Risinger  
Generaldirektör

# Innehåll

<b>1. Arbetet med framtagande av förslag till regeringen</b>	5
1.1 Urval av områden för samverkan kring förslag till regeringen	5
1.2 Inbjudan att delta i samverkan	7
1.3 Genomförande av samhällsekonomiska analyser	8
1.4 Beredning av förslag framtagna i samverkan	9
<b>2. Biologisk mångfald i skogslandskapet</b>	10
2.1 Skapa förutsättningar och incitament för ett förvaltande och brukande av skog, anpassat till den biologiska mångfalden	10
2.2 Riktad information och rådgivning till skogsägare	16
<b>3. Biologisk mångfald i odlingslandskapet</b>	24
3.1 Inrätta samordnare som stöttar lantbrukare för att öka takten i åtgärdsarbetet för biologisk mångfald i odlingslandskapet	24
3.2 Ökad satsning på nationella ersättningar till lantbrukare för restaurering och skötsel av ängs- och betesmark och andra natur- och kulturmiljöer	42
3.3 Avskaffa återbeskningsplikten i skogsbyn	50
3.4 Gynna grön infrastruktur utmed enskilda vägar	59
<b>4. Vatten i landskapet</b>	65
4.1 Långsiktig plan för sammanhållen förvaltning av miljödata	65
4.2 Långsiktig finansiering av miljöövervakning	78
<b>5. Våtmarker</b>	96
5.1 Förenkla och effektivisera klimat- och miljöförbättrande åtgärder genom förslag på regeländringar	96
5.2 Uppdrag att utreda behovet av och komma med förslag på ändringar gällande lagstiftning för rapporteringskrav som berör våtmarksarbete	105
<b>6. Hållbar landsbygdsutveckling</b>	112
6.1 Utred finansieringsmodeller för förvaltning av leder för friluftsliv och naturturism	112
<b>7. Hållbar finanssektor</b>	125
7.1 Förbättra svenska finansmarknadsaktörers möjlighet att bidra till att miljömålen nås	125
<b>8. Källförteckning</b>	142
<b>BILAGA 1</b>	148

# 1. Arbetet med framtagande av förslag till regeringen

Naturvårdsverket har ett instruktionsenligt uppdrag att i samband med den fördjupade utvärderingen av de nationella miljömålen lämna förslag till regeringen i syfte att målen ska nås. Ytterligare 25 statliga myndigheter samt länsstyrelserna på statlig regional nivå har enligt sina respektive instruktioner ett uppdrag att verka för att miljömålen nås och vid behov föreslå åtgärder.

Naturvårdsverkets strävan i arbetet med den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål har varit att ta fram välutredda förslag inom de mest prioriterade områdena, i samverkan med andra berörda myndigheter. Genom att söka en nära samverkan med andra myndigheter har Naturvårdsverket velat åstadkomma att de förslag till regeringen som tas fram har en bred förankring och bidrar till både miljömålen och till andra samhällsmål. I detta inledande avsnitt beskriver vi kortfattat hur arbetet har gått till vad gäller urval av områden, samverkan med andra myndigheter, samhällsekonomiska analyser samt beredning av förslag.

## 1.1 Urval av områden för samverkan kring förslag till regeringen

I denna underlagsrapport presenteras förslag till regeringen inom följande områden som Naturvårdsverket har bedömt är prioriterade i arbetet med styrmedel och åtgärder:

- Biologisk mångfald i skogslandskapet
- Biologisk mångfald i odlingslandskapet
- Vatten i landskapet
- Våtmarker
- Hållbar landsbygdsutveckling
- Hållbar finanssektor

De svenska klimatmålen och insatser för att nå dem hanteras inom det klimatpolitiska ramverket. Trafikanalys, Tillväxtanalys och Länsstyrelsen i Uppsala län har i september 2022 redovisat förslag till insatser. Naturvårdsverket kommer att redovisa övriga underlag till regeringens kommande klimatpolitiska handlingsplan i mars 2023. Därför har arbetet med förslag till regeringen i samband med denna fördjupade utvärdering främst fokuserat på de övriga miljömålen.

## Biologisk mångfald i odlingslandskapet och skogen

Biologisk mångfald har prioriterats av flera skäl. Dels eftersom miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* är långt från att nås och har en negativ utveckling. Dels eftersom utarmningen av den biologiska mångfalden också bidrar till att flera av de andra miljö kvalitetsmålen är svåra att nå. Flera miljö kvalitetsmål har preciseringar som handlar om eller har nära kopplingar till biologisk mångfald, till exempel preciseringar om gynnsam bevarandestatus, hotade arter, ekosystemtjänster, bevarande natur- och kulturvärden och grön infrastruktur. Artdatabankens analys av påverkansfaktorer på rödlistade arter anger att markanvändningen inom jord- och skogsbruket är det som påverkar flest rödlistade arter i Sverige.<sup>1</sup> Därför har Naturvårdsverket valt att fokusera på den biologiska mångfalden inom odlingslandskapet och skogen, och att genomföra det fortsatta analysarbetet i dialog med Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

## Vatten i landskapet

Vatten i landskapet har prioriterats eftersom inget av de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen bedöms nås till 2030. Eftersom vattnet rör sig i landskapet oberoende av administrativa gränser finns ett stort behov av helhetsperspektiv i arbetet för att nå dessa miljö kvalitetsmål. Inom den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljö mål 2023 har Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning gjort en samlad analys av vad som krävs för att vi ska kunna nå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* med sikte på 2030.<sup>2</sup> Analysen har gjorts utifrån ett helhetsperspektiv med utgångspunkt i vattnets flöde genom landskapet. Utifrån denna analys har myndigheterna sedan i samverkan med Naturvårdsverket och länsstyrelserna tagit fram förslag till regeringen. Man har även identifierat behov av insatser där myndigheterna redan har mandat att agera och behov av stärkt samordning av vattenarbetet<sup>3</sup>.

## Våtmarker

Våtmarker är bland de mest artrika miljöerna i Sverige och eftersom de kan binda koldioxid spelar de dessutom en viktig roll i arbetet med att bromsa klimatförändringarna. Restaurering av våtmarker och återvätning med fokus på torvmarker drar nytta av synergier mellan klimat och biologisk mångfald och flera miljö mål kan därmed uppfyllas samtidigt. Därför har Naturvårdsverket valt att prioritera detta område i arbetet med förslag till regeringen.

## Hållbar landsbygdsutveckling

Sveriges landsbygder spelar en viktig roll i arbetet för att nå miljö målen. Utmaningar och förutsättningar skiljer sig dock åt i olika delar av landet, vilket

---

<sup>1</sup> SLU Artdatabanken, *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*. SLU Artdatabanken rapporterar Nr 24, 2020.

<sup>2</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Vatten i landskapet – från källa till hav. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljö målen 2023, 2022*.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket. 2023. *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljö mål 2023 – Med förslag till regeringen*. Rapport 7088, 2023.

myndigheter och andra aktörer behöver vara medvetna om och ta hänsyn till. Glesa landsbygdkommuner har särskilda utmaningar. Den gröna omställningen kan förstärka såväl målkonflikter som synergier mellan miljö- och landsbygdspolitiken. Därför har Naturvårdsverket bedömt att området är prioriterat och haft samverkan med Tillväxtverket och länsstyrelserna för att utforska hur landsbygdens förutsättningar att arbeta med miljö och hållbar utveckling kan stärkas.

## Hållbar finanssektor

EU:s så kallade gröna giv har satt fokus på hållbara finansiella flöden, där EU-taxonomin är en viktig del. Naturvårdsverket har tidigare tagit fram rapporten *Kapitalförsörjning för klimatomställningen*<sup>4</sup> inom arbetet med underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. EU:s taxonomi omfattar dock ett antal områden utöver klimat, bland annat omställning till en cirkulär ekonomi och förebyggande av föroreningar. Naturvårdsverket har i dialog med andra myndigheter, bland annat Finansinspektionen, bedömt att det är prioriterat att kartlägga och undanröja hinder för hållbar finansiering i Sverige.

## Miljö och hälsa

Strävan efter en god miljö såsom frisk luft, minskade utsläpp och buller bidrar även till bättre förutsättningar för människors hälsa och miljömålsarbetet har därför tydliga kopplingar till folkhälsopolitiken. Inom den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023 har därför synergier mellan miljö och hälsa och friskfaktorer varit ett särskilt temaområde. Folkhälsomyndigheten och Naturvårdsverket har tillsammans identifierat flera områden där arbetet kan förbättras. En samverkan inom dessa områden kan fortsätta inom ett programområde som Miljömålsrådet avser arbeta med under nästkommande programperiod år 2023–2026.

## 1.2 Inbjudan att delta i samverkan

I arbetet med att ta fram förslag på åtgärder och styrmedel har Naturvårdsverket sökt en bred samverkan. 26 nationella myndigheter samt länsstyrelserna har ett instruktionsenligt ansvar att verka för att miljömålen nås samt vid behov föreslå åtgärder. Dessa myndigheter har bjudits in att delta i arbetet. Naturvårdsverkets generaldirektör Björn Risinger bjöd i december 2021 via e-post till myndighetschefer in myndigheterna till samverkan.

Ett stort antal myndigheter har valt att delta i samverkan. Information om vilka myndigheter som har deltagit i arbetet med respektive förslag finns i anslutning till förslagen.

---

<sup>4</sup> Naturvårdsverket, *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning – hinder och förslag på åtgärder. Underlagsrapport till regeringsuppdraget om Näringslivets klimatomställning*. Rapport 7066, 2022.



## 1.3 Genomförande av samhällsekonomiska analyser

För att uppnå miljömålen på ett effektivt sätt behöver arbetet med att utveckla styrmedel och åtgärder bygga på en strukturerad samhällsekonomisk analys. Samhällsekonomisk analys består av en inledande problemanalys som identifierar vilka marknadsmisslyckanden som finns inom ett område och som kan motivera statlig styrning, följt av en analys av lösningsförslag och slutligen en beskrivning av lösningsförslagets konsekvenser. Angreppssättet beskrivs i Naturvårdsverkets Handledning för samhällsekonomisk konsekvensanalys<sup>5</sup>.

Under hösten år 2020 tog Naturvårdsverket fram ett internt vägledande dokument<sup>6</sup> i syfte att ytterligare förtydliga hur samhällsekonomisk analys kan bidra till framtagandet av förslag till regeringen i arbetet med denna fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål. Den föreslagna arbetsprocessen är ytterligare ett steg på vägen mot en strukturerad process för att ta fram förslag på nya styrmedel. Analysarbetet inom biologisk mångfald i odlingslandskapet respektive skogslandskapet följde i stort den framtagna arbetsprocessen med vissa anpassningar. Arbetet startades under våren 2021 genom inledande workshops för att sortera och prioritera de bakomliggande problemen till förlusten av biologisk mångfald, samt utveckla problemanalyserna<sup>7</sup> för de två prioriterade områdena. I början av 2022 övergick arbetet med att analysera förslag på lösningar. Detta gjordes i samverkan med berörda myndigheter.

Även arbetet med området *Vatten i landskapet* utgick från den framtagna arbetsprocessen. Under våren 2021 påbörjades arbetet med att beskriva vilket vattenlandskap som behövs för att vi ska kunna uppnå miljömålen. Den efterföljande analysen av möjliga åtgärder och styrmedel inleddes med en workshop i april 2022. Flera andra myndigheter har deltagit i processens olika steg, men arbetet har huvudsakligen drivits av Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Sveriges geologiska undersökning. En underlagsrapport finns publicerad på Havs- och vattenmyndighetens webbplats.<sup>8</sup>

För området *Hållbar landsbygdsutveckling* har processen sett annorlunda ut av tidsskäl och den samhällsekonomiska analysen har utförts under perioden april - augusti 2022 med hjälp av en konsult.

---

<sup>5</sup>Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets handledning i samhällsekonomisk analys*, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/handledning-i-samhallsekonomsikkonsekvensanalys>, Hämtad 2022-12-26.

<sup>6</sup>Naturvårdsverket, *Bilaga 2. Samhällsekonomisk analys i FU23*. Ärendenummer: NV-05181-20, 2020.

<sup>7</sup>Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i odlingslandskapet*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.

Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.

<sup>8</sup>Havs- och vattenmyndigheten, *Vatten i landskapet – från källa till hav. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*, 2022.

För området *Våtmarker* började arbetet under våren 2022 med att beskriva prioriterade områden. Ingen separat samhällsekonomisk analys har genomförts men förslagen har lyfts på ett eller annat sätt i tidigare arbete med våtmarkssatsningen och grundar sig bland annat på kraven som ställs enligt LULUCF<sup>9</sup> samt synpunkter från länsstyrelserna<sup>10</sup> och andra aktörer.

För *Hållbar finanssektor* har analysen utgått från Naturvårdsverkets rapport *Kapitalförsörjning för klimatomställningen*<sup>11</sup> som utgör ett underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. I arbetet med den rapporten genomfördes samhällsekonomisk analys av förslaget med fokus på klimatmålen. Det arbetet har nu kompletterats med en översiktlig kartläggning och analys av existerande data, initiativ och investeringsmöjligheter kopplade till andra miljömål än klimatmålen.

## 1.4 Beredning av förslag framtagna i samverkan

Naturvårdsverket har löpande informerat om arbetet med förslagen i *Samverkansgruppen för miljömålen*. I samverkansgruppen deltar representanter för samtliga de 26 myndigheter samt länsstyrelserna som har ansvar i miljömålssystemet. Där finns också representanter för Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges kommuner och regioner, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Världsnaturfonden WWF samt Naturskyddsföreningen. De förslag som har tagits fram har presenterats för samverkansgruppen med möjlighet att ställa frågor och komma med inspel och synpunkter.

Organisationerna som deltar i Samverkansgruppen för miljömålen har också tillsammans med andra berörda organisationer fått ta del av utkastet till förslag och haft möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter under perioden 30 september – 21 oktober 2022. Naturvårdsverket har sedan i möjligaste mån omhändertagit de synpunkter som har inkommit. Synpunkterna finns tillgängliga i sin helhet i Naturvårdsverkets ärendehanteringssystem<sup>12</sup>.

Beslut om vilka förslag som ska inlämnas till regeringen har slutligen fattats av Naturvårdsverkets generaldirektör.

---

<sup>9</sup> Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU2018/841*, 2018.

<sup>10</sup> Länsstyrelserna, *Länsstyrelsernas våtmarksarbete – Redovisning av uppdrag 7. Våtmarker i länsstyrelsernas regleringsbrev 2021*, Diarienummer 500-4742-2021.

<sup>11</sup> Naturvårdsverket, *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning – hinder och förslag på åtgärder. Underlagsrapport till regeringsuppdraget om Näringslivets klimatomställning*. Rapport 7066, 2022.

<sup>12</sup> Naturvårdsverket, *FU23: Synpunkter på förslag till åtgärder och styrmedel*. Ärendenr: NV-05397-22, 2022.

## 2. Biologisk mångfald i skogslandskapet

### 2.1 Skapa förutsättningar och incitament för ett förvaltande och brukande av skog, anpassat till den biologiska mångfalden

Regeringen föreslås att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att i samverkan med andra berörda myndigheter som exempelvis Tillväxtverket att utreda och föreslå styrmedel och åtgärder som skapar incitament för ett ökat bevarande av skogar med höga naturvärden och biologisk mångfald. Förslagen ska syfta till att synliggöra och inkorporera skogar med höga naturvärden och biologisk mångfald i marknadsekonomin, på samma sätt som skogsprodukter, i syfte att skapa en mer samhällsekonomiskt optimal produktion av biologisk mångfald. Förslagen ska bygga på frivillighet och kostnadseffektivitet. Förslag ska ges på hur omfattande åtgärderna ska vara och hur de ska finansieras. Val av finansieringskälla ska motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, med särskilt fokus på marknadslösningar. Förslagen ska syfta till att skapa incitament för ökat bevarande av skogar med höga naturvärden, där bland annat funktionell konnektivitet, representativitet och kritiska tröskelvärden är avgörande för den biologiska mångfalden, samt skapa förutsättningar för ökad valfrihet bland skogsägare att själv besluta om inriktningen av sitt förvaltande och brukande av sin skog.

De förslag som tas fram ska bedömas i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel. Marknadsbaserade styrmedel som exempelvis certifierings-systemet ska beaktas i framtagandet av förslag. Styrmedelsförslag som kan ingå kan exempelvis vara incitament för att skapa upplevelse- och naturturismvärden eller för bevarande av skog eller att staten bidrar till att skapa en marknad som ekologisk kompensation. Inom uppdraget kan även kan även möjligheten att underlätta för marknadsbaserade styrmedel undersökas, som exempelvis biodiversitetskrediter, eller en bredning av potentiella klimatrelaterade styrmedel för skogen som kolsänka till exempel omvänd auktion.

#### 2.1.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen lägger fram samma förslag i utvärderingen av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*.

## 2.1.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, länsstyrelserna, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet, Sametinget samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

## 2.1.3 Problemanalys

Förslaget är baserat på den underlagsrapport och problemanalys till fördjupad utvärdering av miljömålen 2023 som berör biologisk mångfald i den produktiva skogen.<sup>13</sup> I problemanalysen framkommer att en bakomliggande orsak till habitatförändringar och förlust av biologisk mångfald är det sätt skogen brukas på, där ett homogent och produktionsinriktat skogsbruk med utarbetade och standardiserade metoder för avverkning och skötsel av skog används i ett annars heterogent landskap med skiftande biologiskt innehåll. Den biologiska mångfalden i skogen har ett samhällsekonomiskt värde och för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen utanför formellt skyddade områden behövs en ökad anpassning av skogsbruket till de naturliga och lokala förutsättningarna för biologisk mångfald som finns på olika platser i skogen.

Utifrån den biologiska mångfaldens egenskaper och att det finns få incitament för brukarna av skogen att beakta den, produceras och beaktas den biologiska mångfalden i för liten utsträckning i jämförelse med vad som är önskvärt för samhället idag. Dagens sätt att bruka skogen på blir då samhällsekonomiskt ineffektivt. Idag dominerar brukandet av Sveriges produktionsskogar helt av ett skogsskötselsystem (trakthyggesbruk) och den dominerande värdekedjan bygger på industriell förädling av vedråvara av främst gran och tall. Incitament som leder till en utveckling av och breddning av fler än en affärsmodell i skogsbruket ökar valfriheten för skogsägaren där egna intressen, preferenser och värderingar kan styra inriktningen i förvaltande och brukande av den svenska skogen mer än vad det gör idag. Detta skulle skapa variation och möjliggöra en ökad biologisk mångfald i den svenska skogen.

Den produktiva skogsmarken ägs till största del (48 procent) av drygt 313 000 privata enskilda ägare. Detta är en heterogen grupp med skilda preferenser och förutsättningar att producera virke, biologisk mångfald och ekosystemtjänster. På grund av de prismekanismer skogsägare möter och skogsbrukets beskaffenhet är incitamenten för att upprätthålla ett produktionsinriktat skogsbruk med fokus på kvantitativt stor virkesproduktion höga, medan incitament för ett förvaltande mer anpassat till den biologiska mångfalden är lågt<sup>14</sup>. I problemanalysen framkommer att incitamenten för ett brukande anpassat till den biologiska mångfalden är svaga då det ofta inte är privat- eller företagsekonomiskt lönsamt att beakta de samhällsvärden som biologisk mångfald skapar eftersom större delen av skogens samhällsekonomiska nyttor som biologisk mångfald inte handlas på en marknad och har

---

<sup>13</sup> Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.

<sup>14</sup> Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.

ett pris. Skogsägaren, som antas bedriva ett ekonomiskt rationellt skogsbruk, har dessutom svaga incitament att utveckla och investera i åtgärder som ökar den biologiska mångfalden på fastigheten då värdet av skog som investering minskar om skogen utgörs av höga naturvärden som exempelvis nyckelbiotoper. Det framkommer även att incitamenten för en enskild skogsägare att anpassa sitt brukande till tillståndet på omkringliggande skogsfastigheter för att motverka fragmentering av livsmiljöer, biologisk mångfald och för att behålla ekosystemens funktioner är mycket låga.

För att skapa ekonomiska incitament till att bevara och utveckla den biologiska mångfalden behöver den utvecklas till en attraktiv tillgång för skogsägaren. Att skapa incitament som möjliggör ett lönsamt förvaltande anpassat till den biologiska mångfalden skulle innebära en ökad frihet bland skogsägare att själva och frivilligt besluta om inriktningen av sitt förvaltande och brukande. Ett brukande inriktat på biologisk mångfald ska kunna vara en lönsam affärsmodell på motsvarande sätt som ett produktionsinriktat brukande är idag. Detta skulle bidra till att stärka äganderätten hos skogsägaren där fler alternativ än att bedriva skogsbruk för virkesproduktion kan utvecklas och vara lönsamma. De enskilt ägda skogarna har därmed stora möjligheter att vidareutveckla traditionella och nya värdekedjor som bygger på skogsägarnas egna visioner, behov och mål med sin skog.

Det finns också ett allt större intresse bland köpare och investerare för olika varor, tjänster och investeringar som är ekologiskt hållbara och bra ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv. Efterfrågan på kvalitetsvirke för byggande i trä och byggnadsvård ökar. Det handlar också om verksamhetsutövers, exploitörers och kommuners intresse av tjänsten ekologisk kompensation. Det är investerare som pensionsfonder som kan vara intresserade av hållbara investeringar och företag och organisationer som kan vara intresserade av biodiversitetskrediter som en del i CSR (corporate social responsibility) eller RBC (responsible business conduct). Uppdraget handlar om att skapa förutsättningar och incitament så att skogsägare genom nya affärsmodeller kan hitta dessa köpare och investerare.

#### 2.1.4 Analys av lösningsförslag

Biologisk mångfald är en grundförutsättning för ekosystemens långsiktiga kapacitet att leverera många av de tjänster som nyttjas av människan. Som uppmärksamhets i problemanalysen är ett viktigt hinder för att den biologiska mångfalden inte beaktas i tillräcklig utsträckning vid skogsbruk är att det inte är företagsekonomiskt lönsamt för den enskilda skogsägaren att beakta de samhällsvärden som biologisk mångfald skapar och att anpassa sitt brukande till den biologiska mångfalden. Det finns sålunda ett stort behov av att utveckla styrmedel som ökar de företagsekonomiska incitamenten att anpassa brukandet till den biologiska mångfalden i skogen. Idag saknas som nämnts sådana företags- och privatekonomiska incitament för skogsägare i hög utsträckning eftersom större delen av skogens samhällsekonomiska nyttor inte handlas på en marknad och har ett pris. Därmed skapas obalans mellan företagsekonomiska incitament å ena sidan och den samhällsekonomiska nyttan å andra sidan. För att skapa möjlighet att bevara biologisk mångfald och andra samhällsnyttor i skogen med rådande skogspolitiska inriktning om frihet under ansvar finns det därmed behov av nya styrmedel som innehåller företagsekonomiska incitament för att förvalta den biologiska mångfalden i skogen och göra den till en attraktiv tillgång för den privata skogsägaren.

Styrmedelsförslag som kan ingå i uppdraget att utreda för att göra höga naturvärden och den biologiska mångfalden till en attraktiv tillgång för skogsägaren kan exempelvis vara incitament för att skapa upplevelse- och naturturismvärden eller för bevarande av skog. Det skulle också kunna vara att skapa incitament för skötsel- och förvaltningsformer som exempelvis främjar förekomsten av lavar och därmed skapar förutsättningar för renskötsel, eller incitament som främjar byggnadsvårdsvirkesproduktion. Det kan också handla om styrmedel för omvänd auktion som innebär att specifika naturvårdsåtgärder eller tjänster för ökad biologisk mångfald upphandlas och att aktörerna lägger bud på ersättningsnivå för att genomföra dessa. Utredningen kan även undersöka huruvida ett sådant system kan kombineras för att samtidigt öka klimatnyttan, exempelvis genom att öka koldioxidinlagringen i skogen<sup>15</sup>. Utredningen kan även undersöka möjligheten att underlätta för marknadsbaserade styrmedel som exempelvis biodiversitetskrediter.

## 2.1.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Att utreda och föreslå styrmedel och åtgärder som syftar till att skapa incitament för ett ökat bevarande av skogar med höga naturvärden och biologisk mångfald och som leder till en bredning med fler än en affärsmodell i skogsbruket förväntas ha störst effekt för *Levande skogar* och *Ett rikt växt och djurliv*, men också andra miljö kvalitetsmål som *Storslagen fjällmiljö*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker* kan komma att påverkas positivt. Förslaget kan även bidra positivt till arbetet med grön infrastruktur, beroende på uppdrages slutgiltiga utformning.

### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Förslaget syftar till att skapa incitament som leder till att den biologiska mångfalden utvecklas till en attraktiv tillgång för skogsägaren och därigenom bevaras. Lämpligt utformade affärsmodeller för höga naturvärden och biologisk mångfald skulle kunna bidra till att flera samhällsmål nås. En skog med höga naturvärden är mer attraktiv för friluftsliv och rekreation och förslaget har därmed potential att förbättra förutsättningarna för god livskvalité, rekreation och folkhälsa. Förslagen inom uppdraget kan även ha en positiv effekt på klimatanpassningen (att motverka negativa effekter av ett ändrat klimat) och på klimatomställningen (minska omfattningen av uppvärmning genom minskade utsläpp och ökade upptag) om hänsyn till dessa värden tas i framtagandet av förslagen. Förslaget har även potential att bidra positivt till kulturmiljövärden, renskötsel och den svenska landsbygdsutvecklingen. Förslaget bidrar även positivt till globala hållbarhetsmål, i synnerhet Mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald, delmål 15.1, 15.2, 15.5, 15.A-B, men även Mål 12 Hållbar konsumtion och produktion, delmål 12.2 samt Mål 13 Bekämpa klimatförändringarna, delmål 13.1.

---

<sup>15</sup> I rapporten Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn föreslås omvänd auktionering för ökad kolsänka i skogen. Naturvårdsverket, *Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn*, Rapport 7059, 2022.

## BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Genomförd problemanalys<sup>16</sup> ligger till grund för det förslag om myndighetsuppdrag som tagits fram.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

De förslag som tas fram i utredningen ska bygga på frivillighet och utfallet för den biologiska mångfalden och övriga mål är därför mer osäkert än vid tvingande styrmedel som exempelvis lagar. Incitament som leder till en bredning med fler än en affärsmodell i skogsbruket syftar till att öka valfrihet för skogsägaren där egna preferenser för natur- och miljövärden kan styra inriktningen i förvaltande och brukande i högre grad än vad det gör idag. Förslaget bedöms därför möjliggöra för en ökad biologisk mångfald och förbättra förutsättningen för att miljömålen ska nås.

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Förslaget genomförs som ett regeringsuppdrag i myndigheternas ordinarie verksamhet och kan tränga ut andra uppdrag och verksamhet, men innebär ingen ytterligare kostnad i uppdragsfasen. Vilka konsekvenser utredningens förslag har för de offentliga finanserna i ett senare skede är svårt att bedöma.

## 2.1.6 Förslagets kostnadseffektivitet

### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Förslagets kostnadseffektivitet går inte att bedöma innan utredningen är klar. I uppdraget ska det vara formulerat att de förslag som tas fram ska bedömas i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel samt bygga på kostnadseffektivitet. Marknadsbaserade styrmedel som exempelvis certifieringssystemet ska även beaktas i framtagandet av utredningens förslag.

### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Se ovan.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Se ovan.

## 2.1.7 Förslagets genomförbarhet

### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen har full rådighet då förslaget innebär att ge ett myndighetsuppdrag i form av ett regeringsuppdrag. Rådighet över genomförande av de förslag som kan komma ur utredningen utreds lämpligen inom ramen för utredningsuppdraget.

---

<sup>16</sup> Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.

## EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

I utredningen ska förslag ges på hur omfattande åtgärderna ska vara och hur de ska finansieras. Val av finansieringskälla ska motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Se konsekvenser för de offentliga finanserna.

## BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Nej.

### 2.1.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Förslaget är ett utredningsuppdrag till myndigheter och får därför inga direkta konsekvenser för näringslivet. I förlängningen kan utredningens förslag leda till en mer diversifierad/heterogen skogsnäring då förslaget syftar till att skapa en större valfrihet bland skogsägare att själva besluta om inriktningen av sitt förvaltande och brukande av skog. Vilka andra marknader och marknadsaktörer som kan komma att påverkas av och utvecklas med anledning av uppdragets förslag utreds lämpligen inom ramen för utredningsuppdraget.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Tillsättningen av utredningen får i sig inga direkta konsekvenser för hushållen.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Osäkerhet när det gäller konsekvenser av utredningens förslag eftersom resultat och förslag inte är kända.

### 2.1.9 Övrigt

Just nu är det många pågående regeringsuppdrag som berör skogen och som kan påverka förslaget på något sätt. Förslaget har eventuellt beröringspunkter med regeringsuppdraget *Hyggesfritt och naturnära skogsbruk* där bland annat kunskap om affärsmodeller med avseende på hyggesfritt skogsbruk och kontinuitetsskogsbruk ska sammanställas, men även regeringsuppdragen *Uppdrag att se över den nationella strategin för formellt skydd av skog* och *Mer flexibelt, ändamålsenligt, attraktivt biotopskydd samt skydds- och ersättningsformer anpassade för fjällnära skog*.



## 2.2 Riktad information och rådgivning till skogsägare

Regeringen föreslår att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla och införa ett rådgivningsprogram för att förse fastighetsägare med riktad information och rådgivning om den enskilda fastighetens naturvärden och vilka möjligheter det finns att sköta och skydda dessa och för ersättning. Förslaget syftar till att korrigera den informationsasymmetri som finns för skogsägare idag och därmed möjliggöra beslut som är mer lönsamma samhällsekonomiskt och för enskilda skogsägare, samt skapa incitament för ett ökat bevarande av skogar med höga naturvärden där bland annat funktionell konnektivitet, representativet och kritiska tröskelvärden är avgörande för den biologiska mångfalden. Förslaget förväntas bidra till att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas och är tänkt att användas i förebyggande syfte innan en avverkningsanmälan lämnats in. Genom att öka kunskaps- och informationsnivån för skogsägaren skapas också förutsättningar för ökad frihet för denne att själv besluta om inriktningen av sitt förvaltande.

För att förslaget ska ha önskad effekt krävs att det finns säker finansiering för de aktuella skydds- och skötselformer som rådgivningen belyser och skogsägaren önskar. Det krävs också att den form av skydd som skogsägaren önskar kan genomföras enkelt och relativt snabbt. Incitamenten för att lämna skogen oavverkad är idag små eftersom detta kan vara mindre lönsamt för skogsägaren. För att stärka lönsamheten för den enskilde skogsägaren att investera i biologisk mångfald föreslås också att ytterligare incitament skapas som gör den stående skogen mer lönsam (se förslaget *Skapa förutsättningar och incitament för ett förvaltande och brukande av skog, anpassat till biologisk mångfald*).

### 2.2.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Underliggande analyser och bedömningar svarar Naturvårdsverket huvudsakligen för.

### 2.2.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Världsnaturfonden WWF.

### 2.2.3 Problemanalys

Förslaget är baserat på den underlagsrapport och problemanalys till fördjupad utvärdering av miljömålen 2023 som berör biologisk mångfald i den produktiva skogen<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärendnr: NV-07370-21, 2022.

I problemanalysen framkommer att en bakomliggande orsak till habitatförändringar och förlust av biologisk mångfald i skogen är det sätt skogen brukas på, där ett homogent och produktionsinriktat skogsbruk används i ett annars heterogent landskap med skiftande biologiskt innehåll. För att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen utanför formellt skyddade områden behövs därför en ökad anpassning av skogsbruket till de naturliga och lokala förutsättningarna för biologisk mångfald som finns på olika platser i skogen. Utifrån den biologiska mångfaldens egenskaper och att det finns få incitament för brukarna av skogen att beakta den, produceras och beaktas den biologiska mångfalden i för liten utsträckning i jämförelse med vad som är önskvärt för samhället idag. Dagens sätt att bruka skogen på blir då samhällsekonomiskt ineffektivt.

En ökad anpassning av skogsbruket avser anpassning av hela spektret av skötselåtgärder, skötselmetoder och skötselssystem och innebär i vissa sammanhang att lämna speciellt utvalda områden orörda eller att skötas för att bevara naturvärdena. Den här typen av områden på den produktiva skogsmarken kan till exempel vara registrerade eller icke-registrerade nyckelbiotoper<sup>18</sup>, värdekärnor<sup>19</sup> och kontinuitetsskogar<sup>20</sup>. Dessa är viktiga habitat för många skogslevande arter och utgör miljöer som normalt inte kan nyskapas inom överskådlig tid. Vissa arter och habitat utgör rester från äldre skogshistoriska tillstånd med ibland flertusenårig historia och kontinuitet. När dessa naturvärden försvinner går värdena förlorade. Möjligheten att nyskapa eller återskapa livsmiljöer för hotade arter är mycket begränsad då komplexa ekosystem bildas under mycket lång tid. Det finns idag små arealer av dessa habitat kvar i Sverige och förlusten för den biologiska mångfalden och samhället blir således betydande om dessa områden avverkas. Förlusten av biologisk mångfald för samhället bedöms vara mycket stor eftersom förlusten av dessa habitat många gånger är oåterkallelig. Att bevara dessa skogar är också en politisk ambition: ”Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras, antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar samt att miljöhänsynen i skogsbruket ska öka”<sup>21</sup>. Samtidigt saknas idag tydliga styrmedel som säkerställer att ambitionen uppfylls.

Det avverkas skogar med höga naturvärden idag men omfattningen är osäker. Enligt Skogsstyrelsen kontrollinventeringar av nyckelbiotoper har det avverkats motsvarande 55 000 hektar nyckelbiotoper mellan år 2000 och 2018 i nordvästra Sverige<sup>22</sup>, vilket är 12 procent av den areal som registrerades 2000. Arealen avverkade biotoper kan dock vara mycket högre eftersom en stor del, 46 procent, av dessa inte identifierades som besöksobjekt vid uppföljning år 2018.

---

<sup>18</sup> Nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Många nyckelbiotoper är natursskogsrester och/eller har värden knutna till lång kontinuitet.

<sup>19</sup> Värdekärna avser ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Kategorierna nyckelbiotop och värdekärna överlappar i praktiken en hel del, men värdekärna är ett vidare begrepp eftersom det även omfattar naturvärdeskvaliteter som ligger något under nyckelbiotopsnivån.

<sup>20</sup> En kontinuitetsskog är en skog som har arter vars förekomst förklaras av att det under lång tid funnits lämpliga skogsmiljöer och substrat i just denna skog eller i dess närhet.

<sup>21</sup> Regeringen, *Budgetpropositionen för 2022*, Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 20, 2021.

<sup>22</sup> Skogsstyrelsen har gjort kontrollinventeringar av nyckelbiotoper vid två tillfällen, år 2000 och 2018.

## 2.2.4 Analys av lösningsförslag

Det finns flera hinder och marknadsmisslyckanden som gör att avverkning av naturvärden inte upphör och där staten bör gå in och styra bort från avverkning. De externa effekter och kostnader för samhället som avverkning av skog med höga naturvärden orsakar är inte internaliserade i den privata kostnaden hos brukaren. För den som äger skogen är det i stället olönsamt att lämna skogen oavverkad. Samtidigt har skogsägare olika mål med sin skog vilket värdemässigt påverkar hur lönsamt det faktiskt är för den enskilde. Det finns skogsägare som värderar höga naturvärden på sin fastighet högre än att avverka. För denna grupp av skogsägare kan två typer av hinder påverka beslut om brukande och avverkning, kunskapsmisslyckande och informationsmisslyckande. Kunskapsmisslyckande uppstår eftersom att identifiera, känna till och veta hur höga naturvärden ska skötas är en komplex kunskap som samhället har mer intresse av att ta fram än vad privata aktörer har. Informationsmisslyckande, som diskuteras ingående i problemanalysen, uppstår i form av asymmetrisk information vid planering och val och beslut om brukningsmetoder eftersom dessa inte alltid fattas av skogsägaren själv utan av rådgivande aktörer med virkeskvoter att fylla. Dessa aktörer har av företagsekonomiska skäl svagare incitament att erbjuda och uppmuntra till ett brukande om det riskerar leda till ett lägre virkesuttag och därmed till minskad vinst. Dessa aktörers agerande är bra för marknadsekonomin och också för samhället. Det är när det förekommer externa effekter staten bör gå in och korrigera och endast där, så att en god total eller övergripande samhällsekonomisk effektivitet kan uppnås. Saknar skogsägaren fullständig information och informationen är ensidig kan skogsägaren fatta oönskade beslut, både för sig själv och för samhället.

För att uppnå de politiska ambitionerna om att inte avverka skogar med höga naturvärden behöver alla tre marknadsmisslyckanden beaktas. Befintliga styrmedel som redan idag styr mot att hindra att höga naturvärden avverkas finns i certifieringssystemen och i lagstiftning via skogsvårdslagen och miljöbalken.

Certifieringssystemen kan ses som en styrning som hanterar förlusten av biologisk mångfald som en negativ externalitet och syftar till att internalisera kostnaden av förlusten eller skadan som brukandet orsakar. I Sverige finns två olika frivilliga marknadsbaserade system för certifiering i skogsbruket, *Forest Stewardship Council* (FSC) som bildades 1993 och *Programme for the Endorsement of Forest Certification Scheme* (PEFCS) som bildades 1999. Den svenska produktiva skogsmarken som är certifierad enligt PEFC eller FSC uppgick år 2020 till 15,5 miljoner hektar vilket utgör 66 procent av den produktiva skogsmarksarealen<sup>23</sup>. Av den produktiva skogsmarken som ägs av enskilda var 44 procent certifierade och för övriga ägare var motsvarande andel 88 procent. Att ett skogsbruk eller en skogsprodukt är certifierad innebär att någon intygar att skogsbruket eller produkten tillverkas eller behandlas enligt en viss standard.

Det är enligt FSC inte tillåtet att avverka så kallade nyckelbiotoper det vill säga skogsmiljöer med särskilt höga naturvärden. Enligt PEFC ska nyckelbiotoper prioriteras för de fem procent som enligt certifieringen ska avsättas (inte avverkas). Nyckelbiotoper utöver de fem procent som ska avsättas ska hanteras enligt särskild

---

<sup>23</sup> Skogsstyrelsen, *Frivilliga avsättningar och certifierad areal 2020*, Statistiska meddelanden JO1404 SM 2101, 2021.

rutin för att kunna avverkas inom ramen för certifiering<sup>24</sup>. Vid försäljning av certifierat virke erhålls i många fall ett prispremium och bättre marknadstillgänglighet. Det finns till viss del ekonomiska incitament för skogsägaren att certifiera sitt skogsbruk via premier för miljöhänsynen.

En relativt ny studie<sup>25</sup> visar dessvärre att efterlevnaden av certifieringsreglerna är låg. Studien, som också jämför icke certifierade bruksenheter, visar att 64 procent av de certifierade inte uppfyller kraven som ställs enligt standarden. I jämförelse med icke certifierade var det ingen skillnad i visad miljöhänsyn där de icke certifierade inte heller visade hänsyn. Det var heller ingen skillnad mellan PEFC- och FSC-certifierade. Certifieringssystemet är utvecklat mot bakgrund av en efterfrågan från allmänheten och från kunder som vill säkerställa att det virke de köper inte orsakat skada på den biologiska mångfalden och som är villiga att betala extra för det. Givet den dåliga efterlevnaden blir många kunder idag vilseledda. Enligt studien behöver certifieringen bli striktare i både sin formulering, övervakning och kontroll. Samma slutsats dras i en ESO-utredning<sup>26</sup> som föreslår att certifieringssystemet FSC stärks och att transparensen ökar i alla led. Där föreslås även att så mycket information som möjligt om skogsbruket blir offentligt och att de certifierade markägarnas skogsbruksplaner som certifieringen baseras på är lättillgängliga på internet.

Certifieringssystemet är som nämnts ett marknadsbaserat styrmedel och staten har inte rådighet att förbättra denna styrning. Staten har dock nytta av att ta fram kunskap som underlättar och minskar kostnaden för den enskilde skogsägarens efterlevnad av systemet. Staten har också anledning att förbättra förutsättningarna för den grupp av skogsägare som fattar oönskade individuella beslut på grund av brist på eller enkelsidig information. Skogsstyrelsen har sedan 1990-talet minskat sin rådgivande verksamhet och rådgivning sker idag i mycket låg omfattning. Genom att informera och rådge skogsägare vars fastighet sannolikt hyser höga naturvärden om möjliga alternativ att bevara dem gynnas också efterlevnaden av certifieringssystem.

Sedan januari 2021 har Skogsstyrelsen beslutat att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar. Den som är certifierad ska identifiera och skydda sina nyckelbiotoper vilket betyder att de certifierade fått ett större ansvar i att själva hitta och känna till nyckelbiotoper på sin fastighet, samt att ansvara för att nyckelbiotoper inte avverkas. Detta är ett omfattande ansvar som många skogsägare inte har kunskap, tid eller råd med men där staten har anledning att ta fram och förmedla kunskap. Förslaget med riktad rådgivning är tänkt att användas i förebyggande syfte innan avverkningsanmälan lämnats in.

Förslaget är att utveckla och införa ett rådgivningsprogram för att förse fastighetsägare med riktad information och rådgivning om den enskilda fastighetens naturvärden och vilka möjligheter det finns att sköta och skydda dessa, samt vilka ekonomiska ersättningar som kan bli aktuella. Motsvarande sker i stor utsträck-

---

<sup>24</sup> Denna rutin går i korthet ut på att nyckelbiotoper motsvarande minst fem procent är avsatta för naturvårdsändamål, att en dialog/samråd med Skogsstyrelsen hållits och att myndigheterna fått två års rådrum för att besluta om man vill lösa in nyckelbiotoperna eller inte. Ärendet ska dokumenteras och dokumentationen ska tillställas PEFC:s styrelse innan åtgärden får påbörjas (pefs.se).

<sup>25</sup> Villalobos L., Coria J., Norden A., *Has Forest Certification Reduced Forest Degradation in Sweden?* Land Economics, 93 (3): 390–412, 2018.

<sup>26</sup> Nilsson. M., *Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar*: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:4, Finansdepartementet, 2018.

ning idag där skogsbolag och virkesköpande enheter informerar om, via brev och telefonsamtal, att det är dags att avverka och erbjuder tjänster att planera och genomföra arbetet. Den riktade rådgivningen om fastighetens sannolika naturvärden blir då ett sätt att korrigera det informationsmisslyckande<sup>27</sup> som uppstår eftersom den virkesköpande enhetens incitament och mål med skogen kan skilja sig från fastighetsägaren. Information om ålder och förmåga att räkna ut mängd av timmer är välutvecklat och allmänt tillgängligt för den enskilde brukaren men saknas i stort för den biologiska mångfalden och specifika naturvärden på fastigheten. Informationen baseras initialt på befintliga digitala kunskapsunderlag med efterföljande bedömningar i fält. På så sätt ges den enskilda större frihet att fatta beslut om sin skog som ger största individuella välfärd och ökar samhällsnyttan. Den föreslagna lösningen med riktad rådgivning är således framtaget för att ge skogsägaren ökad frihet att förvalta sin skog enligt sina egna önskemål genom att säkerställa att skogsägarna känner till och har kunskap om fastighetens höga naturvärden och de olika möjligheter som finns att bevara dem på och att få ersättning.

## 2.2.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Störst effekt förväntas förslaget ha för *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv* där skogar med höga naturvärden är mycket viktiga habitat för många skogslevande arter och utgör miljöer som normalt inte kan nyskapas inom överskådlig tid, men också andra miljö kvalitetsmål som *Storslagen fjällmiljö*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker* kan komma att påverkas positivt. Att säkerställa att kvarvarande höga naturvärden inte avverkas är det kortsiktiga mest effektiva sättet att hejda den förlust av biologisk mångfald som sker i den produktiva skogen just nu. Förslaget är en del av den styrmedelsmix som krävs för att styra bort från avverkning av höga naturvärden. Förslaget förväntas ha störst effekt när det styrs mot grupper av fastighetsägare med neutrala preferenser för naturvård eller som saknat kunskap om naturvärden på fastigheten. För att öka träffsäkerheten i rådgivningen bör en aktöranalys genomföras för att öka förståelsen för de enskilda skogsägarnas preferenser och hur de eventuellt skiljer sig mellan olika grupper av skogsägare.

### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Förslaget syftar till att genom kunskap skapa och tillgängliggöra incitament till ökat bevarande av skogar med höga naturvärden. Som nämnts finns idag små arealer av skogar med höga naturvärden kvar i Sverige och förlusten av biologisk mångfald för samhället bedöms vara mycket stora eftersom förlusten många gånger är oåterkallelig. Marginalnyttan för samhället av att bevara skogar med höga naturvärden förväntas därför vara mycket hög och överstiga marginalkostnaden av att bevara dem. Lämpligt utformade rådgivningsprogram skulle kunna bidra till att flera samhällsmål nås. En skog med höga naturvärden är mer attraktiv

---

<sup>27</sup> Asymmetrisk information är en form av informationsrelaterat marknadsmisslyckande som kan ge upphov till situationer som leder till ett ineffektivt nyttjande av resurser. Problemet uppstår när den ena parten av två har ett informationsövertag över den andra inför eller efter en besluts- eller kontraktssituation.

för friluftsliv och rekreation och förslaget har därmed potential att förbättra förutsättningarna för god livskvalité, rekreation och folkhälsa. Även förutsättningen för fortsatt renskötsel, samt bevarande av kulturmiljövärden kan påverkas positivt av förslaget. Förslaget kan ha en positiv effekt på klimatanpassningen (att motverka negativa effekter av ett ändrat klimat) och på klimatomställningen (minska omfattningen av uppvärmning genom minskade utsläpp och ökade upptag). Förslaget bidrar även positivt till globala hållbarhetsmål, i synnerhet Mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald, delmål 15.1, 15.2, 15.5, 15.A-B, men även Mål 12 Hållbar konsumtion och produktion, delmål 12.2 samt Mål 13 Bekämpa klimatförändringarna, delmål 13.1.

## BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

En gedigen problemanalys av bakomliggande orsaker till de samhällsligt mest allvarliga förlusterna av biologisk mångfald ligger till grund för de förslag som tagits fram.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Rådgivning och information är mjuka styrmedel och utfallet är därför mer osäkert än vid tvingande styrmedel som exempelvis lagar. Vissa osäkerheter omgärdar förslagens utfall eftersom det idag inte är helt säkert var områden med höga naturvärden finns, hur olika typer av skogsägarna reagerar på riktad information och rådgivning, hur väl andra styrmedel efterlevs som samverkar med förslaget och hur andra skogliga aktörers reagerar på rådgivningen. För den utpekade aktörsgruppen förväntas förslaget ha önskad effekt givet att rådgivningen är välriktad och väl genomförd.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Förslaget medför ökade kostnader för de offentliga finanserna. Förstärkta insatser för kunskap- och rådgivningsuppbyggnad och ökade resurser till Skogsstyrelsen krävs.

En förutsättning för att områden med höga naturvärden bevaras i den produktiva skogen är kunskap och kännedom om vart i landskapet dessa områden är belägna. Ett fullständigt kunskapsunderlag saknas dock idag, varför ett fortsatt arbete för att identifiera höga naturvärden krävs för förslagens genomförbarhet. Det råder idag osäkerhet kring hur höga naturvärden som finns i produktionsskogarna och deras geografiska belägenhet. För förslagens genomförbarhet skulle därför rådgivning och information i ett första skede kunna riktas mot redan kända och registrerade nyckelbiotoper. Dessa uppskattas till cirka 120 500 hektar utanför formella skydd och de största skogsägarnas frivilliga avsättningar<sup>28</sup>. Denna areal utgör alltså en delmängd av den totala arealen värdefulla skogar utanför formellt skydd och frivilliga avsättningar. För förslagens genomförbarhet skulle en årsarbetskraft per distrikt kunna arbeta med riktad information och rådgivning till en estimerad kostnad av drygt 22 miljoner kronor per år<sup>29</sup>. Förutom kostnader för arbetskraft kan utbildningskostnader tillkomma.

<sup>28</sup> Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, 2020-02-14.

<sup>29</sup> Estimerad kostnad för årsarbetskraft i 22 distrikt. (1 010 000 kr\*22 distrikt).

## 2.2.6 Förslagets kostnadseffektivitet

### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Eftersom styrmedlet bygger på frivillighet och är ett flexibelt styrmedel där åtgärden i första hand förväntas ske på den plats där kostnaden är som minst förväntas det vara kostnadseffektivt, men eftersom frivilligheten också betyder att det inte är tvingande minskar måluppfyllelsen. Den samhällsekonomiska kostnaden (privat, företags och statsfinansiella kostnader inräknade) för förslaget förväntas vara liten i relation till det värde förslaget förväntas uppnå. Ur ett längre perspektiv förväntas förslaget vara ett kostnadseffektivt sätt att förebygga avverkning av höga naturvärden eftersom det bidrar till att höja kunskapsnivån och förståelsen hos skogsägare. Förslaget stärker och förbättrar sannolikheten att certifieringssystemet efterlevs och att höga naturvärden oavsiktligt avverkas. För icke certifierade ökar möjligheterna att skogsägare med höga naturvärden väljer att inte avverka naturvärdena.

### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Se ovan.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Se ovan.

## 2.2.7 Förslagets genomförbarhet

### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen bedöms ha full rådighet.

### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Förslaget medför ökade kostnader för de offentliga finanserna. Förstärkta insatser för kunskap- och rådgivningsuppbyggnad och ökade resurser till Skogsstyrelsen krävs.

### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Nej.

## 2.2.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Den totala förändringen av avverkningsbart virkesförråd bedöms som marginell och förslagets konsekvenser för virkesberoende aktörer bedöms som försumbar. Förslaget kan dock få betydelse för virkesberoende aktörer lokalt.

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Den produktiva skogsmarken ägs till största del (48 procent) av drygt 313 000 privata enskilda ägare. Av dessa är 44 procent certifierade som genom förslaget kan få hjälp med att identifiera höga naturvärden vilket annars skulle vara svårt och kostsamt för hushållet. För resterande 56 procent förväntas en grupp som är intresserad av att bevara naturvärden ha störst nytta av förslaget. Den grupp som inte är intresserade av fastighetens naturvärden kan i stället uppleva förslaget som en kostnad i form av nedlagd tid att ta emot informationen, även om det inte är obligatoriskt.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Rådgivning och information är mjuka styrmedel som bygger på frivillighet och utfallet är därför mer osäkert än vid tvingande styrmedel.

## 2.2.9 Övrigt

Förslaget bygger på den underlagsrapport och problemanalys som har gjorts av miljömålen som berör biologisk mångfald i produktionsskogen<sup>30</sup>.

Förslag i FU23: Myndighetsuppdrag att utveckla alternativa affärsmodeller för att möjliggöra ett lönsamt förvaltande och brukande av skog, anpassat till biologisk mångfald. Just nu är det många pågående regeringsuppdrag som berör skogen och som kan påverka förslaget på något sätt. Förslaget har eventuellt beröringspunkter med regeringsuppdraget *Utveckla digitala kunskapsunderlag om skogens natur- och kulturmiljövärden*.

---

<sup>30</sup> Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärenden: NV-07370-21, 2022.



## 3. Biologisk mångfald i odlingslandskapet

### 3.1 Inrätta samordnare som stöttar lantbrukare för att öka takten i åtgärdsarbetet för biologisk mångfald i odlingslandskapet

Regeringen föreslås uppdra åt länsstyrelserna att inrätta samordnare med uppgift att öka takten i åtgärdsarbetet för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Samordnarna ska exempelvis initiera, underlätta och utveckla samarbeten mellan markägare, lantbrukare, rådgivare och andra berörda aktörer, tipsa om rådgivningsprogram och hjälpa till att hitta finansiering till prioriterade naturvårdsåtgärder. Arbetssättet ska bygga på frivillighet, brukarperspektiv och lokalt engagemang, och samtidigt skapa bättre förutsättningar för att verktyg och kunskap omsätts i konkreta åtgärder. Genom föreslagna samordnares stöttande arbete kan staten växla upp och få bättre utdelning av de många olika ersättningar och insatser som redan finns på plats.

Länsstyrelsen ansvarar redan för såväl rådgivning och jordbruksstöd som för natur- och kulturmiljövård och regional samordning av arbetet med grön infrastruktur, och bedöms därmed få ansvar även för denna satsning. Varje länsstyrelse ska ha frihet att utforma arbetet utifrån regionala förutsättningar och behov. Om en länsstyrelse finner det lämpligt kan det praktiska genomförandet handlas upp och utföras av annan part.

Kostnaden för förslaget ska bedömas, men uppskattningsvis kan det handla om en eller ett par årsarbetskrafter per län, dock ojämnt fördelat över landet (i likhet med odlingslandskapet). Genomförandet kan fördelas på flera individer som har samordningen som en del av sin tjänst. Satsningen behöver vara långsiktig för att åstadkomma resultat. Dels bygger den på att nya arbetssätt och förtroende mellan olika aktörer hinner etableras. Dels kan de processer som initieras ta många år att genomföra.

Målsättningen med arbetet ska vara att åstadkomma fler praktiska naturvårdsåtgärder där de gör som störst nytta. I uppdraget till länsstyrelserna bör därför ingå att arbeta uppsökande utifrån ett grön infrastruktur-perspektiv. Naturvårdsåtgärderna kan finansieras exempelvis genom olika delar av Sveriges strategiska plan för jordbrukspolitiken (miljöersättningar, samverkansåtgärder för småbiotoper med flera delar), genom olika delar av 1:3-anslaget (till exempel LONA, ÅGP, våtmarkssatsningen, nationella stöd till ängs- och betesmarker), genom Nokås, kulturmiljövårdsanslaget eller leader. För den enskilda lantbrukaren är det svårt att överblicka möjligheterna till offentlig finansiering. Samtidigt behöver takten i åtgärdsarbetet öka för att miljömålen ska nås. De föreslagna samordnarna ska hjälpa till att överbrygga administrativa och geografiska gränser och på så sätt bidra till att fler naturvårdsåtgärder genomförs.

De personer som utför arbetet ska genom dialog och samverkan skapa engagemang för frivilliga åtgärder. Personerna bör ha en stor frihet att initiera de projekt eller processer som bedöms lämpliga för att praktiska åtgärder ska komma till stånd, utifrån platsens förutsättningar och ett landskapsperspektiv. Arbetet ska utgå från markägares och brukares förutsättningar och önskemål. Fokus för insatserna bör vara odlingslandskapet i dess helhet, inklusive åkermark, ängs- och betesmark, akvatiska miljöer, brynmiljöer, gårdsmiljöer och byggnader, småbiotoper och landskapselement. I de fall det är lämpligt kan även skogsmark inkluderas.

Insatserna kan till exempel handla om att informera, inspirera, mäkla ihop olika aktörer, processleda och projektleda. I något fall kan det vara lämpligt att inrätta en betesförmedling, i ett annat att initiera en LONA-ansökan i samarbete med berörd kommun, i ett tredje kan det handla om att erbjuda fortbildning till lantbruksrådgivare om vilka offentliga finansieringskällor som finns för olika typer av naturvårdsåtgärder. Det kan också handla om att underlätta samverkan och stimulera erfarenhetsutbyte lokalt och regionalt, exempelvis genom att ta initiativ till fältbesök eller hjälpa till med avtalsfrågor. Metoden *Naturbruksdialog och naturbruksplan*, som utvecklats av Länsstyrelsen i Västra Götaland och SLU Skara, kan vara ett lämpligt tillvägagångssätt i de fall det handlar om områden där det finns en hög komplexitet med många olika perspektiv och intressenter. Det är viktigt att det finns en flexibilitet i resurspersonernas arbetssätt, men det behöver också finnas en gemensam struktur och metod, samt ett erfarenhetsutbyte mellan olika projekt och län. Därmed bör det etableras ett nationellt nätverk för erfarenhetsutbyte. Det kan också vara lämpligt att upprätta en digital plattform för kunskapsspridning och för att dokumentera och följa upp genomförda projekt, likt LONA-tjänsten.

Eftersom arbetet ska bedrivas i nära dialog med berörda markägare och lantbrukare bedöms lantbruksenheterna på länsstyrelserna ha en central roll. Det bedöms därmed vara lämpligt att de får huvudansvaret för uppdraget. Arbetssättet bör dock utformas i nära samarbete med de enheter och personer inom länsstyrelserna som arbetar med naturvård och grön infrastruktur.

### 3.1.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Förslaget är framtaget i dialog med representanter för Jordbruksverket och länsstyrelserna i Skåne, Örebro och Västra Götalands län. En preliminär version av förslaget har även delgetts Jordbruksverket, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet skriftligen för ytterligare förankring sommaren 2022. Inom länsstyrelserna har handläggare och chefer inom såväl landsbygd som naturvård tillfrågats.

Inom länsstyrelserna har det funnits delade meningar kring om förslaget behövs. Detta bedöms botten i att olika länsstyrelser arbetar på olika sätt med dessa frågor och att ett par länsstyrelser redan tillämpar delar av de arbetssätt som föreslås. Flertalet ser dock positivt på förslaget. Det är viktigt att länsstyrelserna ges frihet att styra inriktningen på arbetet så att det kan bidra till en ökad takt i åtgärdsarbetet på det sätt som befinns lämpligt i det egna länet. Det finns en stor samsyn kring de underliggande miljöproblemen och dess orsaker. Det finns även en samsyn kring analyser och bedömningar.

### 3.1.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

### 3.1.3 Problemanalys

#### ANALYS AV MILJÖPROBLEMET

Förslaget är baserat på en problemanalys för biologisk mångfald i odlingslandskapet samt dialog med Jordbruksverket, länsstyrelserna med flera<sup>31</sup>.

I skogs- och mellanbygd påverkas odlingslandskapets naturvärden negativt av igenväxning till följd av upphörd hävd. I slättbygd är jordbruksproduktionen däremot ofta storskalig och intensiv, vilket leder till ett homogent landskap med dåliga förutsättningar för biologisk mångfald. För att brukandet av odlingslandskapet i högre grad ska gynna biologisk mångfald, landskaplig variation och ekologisk funktionalitet behövs ett hållbart brukande och ett landskapsperspektiv. I vissa fall kan det även handla om restaureringsåtgärder. Många pågående initiativ samt befintliga stöd och ersättningar adresserar frågan, men takten i åtgärdsarbetet är för låg för att miljömålen ska nås.

#### AKTÖRER OCH BETEENDEN

Enskilda markägare fokuserar av naturliga skäl på sin egen mark och agerar utifrån sina egna förutsättningar. Många, särskilt mindre lantbruksföretag i skogs- och mellanbygd, har bristande lönsamhet och därmed svårt att genomföra satsningar, åtgärder, investeringar och innovationer som skulle kunna utveckla verksamheten och förbättra dess hållbarhet. En ökad samverkan mellan markägare och andra aktörer vore önskvärd ur ett regionalt och nationellt perspektiv, bland annat eftersom det skulle stärka landskapsperspektivet. I många fall skulle ökad samverkan också kunna vara lönsam för enskilda markägare. En viktig anledning till att samverkan inte sker i den omfattning som vore önskvärd är höga transaktionskostnader, i form av exempelvis brist på information om vilka förutsättningar och drivkrafter potentiella samarbetsparter har, brist på information om hur samhället kan stötta samverkansprojekt och naturvårdsåtgärder och brist på information om vilka åtgärder som är prioriterade i ett landskapsperspektiv.

När det gäller betesmarker finns exempelvis en brist på samarbeten mellan markägare som äger naturbetesmarker och lantbruksföretag som har betesdjur, men saknar tillgång till naturbetesmarker. Detta leder till att biologiskt värdefulla marker inte betas i den omfattning som borde vara möjlig, och när betet upphör minskar dessa markers biologiska mångfald. Det kan också handla om att markägare i samverkan skulle kunna åstadkomma större betesfällor och därigenom uppnå en ökad lönsamhet, exempelvis till följd av ökade miljöersättningar, sam-

---

<sup>31</sup>Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i odlingslandskapet*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.

tidigt som större arealer betas. Ett tredje exempel är att möjligheter till samverkan kring försäljning och marknadsföring inte tas tillvara, något som skulle kunna förbättra lönsamheten och i förlängningen leda till att fler marker betades.

Även i slättbygden kan bristen på samverkan leda till försämrade förutsättningar för grön infrastruktur och ekologisk funktionalitet. Naturvårdsåtgärder gör bäst nytta om de utförs på rätt plats sett i ett landskapsperspektiv. Många naturvårdsprojekt är kostsamma och kräver att flera aktörer samverkar.

## PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Upphörd hävd leder till igenväxning, vilket bedöms vara ett av de största hoten mot biologisk mångfald i Sverige. Storskaligheten i slättbygdernas åkerdominerade landskap leder till att habitat och spridningsvägar som är nödvändiga för många arter försvinner, och därmed försvinner även arterna ur landskapet.

## PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET

Brist på samverkan bidrar till jordbrukets bristande lönsamhet, liksom till bristande social hållbarhet. I förlängningen innebär den bristande lönsamheten att jordbruk läggs ned eller drivs mot ännu större enheter. Nedläggning innebär att hävden upphör och medför även sämre möjligheter att uppfylla mål om ökad livsmedelsproduktion som slås fast i den nationella livsmedelsstrategin.

Problemen påverkar även ekosystemtjänster. Minskad variation i jordbrukslandskapet leder till försämrade förutsättningar för många arter som tillhandahåller reglerande ekosystemtjänster, exempelvis pollinatörer och naturliga fiender, vilket ytterligare kan försämra jordbrukets lönsamhet. Igenväxning påverkar kulturella ekosystemtjänster negativt, bland annat försämrar möjligheten att uppleva det kulturarv som de öppna markerna utgör.

## BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA

Ett allvarligt läge och en negativ trend för den biologiska mångfalden har konstaterats i såväl tidigare utvärderingar av miljömålen som i rapportering enligt Art- och habitatdirektivet, i arbetet med den svenska rödlistan och i IPBES kunskapsammansättningar. Kraftfulla insatser krävs för att hejda förlusten av biologisk mångfald. Odlingslandskapets hävdade naturbetesmarker och slätterängar är bland de artrikaste miljöerna i landet och läget för många av dessa naturtyper och arter är allvarligt. Fortsatt hävd av markerna är av avgörande betydelse för att mångfalden ska bevaras. Staten påverkar förutsättningarna för jordbruket i hög grad, främst genom de ersättningar som ingår i Sveriges strategiska plan för jordbrukspolitik. Staten påverkar också förutsättningarna för naturvården, då en stor del av naturvårdsarbetet finansieras med offentliga medel. Statens styrning inom aktuellt område är således omfattande men inte alltid samordnad och överskådlig. Det ligger i det allmännas intresse både att ha en hög livsmedelsproduktion och att säkerställa att naturvårdsinsatser genomförs i tillräcklig utsträckning för att bevara biologisk mångfald och ekologisk funktionalitet. Därmed bedöms det vara

motiverat att staten underlättar för aktörer att samverka kring åtgärder som kan bidra till båda dessa mål. Samtidigt kan staten få större utväxling på de stöd och ersättningar som redan finns.

### 3.1.4 Analys av lösningsförslag

#### BEFINTLIG STYRNING

Flera styrmedel finns redan som påverkar förutsättningarna för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Centrala styrmedel är stöd och ersättningar inom den nationella strategiska planen för jordbrukspolitiken (tidigare kallat landsbygdsprogrammet) och anslaget för skötsel av värdefull natur (1:3-anslaget). En utförlig beskrivning av befintliga styrmedel samt exempel på åtgärder som genomförts finns under *Övrigt* nedan.

#### MOTIVERA VAL AV LÖSNING UTIFRÅN IDENTIFIERADE PROBLEM SOM BEHÖVER LÖSAS

Takten på åtgärdsarbetet behöver öka för att miljömålen om *Ett rikt växt- och djurliv* och *Ett rikt odlingslandskap* ska kunna nås. Som framgår under avsnittet *Övrigt* nedan finns redan en rad olika offentligt finansierade insatser som bidrar både till ett miljöanpassat lantbruk och till naturvårdsåtgärder. För den enskilda lantbrukaren bedöms det vara svårt att överblicka vilka möjligheter till offentlig finansiering som finns. Ur samhällets synvinkel är det även önskvärt att insatser genomförs där de bäst behövs sett från ett landskapsperspektiv. För att det ska vara möjligt krävs att olika aktörer samverkar i högre grad än idag. Lantbrukare fokuserar av naturliga skäl på sin egen gård och har inte alltid kännedom om andra aktörers drivkrafter eller planer. Därmed bedöms det vara motiverat att staten underlättar för aktörer att samverka kring åtgärder som bidrar till biologisk mångfald och en fungerande grön infrastruktur. Länsstyrelserna har redan ansvar för närliggande frågor och bedöms därmed få ansvar även för denna satsning. Genomförandet kommer dock att involvera en rad olika aktörer, och länsstyrelserna bör ges möjlighet att handla upp genomförandet helt eller delvis.

Det finns även många exempel på hur lokal samverkan lett till goda resultat för naturvården. Dessa goda exempel får dock inte alltid spridning utanför de närmast berörda. För att framgångsrika arbetssätt ska få större spridning, och för att säkerställa att åtgärder genomförs i den takt som behövs, bedöms det vara motiverat med en nationell satsning med längre kontinuitet och säkerställd finansiering. I förslaget ingår även att etablera ett nätverk och en digital plattform för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning. Den föreslagna insatsen bidrar också till att styra så att åtgärder genomförs där de gör störst nytta i ett landskapsperspektiv, samt till att underlätta för att offentligt avsatta medel för naturvård nyttjas även i de fall satsningarna är avgränsade eller temporära.

Sammantaget bedöms förslaget bidra till att staten får större utväxling på de stöd och ersättningar som redan finns, det vill säga till en ökad effektivitet, samt till en ökad takt i naturvårdsarbetet.

### 3.1.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

#### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Förslaget bidrar till *Ett rikt växt- och djurliv* (framför allt till preciseringarna om gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, ekosystemtjänster och resiliens, grön infrastruktur och biologiskt kulturarv) och till *Ett rikt odlingslandskap* (framför allt preciseringarna om ekosystemtjänster, gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, hotade arter och naturmiljöer, bevarade natur- och kulturmiljövärden).

#### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Förslaget bidrar till det övergripande målet i livsmedelsstrategin som antagits av riksdagen (en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås). Förslaget bidrar även till det kulturpolitiska målet om att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Åtgärder som gynnar mer robusta ekosystem är även en viktig del i klimatanpassningsarbetet.

Förslaget bidrar även till globala hållbarhetsmål, framför allt mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald, delmål 15.1, 15.5, 15.9, 15.A, men även mål 12 Hållbar konsumtion och produktion, delmål 12.2.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Förslagets effekter på målen har inte kvantifierats, men de bidrar positivt till identifierade mål.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Bedömningen att förslagen bidrar till uppfyllnad av målen är säker.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Förslaget innebär en offentligt finansierad satsning på samordnare som ska verka för att öka takten i åtgärdsarbetet för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Förslaget medför därmed kostnader för staten. En minsta nivå bedöms vara i snitt en årsarbetskraft per län, vilket innebär 21 årsarbetskrafter. Om en större satsning görs kan takten i åtgärdsarbetet öka ytterligare. Sammantaget bör det handla om en satsning på omkring 20 – 50 miljoner kronor per år.

Satsningen behöver vara långsiktig (det vill säga pågå i minst 10 år) för att ge önskade resultat. Fördelningen av medel bör ske med utgångspunkt i omfattningen av jordbruksmark i respektive län; det kan alltså hända att det krävs flera årsarbetskrafter i stora län med stor andel jordbruksmark, och mindre än en årsarbetskraft i skogsdominerade län. För att samordnarna ska kunna åstadkomma praktisk naturvårdsnytta är det av avgörande betydelse att det även finns offentliga medel för att genomföra konkreta åtgärder.

Satsningen på samordnare bör följas upp, förslagsvis genom att länsstyrelserna årligen rapporterar in underlag till Naturvårdsverket inför återrapporteringen av 1:3-anslaget till regeringen.

### 3.1.6 Förslagets kostnadseffektivitet

#### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Ett syfte med förslaget är att öka utväxlingen på de anslag som redan finns till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet. En förbättrad samordning kan öka nyttan av varje satsad krona, och därmed bidra till en förbättrad kostnadseffektivitet.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Bedömningen av kostnadseffektivitet bygger på kvalitativa resonemang.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Tidigare erfarenheter, bland annat från LEVA (se under avsnittet *Övrigt* nedan), visar att samordnare är ett bra sätt att säkerställa att andra offentliga medel riktas rätt och uppnår önskade resultat. Insatsen bedöms därmed leda till en ökad kostnadseffektivitet i naturvårdsarbetet.

### 3.1.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen bedöms ha full rådighet att ge länsstyrelserna föreslaget uppdrag och där till knutna finansiella resurser.

#### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Kostnaden för förslaget bedöms uppgå till cirka 20 – 50 miljoner kronor per år, beroende på ambitionsnivå. Kostnaderna utgörs av löner för de personer som ska utföra arbetet. Finansiering föreslås ske genom 1:3-anslaget, med en anslagspost som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län. För att satsningen ska ge önskat resultat behöver den vara långsiktig. En utmaning i detta sammanhang är myndigheternas arbete i hög grad styrs genom årliga budgetbeslut. Det vore önskvärt om medel för satsningen kunde säkerställas under lång tid framöver.

#### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Bedöms inte behövas.

### 3.1.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Förslaget väntas ge positiva konsekvenser för lantbruksföretag. Det kan även ge positiva effekter för lantbruksrådgivare, i de fall länsstyrelserna väljer att upphandla genomförandet.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Inga.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Det har inte varit möjligt att kvantifiera konsekvenserna.

### 3.1.9 Övrigt

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har tagit initiativ till ett projekt för att stärka biologisk mångfald i odlingslandskapet. LRF:s arbete har pågått parallellt med arbetet med den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023 och skett i dialog med berörda myndigheter (Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna). Syftet med LRF:s projekt är att föreslå ett arbetssätt för ökat lokalt arbete med biologisk mångfald främst i odlingslandskapet, men även övergångszoner som till exempel bryn inkluderas. Det föreslagna arbetssättet är inspirerat av bland annat LEVA. LRF:s förslag är ännu inte färdigställt, men bedöms i stora drag likna det förslag som myndigheterna processat fram inom den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. Att även företrädare för lantbruksnäringen ser behovet och vill föreslå en satsning på lokala resurspersoner och regionala samordnare för att främja biologisk mångfald bedöms vara mycket positivt och ytterligare stärka bilden av att förslaget är angeläget. Det bedöms vara en stor fördel om förslaget realiserar i nära dialog med LRF och andra representanter för lantbruksnäringen. Ett exempel på ett sådant samarbete är *Greppa Näringen*, som drivits framgångsrikt i över 20 år.

Förslaget har tydliga beröringspunkter med förslaget som läggs fram i denna rapport om ökad satsning på nationella ersättningar till lantbrukare för restaurering och skötsel av ängs- och betesmark och andra natur- och kulturmiljöer eftersom tillgången på medel för praktiska åtgärder är avgörande för att samordningen ska få effekt.

## TIDIGARE FÖRSLAG

### Förslag om miljöåtgärder i samverkan inom CAP:s miljöeffekter

Redan 2013 togs ett liknande förslag fram, inom ramen för myndighetssamarbetet CAP:s miljöeffekter. Resultatet finns publicerat i SJV rapport 2013:31 *Miljöåtgärder i samverkan. Strategier för att inspirera till miljöåtgärder i jordbruket*<sup>32</sup>, se I rapporten konstateras bland annat att miljöåtgärder kan bli effektivare genom samverkan och att länsstyrelsen kan ha en nyckelroll när det gäller att initiera, koordinera och katalysera samarbete kring miljöåtgärder i jordbruket. En slutsats är att processledning, inte bara projektledning, är en viktig komponent i många lyckade samarbetsprojekt.

### Förslag om Lokala landskapsinitiativ i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019

I den förra fördjupade utvärderingen av miljömålen, fanns ett förslag om Lokala landskapsinitiativ<sup>33</sup>. Syftet med förslaget var att stärka landskapsperspektivet och den lokala delaktigheten i naturvårdsarbetet och få bättre utväxling av befintliga stödformer. Bakom förslaget stod en arbetsgrupp med bland andra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

<sup>32</sup> Jordbruksverket, *Miljöåtgärder i samverkan – Strategier för att inspirera till miljöåtgärder i jordbruket*. Rapport 2013:31, 2013.

<sup>33</sup> Naturvårdsverket, *Förslag till regeringen från myndigheter i samverkan – Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019*. Rapport 6864, 2019.



Naturvårdsverket landade därefter i förslaget adresserar ett välkänt problem, men att förslaget borde utvecklas och förtydligas. Det förslag som nu läggs fram har ett snarlikt syfte, men en annan utformning.

### **Förslag om att initiera lokala nätverk**

*Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald* togs fram som ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2016 – 2018 och redovisades 2019<sup>34</sup>. En av åtgärderna som föreslogs var *Initiera lokala nätverk och förstärk rådgivningen för att öka arealen och förbättra skötseln av ängs- och betesmarker*. Delen om stärkt rådgivning har hanterats genom ett regeringsuppdrag till Jordbruksverket, och vissa lokala nätverk har tillkommit genom den extra medelstillelning som Jordbruksverket fick 2018 - 2020 (se vidare nedan). Dessa satsningar är en bra början men behöver kompletteras.

Av förslaget framgick att en viktig del i arbetet är att man arbetar mer uppsökande och inleder dialog och samverkan med berörda personer i aktuella områden. Det kan handla om att underlätta samarbeten mellan lantbrukare genom att länsstyrelsen via uppsökande verksamhet fungerar som en katalysator för att sammanföra aktörer i nya nätverk. Ett angreppssätt kan vara att skapa en gemensam målbild för landskapet, gemensamt ta fram åtgärdsplaner, hitta sätt att finansiera åtgärderna och ta beslut om genomförande. I arbetet med att genomföra planerade åtgärder ingår att teckna nödvändiga avtal, exempelvis arrendavtal mellan djurhållare och markägare, att genomföra åtgärder av engångskaraktär och genomföra övergången till den långsiktiga markanvändningen, inte minst för att säkerställa att marken kommer in i lämpliga åtaganden och ersättningar.

### **BEFINTLIG STYRNING OCH GODA EXEMPEL**

Ett flertal satsningar med snarlika syften har genomförts och pågår. Många satsningar är temporära och lokala. Goda exempel får inte självklart en spridning utanför de involverade eller länet. Tvärtom är initiativen ofta beroende av lokala eldsjälar. För att framgångsrika arbetssätt ska få större spridning behövs en nationell satsning med längre kontinuitet och säkerställd finansiering. Inspiration kan till exempel hämtas från nedanstående initiativ.

### **Greppa Näringen**

Greppa Näringen startade 2001, ungefär samtidigt som de nationella miljömålen antogs och en ny period av EU:s jordbrukspolitik inleddes. Greppa Näringen blev en ny satsning på avgiftsfri och frivillig miljörådgivning med en systematik som tidigare inte funnits. Från början fokuserade rådgivningen på minskat växtnärläckage, men med tiden har satsningen breddats till att även innefatta delar om säkrare växtskydd, energi, klimat och biologisk mångfald.

Greppa Näringen finansieras genom EU:s landsbygdsprogram, som i sin tur finansieras av svenska staten och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Länsstyrelserna ansvarar för Greppa Näringen i sina respektive län och handlar upp rådgivningen av rådgivningsföretag. Budgeten är cirka 50 miljoner kronor per år.

---

<sup>34</sup> Jordbruksverket, *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald – Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet*. Rapport 2019:1, 2019.

## **Regeringsuppdrag till Jordbruksverket 2017 – 2020**

För perioden 2018 till 2020 beslutade regeringen om ett extra tillskott på 30 miljoner inom landsbygdsprogrammet som skulle användas för rådgivning, skapa nya lokala nätverk och alternativa skötselmetoder. Jordbruksverket fördelade pengarna till länsstyrelserna, som utförde verksamheten. Jordbruksverket har genomfört en enkät till länsstyrelserna för att följa upp projektet. Satsningen har lett till många goda resultat och Jordbruksverket avser uppmuntra länsstyrelserna att fortsätta med arbetssättet, dock utan öronmärkta medel.

Satsningen syftade till att skapa förutsättningar för och öka kunskapen kring skötsel av ängs- och betesmarker i områden där bristen på betesdjur är en sannolik orsak till att marker riskerar att växa igen. Det kan handla om mer extensivt bete, alternativa betesdjur, kompletterande skötsel som bränning och slåtter, alternativa maskinella metoder och teknik för slåtter med mera.

I satsningen ingick även att skapa lokala nätverk mellan olika aktörer som kan ha nytta av att samarbeta med varandra för att bevara och öka arealen ängs- och betesmarker. Det handlade bland annat om att hitta samverkansformer mellan djurhållare, fastighetsägare utan djur och maskinstallar. Många länsstyrelser etablerade digitala betesförmedlingar som gav möjligheter till ökad samverkan mellan djurhållare och markägare.

## **Strategisk plan för genomförandet av CAP 2023 – 2027**

I december 2021 tog regeringen beslut om Sveriges tillämpning av den nya gemensamma jordbrukspolitikens direktstöd och stöd för landsbygdsutveckling samlas från och med 2023 i en så kallad strategisk plan.

Den nya politiken innebär vissa förändringar, bland annat att:

- Stödrätterna försvinner
- Förgröningsstödet ersätts med grundvillkor
- Ettåriga miljöersättningar införs för ekologisk produktion, precisionsodling samt fånggrödor, mellangrödor och vårbearbetning
- Särskilda objektsspecifika skötselvillkor (som i dag finns i åtagandeplaner) för betesmarker och slåtterängar med miljöersättning ersätts med generella villkor och rådgivning
- Ersättningsnivåerna höjs för vissa markklasser i miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar samt för vissa jordbrukstyper i kompensationsstödet
- Ersättningar för restaurering av betesmarker och slåtterängar, skötsel av myrslåtterängar samt komplementen lövtäkt och bränning utgår från CAP och ska i stället hanteras med nationella pengar som ska administreras av Naturvårdsverket
- En särskild satsning på 100 miljoner kronor fördelat på fem år görs inom samarbetsätgärden för att skapa blommande ytor och andra småbiotoper i landets slättbygder, där det finns brist på denna typ av miljöer. Det finns krav på att den sökande har minst en samarbetspart. (Se vidare nedan)

Förhoppningen är att Kommissionen godkänner Sveriges förslag till strategisk plan under hösten 2022.

## Kompetensutveckling inom Sveriges strategiska plan för jordbrukspolitiken

I februari 2022 fick Jordbruksverket i uppdrag av regeringen att utforma ett särskilt program för rådgivning och annan kompetensutveckling. Programmet ska rikta sig till lantbrukare och andra markförvaltare som sköter betesmarker och slåtterängar som fodrar särskilt anpassad skötsel för att gynna markernas natur- och kulturvärden. Kompetensutvecklingen ska komplettera de villkor som finns för miljöersättningen och ersätter delvis de särskilda skötselvillkor som tidigare har funnits i åtagandepaner. Utgångspunkten ska vara att programmet är kostnadseffektivt, tar hänsyn till regionala förutsättningar och är frivilligt för lantbrukarna att delta i. I redovisningen av uppdraget ska Jordbruksverket bland annat redogöra för:

- Prioritering mellan olika målgrupper
- Hur programmet kan sprida kunskap om hotade arter och naturvärden
- Hur underlag från inventeringar, ajourhållning och andra planer och program kan användas för att prioritera mellan marker

Uppdraget redovisades till regeringen i september 2022.

## Stöd till samarbetsåtgärder för blommande ytor och småbiotoper inom Sveriges strategiska plan

Syftet med åtgärden är att stödja samarbeten inom områden där den gemensamma nyttan av ett samarbete är stor för samhället men där incitamentet för en enskild aktör är för litet för att kunna finansiera ett utvecklingsarbete. Samarbete är en viktig del i att stärka en hållbar utveckling över längre tid i näringar och landsbygder som påverkas och präglas av glesa strukturer. Landsbygder kan inte erbjuda samma stödande förutsättningar till företag och befolkning som i mer tätbefolkade områden. I kombination med längre avstånd mellan aktörer blir därför stöd till samarbeten nödvändiga.

Område 2 Miljö och klimat omfattar samarbetsinsatser som stöder miljövard och klimatåtgärder och syftar till att utveckla, pröva och utvärdera nya produkter, metoder, processer och tekniker inom exempelvis naturmiljöområdet. Det kan också handla om samarbetsprojekt som bidrar till en förbättrad miljö på landskapsnivå med syfte bevara och förstärka den biologiska mångfalden, synliggöra och förstärka ekosystemtjänster med mera. Särskilda samarbetsinsatser kommer att göras för projekt som syftar till att förstärka förutsättningar för biologisk mångfald genom att skapa blommande ytor och andra småbiotoper. Denna satsning ska uppgå till 100 miljoner kronor under perioden 2023 – 2027<sup>35</sup>.

De flesta stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken riktas till enskilda aktörer och företag. Men många av de utmaningar och möjligheter som livsmedelssektorn och landsbygderna står inför är sådana som inte kan hanteras ensamt av en enskild aktör, utan kräver att många aktörer går samman, exempelvis genom klustersamverkan, nätverkande och branschsamverkan. Stöd till samarbete är därför ett viktigt verktyg för att nå de mål som den strategiska planen ska bidra till att uppfylla. Stöd till samarbete förstärker övriga insatser i strategiska planen – det genererar synergieffekter.

---

<sup>35</sup> Jordbruksverket, muntligt uppgift 2022-05-18.

Stöd kan beviljas för nedanstående utgifter, under förutsättning att de är kopplade till aktiviteterna i projektet:

- lön till personal för att genomföra projektet, inklusive lönepåslag och indirekta kostnader
- eget arbete för att genomföra projektet
- köp av tjänst för att genomföra projektet
- immateriella investeringar i form av inköp eller utveckling av programvara
- övriga utgifter som behövs för att genomföra projektet.
- investeringar (ges bara till projekt som syftar till att förstärka förutsättningar för biologisk mångfald genom att skapa blommande ytor och andra småbiotoper.

Berättigande stödmottagare är myndigheter, kommuner, regioner, föreningar, andra organisationer och företag. Stödmottagaren ska ha minst en samarbetspart för att genomföra åtgärden. Stöd ges mellan 70 och 100 procent av stödberättigande utgifter<sup>36</sup>.

### **Nationellt ersättningssystem för restaurering och skötsel av vissa ängs- och betesmarker**

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att inrätta ett nationellt samlat program för ersättning till restaurering av ängs- och betesmarker, lövtäkt i ängs- och betesmarker, samt slätter av vissa hävdberoende marker<sup>37</sup>. Dessa stöd har tidigare legat inom CAP men ska framöver finansieras nationellt. Skälet för att lyfta ut åtgärderna är att hitta enklare, mer flexibla och kostnadseffektiva lösningar för hur åtgärderna kan ersättas. Indikativ budget för de nationella stöden är 75 miljoner totalt för 2023 – 2027.

### **Grön infrastruktur**

Grön infrastruktur (GI) är ekologiskt funktionella nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturområden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras, samt att för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet. Begreppet grön infrastruktur har sin grund i Konventionen om biologisk mångfald (CBD). År 2014 beslutade riksdagen om propositionen ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”<sup>38</sup>. Samma år fick länsstyrelserna i uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Naturvårdsverket fick i uppdrag att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Boverket, Trafikverket och Skogsstyrelsen ta fram riktlinjer och en genomförandeplan för länsstyrelsernas arbete med samordning och utveckling av regionala handlingsplaner för grön infrastruktur i land och vatten. År 2015 fick Naturvårdsverket i uppdrag att koordinera arbetet med att utveckla en fungerande GI i samarbete med berörda myndigheter och aktörer. Naturvårdsverket ordnar också webinarier om GI tillsammans med Jordbruksverket.

---

<sup>36</sup> Se åtgärd 5.33 i Sveriges förslag till strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023 – 2027. Regeringen, *Sveriges förslag till strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023 – 2027*, 2022.

<sup>37</sup> Regeringen, Regeringsbeslut 2022-03-10, *Uppdrag att inrätta ett nationellt ersättningssystem för restaurering och skötsel av vissa typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden*, M2022/00547, 2022.

<sup>38</sup> Regeringen, *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, Prop. 2013/14:141, 2014.

## Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur

Syftet med de regionala handlingsplanerna är bl.a. att ta fram underlag för och skapa ramverk för landskapsplanering av offentliga naturvårdsinsatser och stödja prioritering av statliga stöd. Alla län har nu handlingsplaner och arbetar med att genomföra åtgärder kopplade till dessa, i samverkan med berörda aktörer.

Handlingsplanerna innehåller följande:

- en nulägesbeskrivning som beskriver var länets värden i form av biologisk mångfald och ekosystemtjänster finns,
- länets främsta utmaningar, inklusive vilka naturvärden som riskerar att gå förlorade eller har potential att utvecklas om rätt insatser genomförs på rätt plats,
- insatsområden och åtgärder som behövs för att möta utmaningarna.

I länsstyrelsernas uppdrag ingår att involvera det civila samhället i arbetet och samarbeta med berörda aktörer inom bland annat jordbruk, skogsbruk och fiske. Arbetet bygger på frivillighet och markägarnas egna intressen och möjligheter. För att underlätta för olika aktörer att bidra i arbetet med att stärka naturvärden i landskapet finns det flera olika stöd, samt kostnadsfri rådgivning som syftar till att bevara, stärka eller återskapa naturvärden. En sammanställning av rådgivning och finansieringsmöjligheter (dock inte heltäckande) finns publicerad på Naturvårdsverkets webbplats<sup>39</sup>.

## Miljömålsrådets programområde Insatser för grön infrastruktur

Miljömålsrådet består av myndighetscheferna vid de myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Rådet tillsattes av regeringen 2014 och uppdraget har nyligen förlängts till maj 2026. Rådet arbetar sedan 2019 i sju programområden, varav ett handlar om insatser för grön infrastruktur.

Programområdet Insatser för grön infrastruktur syftar till att öka takten för genomförandet av grön infrastruktur. Naturvårdsverket är drivansvarig myndighet. Programområdet omfattar följande projekt<sup>40</sup>.

1. Utveckla förslag till etappmål för GI (avslutades i mars 2021)
2. Skötsel och restaurering av våtmarker och sötvattensmiljöer (pågår)
3. Utveckling av juridiska styrmedel gällande viss vattenverksamhet (pågår)
4. Stärkta livsmiljöer och spridningsvägar i odlingslandskapet (struket enligt beslut i MMR 2020-11-20)
5. Ett mer variationsrikt skogsbruk (pågår). Omfattar till exempel kunskaps-sammanställningar eller broschyrer, erfarenhetsutbyte i fält, seminarier och workshops
6. En nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skogar som förvaltas med naturvårdsmål (pågår)
7. Ekosystemtjänster i fysisk planering (pågår)

---

<sup>39</sup>Naturvårdsverket, Verktyg som främjar åtgärder för grön infrastruktur – för dig som vill bidra!, Rev. 2020. <https://www.naturvardsverket.se/contentassets/cdc0131d896449b38449f91821e24b0/verktyg-som-framjar-atgarder-for-gron-infrastruktur.pdf>

<sup>40</sup>Naturvårdsverket, Insatser för grön infrastruktur, Hämtad 2022-12-26. Insatser för grön infrastruktur (naturvardsverket.se)

## Samverkansprojekt för grön infrastruktur

Under 2021 och 2022 har Naturvårdsverket beviljat medel till samverkansprojekt som genomför åtgärder som stärker och utvecklar grön infrastruktur<sup>41</sup>. Under 2022 fokuserar samverkansprojekten på odlingslandskapet, exempelvis naturbetesmarker och slåtterängar. Tio länsstyrelser har beviljats sammanlagt omkring fyra miljoner kronor för att, i samverkan med olika aktörer, genomföra tretton projekt.

## LONA

Lokala naturvårdssatsningen (LONA) är ett statligt stöd som regleras i förordning (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. Syftet med LONA är att bidra till att projekt till nytta för naturvård och friluftsliv genomförs och öka det lokala initiativtagandet i naturvårdsarbetet. Det är bara kommuner som kan ansöka om LONA-bidrag, men olika lokala aktörer, till exempel privatpersoner eller intresseorganisationer, kan initiera och driva projekt. Då måste projektet bli prioriterat av kommunen och därefter är det kommunen som ska skicka in ansökan till länsstyrelsen, som beslutar om bidrag. Projekten genomförs därefter antingen i kommunens egen regi eller av en aktör som tecknat avtal med kommunen. Kommunen ansvarar även för att slutrapportera projekten till länsstyrelsen.

Inom LONA finns för närvarande tre bidragsområden; ordinarie LONA (som bland annat omfattar stöd till åtgärder som gynnar friluftsliv och grön infrastruktur), LONA våtmark och LONA pollinering (2020–2022). Våtmarksprojekt inom LONA kan beviljas bidrag med upp till 90 procent, medan övriga åtgärder inom LONA kan få bidrag med upp till 50 procent av bidragsberättigade kostnader. Åtgärder inom LONA finansieras av Naturvårdsverkets anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur. 2021 förbrukades 46 miljoner för ordinarie LONA, cirka 70 miljoner för LONA våtmark och 13 miljoner för LONA pollinering<sup>42</sup>.

## Åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP)

Åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP) är en naturvårdande insats för arter och naturtyper som är särskilt hotade och som kräver särskilda, riktade insatser utöver generell hänsyn, lagkrav och skyddade områden. Arbetet inom ÅGP fokuserar på att nå gynnsam bevarandestatus. I arbetet ingår att identifiera och genomföra åtgärder där de gör störst naturvårdsnytta. Genom ÅGP har artperspektivet fått en tydlig tillämpning i naturvårdsarbetet och bevarandet av biologisk mångfald. Varje ÅGP redovisas vanligen vart 5:e år, varpå programmen utvärderas, revideras, förlängs eller avslutas. Programmen med tillhörande åtgärdstabeller fungerar som vägledande dokument och används som underlag för myndigheters och organisationers arbete samtidigt som de riktar sig till allmänheten.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för arbetet med åtgärdsprogram för terrestra respektive akvatiska hotade arter och naturtyper. Det finns 132 terrestra åtgärdsprogram. Under 2021 förbrukade länsstyrelserna sammanlagt drygt 63 miljoner kronor för arbetet med dessa åtgärds-

<sup>41</sup>Naturvårdsverket, Samverkansprojekt 2022. Hämtad 2022-12-26. <https://www.naturvardsverket.se/ammesomraden/mark-och-vattenanvandning/gron-infrastruktur/samverkansprojekt-2022/>

<sup>42</sup>Naturvårdsverket, Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2019–2021 – Redovisning av ett regeringsuppdrag (RB2022), Rapport: 7041, 2022.

program<sup>43</sup>. Därutöver finns 21 akvatiska åtgärdsprogram. Ansvaret för ÅGP specificeras för Naturvårdsverket i myndighetens regleringsbrev under ramanslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur. För Havs- och vattenmyndigheten specificeras inte uppdraget i regleringsbrevet, men åtgärderna genomförs under ramanslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. De nationella myndigheterna beslutar om åtgärdsprogram och fördelar medel till länsstyrelserna.

Länsstyrelserna ansvarar för att samordna och genomföra åtgärdsprogrammen. Varje län har minst en ÅGP-koordinator. ÅGP-koordinatorerna arbetar med att samordna arbetet med åtgärdsprogrammen inom och mellan länen, inventera arter, genomföra och upphandla åtgärder, samverka med andra aktörer och löpande utvärdera, revidera och redovisa resultat för arbetet med åtgärdsprogrammen. Länsstyrelserna har en hög grad av frihet i att själva avgöra hur de prioriterar mellan olika åtgärdsprogram och hur de lägger upp arbetet internt och om de exempelvis vill prioritera arbetstid på att främja samverkan eller genomföra och upphandla praktiska naturvårdsåtgärder. En viktig del av länsstyrelsernas arbete är samverkan med berörda aktörer som markägare, kommuner, ideella organisationer och statliga myndigheter.

Inför vidareutveckling av arbetet med ÅGP har IVL, Svenska Miljöinstitutet, på uppdrag av Naturvårdsverket, utvärderat ÅGP-verksamheten. Resultaten visar att ÅGP-verksamheten svarar mot identifierade behov genom att vara ett avgränsat verktyg som fokuserar på aktiva åtgärder där de behövs som mest. Detta förstärks genom att programmen genomförs lokalt av länsstyrelserna i samverkan med andra lokala aktörer, vilket bidrar till att programmen är förankrade i lokalt identifierade behov. Tillgängliga ekonomiska resurser uppfattas dock som starkt otillräckliga för att kunna möta alla identifierade behov och för att kunna arbeta med alla åtgärdsprogram.

Utvärderingen visar också att ÅGP-verksamheten fungerar som ett bra komplement till andra verktyg och åtgärder. Länsstyrelserna har i många fall lyckats hitta synergier mellan ÅGP-verksamheten och, framför allt, arbetet med områdesskydd och reservatsförvaltning. Samtidigt finns det styrmedel som uppfattas motverka ÅGP-verksamheten. Här nämns miljöersättningsystemet som, enligt utvärderingen, styr markanvändning på ett sätt som är oförenlig med behoven för många av de mest hotade arterna<sup>44</sup>.

### **Lokalt engagemang för vatten (LEVA)**

Havs- och vattenmyndigheten fick 2018 två regeringsuppdrag med fokus på åtgärdsarbete mot övergödning: *Pilotområden mot övergödning och Förstärkt lokalt åtgärdsarbete mot övergödning*. Arbetet med uppdragen har bedrivits gemensamt i en satsning som getts namnet LEVA (Lokalt engagemang för vatten). LEVA drivs av Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Jordbruksverket, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och vattenmyndigheterna och har utvecklats till en stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete. Under 2019 – 2021 har åtgärdssamordnarna i de 20 pilotområdena arrangerat 325 möten och gruppträffar med nästan 3500 deltagare. De har haft enskilda möten eller samtal med närmare 1400 unika lant-

---

<sup>43</sup>Naturvårdsverket, *Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2019–2021* – Redovisning av ett regeringsuppdrag (RB2022), Rapport: 7041, 2022.

<sup>44</sup>Naturvårdsverket, *Utvärdering av Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP)*, Rapport 7026, 2022.

brukare. Sammanlagt har de sökt över 250 miljoner kronor i bidrag till åtgärder. Den ansökta summan bidrag är över fyra gånger så stor som kostnaden för själva åtgärdssamordningen. Det visar vilken katalysator som åtgärdssamordnarna är. Många pilotområden lyfter också att det är finansieringen av åtgärdssamordnare som varit förutsättningen för att arbetet startade.<sup>45</sup>

### Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden

Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden är ett projektstöd med finansiering från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet och social- och regionalfondsprogrammet). Sammanlagt fanns det under åren 2014–2020 cirka 2 miljarder kronor för lokalt ledd utveckling i Sverige, när den svenska medfinansieringen är inräknad.

Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden bygger på att aktörer från den privata, den ideella och den offentliga sektorn inom ett visst geografiskt område går samman i ett partnerskap. Tillsammans gör parterna en långsiktig strategi byggd på en analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot. Ett område kan få sin strategi godkänd för att bli tilldelad medel som finansierar genomförandet. Därefter är det en gemensam beslutsgrupp för området, vilken kallas för LAG (lokal aktionsgrupp), som prioriterar bland de projektansökningar som kommer in. Ett lokalt leaderkontor hjälper projektägare att göra sin ansökan, finna partners så att projekten genomförs i breda samarbeten mellan olika sektorer och stöttar genomförandet. Projekten måste vara i linje med områdets strategi och resultaten av projekten ska vara till nytta för fler än någon eller några enskilda.<sup>46 47 48</sup>

Inom lokalt ledd utveckling, LLU, handlägger och prioriterar LAG (local action group) ansökningar om projektstöd utifrån beslutad strategi och urvalskriterier genom leaderkontoren. Leaderkontoret sprider information och inspirerar till att söka stöd via Leader. De stöttar stödsökande och projekt, genomför utbildningar, och handlägger projektansökningar. Leaderkontoren driver även egna projekt samt sköter ekonomi- och redovisningsarbete för den egna föreningen.<sup>49</sup>

### Kurser om skötsel av kulturpräglad natur

I samverkan med Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald anordnas ett antal kurser inom projektet Skötsel av kulturpräglad natur. Målgruppen är förvaltare och andra natur-, kultur och landsbygdshandläggare på länsstyrelser och kommuner. Exempel på kurs som hållits i gruppens regi är slätterkurs, nordlig fodertäkt, skogsbeteskurser och inägomarkskurs. Inom samtliga fokusområden tas publikationer fram i form av en kunskapsmanställning, en skötselhandbok samt kursmaterial.

---

<sup>45</sup>Havs- och vattenmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag om Pilotområden mot övergödning*, Diarienummer: 1177-2018, 2021.

<sup>46</sup>Landsbygdsnätverket, Lokalt ledd utveckling, Hämtad 2022-12-26. <https://www.landsbygdsnätverket.se/inspiration/sokastod/lokaltleddutveckling.4.7f2f685151ec2c87383b09c.html>

<sup>47</sup>Jordbruksverket, Lokalt ledd utveckling genom Leader 2014–2022, Hämtad 2022-12-26. <https://jordbruksverket.se/stod/lokalt-ledd-utveckling-genom-leader/det-har-ar-lokalt-ledd-utveckling-genom-leader>

<sup>48</sup>Jordbruksverket, Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet, EUfonder.se, Din guide till EU-program i Sverige, Hämtad 2022-12-26. Eufonder - Startside

<sup>49</sup>Jordbruksverket, *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2020*, Rapport 21:6, 2021.



## Naturbruksdialog och naturbruksplan

Metoden Naturbruksdialog och Naturbruksplan är framtagen av Länsstyrelsen i Västra Götaland i samarbete med SLU i Skara. Med Naturbruksdialog avses en förutsättningslös och frivillig dialog och samverkan kring hur landskapet används idag och hur det skulle kunna brukas i framtiden. En Naturbruksplan är ett kartbaserat verktyg vars syfte är underlätta Naturbruksdialog, samt ett praktiskt stöd för genomförandet av det som Naturbruksdialogen lett till.

Tanken är att Naturbruksplanen ska:

- Underlätta för att kunna bygga upp en gemensam syn och förståelse för vad som är landskapets värden. Vad är det som landskapet levererar eller har potential att leverera? Vad är den sammanlagda mängden perspektiv som vi borde ha med i dialogen på just den aktuella gården, gårdarna eller landskapsavsnittet? Vad är var och ens syn på detta och vad är var och ens hjärtefrågor? (Detta steg kallas Värden.)
- Öka sannolikheten att hitta gemensam bild av vilket brukande, vilka mark- och vattenanvändningar som kan stärka var och ens, och allas, hjärtefrågor. (Detta steg kallas Brukande.)
- Utgöra idébank så att valet av åtgärder som kan användas för att nå dit vi vill effektiviseras. (Detta steg kallas Åtgärder.)
- Vara en uppdaterad källa kring vilka olika typer av resurser som finns tillgängliga och som kan vara användbara för att vi med gemensamma krafter ska nå våra mål. (Detta steg kallas Medel.)
- Effekten av vad vi använder landskapet till idag, samt bedömd effekt av det framtidsscenario vi tillsammans har dialog kring, sammanställs och synliggörs i en femte del av Naturbruksplanen. (Detta sammanfattande steg kallas Nyttan.)
- Metoden Naturbruksdialog har tillämpats på omkring 10 000 hektar i Västra Götaland. En Naturbruksplan har efterfrågats på cirka 4 500 hektar, varav omkring 2 400 hektar hittills färdigställts. Arbetet har pågått sedan 2010 och delfinansierats genom en rad olika källor, framför allt olika delar inom landsbygdsprogrammet. Metoden finns med på IVA:s 100-lista 2022<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup>IVA, IVA:s 100-lista 2022: Teknik i mänsklighetens tjänst, Hämtad 2022-12-26. IVAs 100-lista 2022 - IVA

### **BioGov i Valletrakten**

BioGov är ett samarbetsprojekt mellan deltagare från åtta olika länder i Europa. Dessa länder ska arbeta med olika typer av naturvårdsfrågor på ett liknande sätt. Varje land samlar olika aktörer i ett område och arbetar för att skapa ett fungerande samarbete kring bevarande av naturvärden. Samtliga länder kommer att använda sig av speciella dialogverktyg enligt en metod som kallas flerpartssamarbete. Länsstyrelsen har fått pengar från EU för att under 2018 – 2022 arbeta med ökat samarbete kring naturvårdsfrågor i Valletrakten. Syftet med projektet BioGov är att skapa en modell för samarbete kring nuvarande och framtida naturvårdsfrågor.<sup>51</sup>

### **Roslagshagar**

Roslagshagar är ett samarbete mellan Upplandsstiftelsen och Världsnaturfonden WWF som har pågått sedan år 2001. Roslagshagar är en paraplyverksamhet där vi söker finansiering från olika håll och driver delprojekt med avgränsade tidsperioder. Roslagshagars metodik bygger på restaurering av biologiskt värdefulla ängs- och hagmarker och förutsätter nära samarbete med mark- och djurägare. Den totala budgeten uppgick under 2001 – 2010 till cirka 25 miljoner kronor, varav 70 procent utgjorde projektmedel. Vi söker, och har flera omgångar beviljats, EU-medel för omfattande verksamheter, då i samarbete med andra länder runt Östersjön. Landsbygdsprogrammet och Naturvårdsverket är andra större finansieringskällor. Inriktningen på projektet framöver beror till viss del på vilka externa finansieringsmöjligheter som finns.

### **Naturbeteskött**

Naturbeteskött i Sverige är en ideell förening som arbetar för att stimulera till ökad produktion och konsumtion av certifierat Naturbeteskött i Sverige. Föreningen bildades 2012 som en fristående fortsättning på Världsnaturfonden WWF:s mångåriga arbete med naturbetesmarker och naturbeteskött. Kriterierna för naturbeteskött har tagits fram av WWF och förvaltas i dag genom Svenskt Sigills Kvalitetssystem IP Sigill där de ingår i Svenskt Sigill Nötkött.

---

<sup>51</sup>Länsstyrelsen Västra Götaland, Biogov, Hämtad 2022-12-26. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/natur-och-landsbygd/skyddad-natur/biogov.html>

## 3.2 Ökad satsning på nationella ersättningar till lantbrukare för restaurering och skötsel av ängs- och betesmark och andra natur- och kulturmiljöer

Regeringen föreslår

1. genomföra en satsning på restaurering av ängs- och betesmarker med höga natur- och kulturvärden genom att utöka de ekonomiska ramarna för det nationella ersättningssystemet till lantbrukare, samt
2. uppdra åt Naturvårdsverket att, i samverkan med Jordbruksverket, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet utreda och föreslå hur det nationella ersättningssystemet bör kompletteras så att även andra värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet kan omfattas. Utredningsuppdraget kan ges efter att det nationella program som införs 2023 har driftsatts och utvärderats.

Naturbetesmarker och slätterängar är mycket artrika miljöer med stor betydelse för den biologiska mångfalden. Förutsättningarna för dessa miljöer och arter har kraftigt försämrats på grund av upphörd hävd och påföljande igenväxning. Mer än en fjärdedel av Sveriges hotade eller nära hotade arter är knutna till dessa miljöer, vilket gör igenväxning av ängs- och betesmark till ett av de största hoten mot biologisk mångfald i Sverige. Restaurering och fortsatt hävd av slätterängar och naturbetesmarker är en förutsättning för att den negativa trenden ska kunna vändas och såväl nationella mål som internationella åtaganden om biologisk mångfald ska nås.

Från 2023 kommer ersättning för restaurering och skötsel av vissa ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden inte längre ingå i den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Ersättningarna ska i stället ingå i ett nationellt ersättningssystem som Naturvårdsverket ska ansvara för<sup>52</sup>. Programmets indikativa budget, som redovisades i december 2021, innebär en betydande minskning av medel till restaurering av ängs- och betesmark jämfört med tidigare år. Samma ambitionsnivå redovisas i regeringens budgetproposition för 2023, Prop. 2022/23:1.

Naturvårdsverket föreslår att de ekonomiska ramarna för nationell ersättning till lantbrukare utökas med 44 miljoner kronor årligen, det vill säga totalt 220 miljoner kronor under fem år för att i stället kunna öka restaureringstakten under perioden för det kommande programmet, 2023–2027. Satsningen möjliggör restaurering av cirka 8 000 hektar under perioden, i tillägg till de cirka 2 000 hektar som bedöms möjligt med indikativ budget för programmet. Behovet av restaurering av hävdgynnade gräsmarker är betydligt större men genomförbarheten sätter gränser för vilken omfattning som är möjlig och satsningens storlek har avvägts mot dessa perspektiv. Satsningen föreslås finansieras genom förstärkning av Naturvårdsverkets ramanslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur. Regeringen föreslås vidare uppdra åt Naturvårdsverket att, i samverkan med Jordbruksverket, länsstyrelserna, och Riksantikvarieämbetet utreda och föreslå hur det nationella programmet bör kompletteras så att även andra värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet kan omfattas. Utgångspunkten bör vara att ersättning ska ges för

---

<sup>52</sup> Regeringen, Regeringsbeslut 2022-03-10, Uppdrag att inrätta ett nationellt ersättningssystem för restaurering och skötsel av vissa typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden, M2022/00547, 2022.

naturvårdsåtgärder som skapar samhällsvärden, men där lantbrukaren idag har bristande incitament att upprätthålla och skapa dessa värden, såsom:

- Skötsel av småbiotoper och landskapselement med hävdgynnade natur- och kulturvärden,
- Betesfria år på marker med behov av extensivt bete,
- Skötsel av marker som även vid ett gynnsamt hävd tillstånd har karaktärsdrag som gör att de inte passar in i stödkriterierna för miljöersättning i CAP, trots att de är hävdberoende. Det rör huvudsakligen marker med höga natur- och kulturvärden med lågt fodervärde såsom hässlen, skogsbyn och hävdberoende sandiga marker med stora inslag av öppen sand. Vissa av dessa naturtyper kan i någon mån ingå i arealer som kan finansieras genom CAP vilket även behöver beaktas i utredningen.

Uppdraget föreslås vidare beakta behov och möjligheter till ersättning för restaurering av fler naturtyper än ängs- och betesmark mot bakgrund av Kommissionens förslag om bindande lagstiftning om restaurering av natur och de nationella åtaganden som kommer för att uppfylla målen i EU:s strategi för biologisk mångfald 2030. Uppdraget kan ges efter att programmet har införts och utvärderats för att i utvecklingsarbetet ha möjlighet att ta tillvara erfarenheter och lärdomar från programmets inledande fas.

### 3.2.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Underliggande analyser och bedömningar svarar Naturvårdsverket huvudsakligen för.

### 3.2.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

### 3.2.3 Problemanalys

#### ANALYS AV MILJÖPROBLEMET, AKTÖRER OCH DERAS DRIVKRAFTER

Förslaget är baserat på en problemanalys för biologisk mångfald i odlingslandskapet samt dialog med Jordbruksverket, länsstyrelserna med flera. Analys och beskrivningar nedan fokuserar på förslagets första del om ersättning till restaurering av ängs- och betesmark. Fördjupade analyser för förslagets del två bör lämpligen göras inom ramen för förslaget regeringsuppdrag.

Arealerna ängs- och betesmark har minskat kraftigt under 1900-talet; endast cirka 15 procent av naturbetesmarker respektive 2 procent av slåtterängar finns kvar idag, jämfört med utbredningen på 1920-talet. Mycket av det som tidigare var ängs- och betesmark är nu produktionsskog, men även åkermark och gödslad betesmark eller exploaterad mark. Förutsättningarna för arter knutna till ängs- och

betesmarker har kraftigt försämrats till följd av förlust, försämring och fragmentering av dessa miljöer. Idag bedöms igenväxning till följd av bristande hävd vara den pågående process som utgör det största hotet mot ängs- och betesmarkerna. Hävd genom bete och skötsel är en förutsättning för upprätthållande och skapande av markernas biologiska värden. Antalet djurhållande lantbruk har minskat kraftigt och nedläggning och storleksrationalisering är starkt bidragande orsaker till igenväxningen. Andra orsaker är att djuren är koncentrerade till vissa delar av landet och till stora enheter, samt att bete sker på åkermark (vall) i stället för på naturbetesmark. Naturbete bedrivs huvudsakligen av djurhållande företag med nötkreatur med mindre djurbestand. Bete med får och häst utgör en mindre del, tillsammans cirka 15 procent av naturbetesarealerna.

Bakomliggande orsaker till den minskade hävden är bland annat en bristande lönsamhet, hög administrativ börda kopplat till driften och på flera håll i landet begränsade förutsättningar att leva ett gott socialt liv med god samhällsservice i landsbygd. Problembilden är således komplex och består av både verksamhetsnära faktorer och mer allmänna landsbygdspolitiska perspektiv. En viktig del av lönsamhetsperspektivet är möjligheten till ersättning för de miljönyttor i form av biologisk mångfald och ekosystemtjänster som hävden skapar. Dessa tjänster har stora samhällsekonomiska värden, men då de har karaktären av att vara så kallade kollektiva nyttigheter är de normalt inte prissatta på en marknad. När lantbrukaren inte får betalt för de samhällsvärden som levereras saknar lantbrukaren ekonomiska incitament att generera dessa värden i tillräcklig utsträckning.

## PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Hävd genom bete och skötsel skapar unika förutsättningar för många arter. Den näringsfattiga marken och kontinuerliga avbetningen skapar goda förutsättningar för lågväxt och artrik vegetation och många insekter gynnas av en ofta hög mångfald av blommande örter. Ängs- och betesmark är bland de artrikaste miljöerna i landet. Utan hävd förlorar markerna succesivt de kvaliteter och förutsättningar som många arter är beroende av och mångfalden av arter minskar. Naturbetesmarker och slätterängar hyser idag över 1 300 av de arter som bedöms vara hotade eller nära hotade vilket motsvarar 27 procent av de arter som är upptagna på rödlistan i Sverige. Befintliga marker behöver fortsatt hävdas genom bete och skötsel, och betydligt större arealer behöver restaureras och återtas i hävd för att göra det möjligt att nå såväl nationella mål som internationella åtaganden om biologisk mångfald.

## PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET

Igenväxning leder till förlust av biologisk mångfald och en negativ påverkan på ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster som har en avgörande betydelse för samhällsekonomin, välfärden och människors välbefinnande. Öppna och hävdade ängs- och betesmarker med höga natur- och kulturmiljövärden är viktiga för människors livskvalitet genom möjligheten till upplevelsevärden, rekreation och friluftsliv vilket påverkas negativt av igenväxning. Om betet i högre grad sker på naturbetesmarker kan åkermarken i högre grad användas för produktion av andra livsmedel, vilket sammantaget kan ge en ökad inhemsk livsmedelsproduktion.

## BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA

Igenväxning av odlingslandskapets gräsmarker är ett av de största hoten mot biologisk mångfald i Sverige och insatser som bidrar till att komma till rätta med problemet är motiverade. Statlig styrning motiveras vidare eftersom den behövs för att korrigera marknadsmisslyckandet som uppstår då återskapande och hävd av ängs- och betesmark genererar samhällsvärden som lantbrukaren annars inte får betalt för.

### 3.2.4 Analys av lösningsförslag

#### MOTIVERING AV VAL AV LÖSNING UTIFRÅN IDENTIFIERADE PROBLEM SOM BEHÖVER LÖSAS

Problem med bristande hävd av ängs- och betesmark har, som tidigare beskrivits, flera bakomliggande orsaker och för att komma till rätta med problemet behövs en rad olika insatser och styrning. Bland identifierade hinder är förekomst av positiva externaliteter det problem (marknadsmisslyckande) som tydligast förklarar det underutbud av miljönyttor i form av biologisk mångfald som vi vill korrigera. Styrningen bör av effektivitetsskäl rikta sig mot, och söka korrigera detta marknadsmisslyckande genom att sträva efter att internalisera värdena av de positiva externa effekter som genereras. Med det menas att lantbrukaren behöver ha incitament att vilja upprätthålla och skapa den miljönytta som hävd av ängs- och betesmarker skapar för samhället, exempelvis genom ersättning.

Det finns omfattande styrning riktad till ängs- och betesmarker och dess naturvärden, bland annat stöd och ersättningar, rådgivning och information, områdeskydd och lagstiftning. Vad gäller ekonomisk styrning är miljöersättningar för skötsel av ängs- och betesmark inom den gemensamma jordbrukspolitiken den mest omfattande och med en bred anslutning av lantbrukare. Ersättningen syftar huvudsakligen till att skapa förutsättningar för bevarande av naturvärden genom hävd. Ersättningen för skötsel av betesmark med särskilda värden kommer att höjas något från 2023 i och med den strategiska planen och inträde i ny CAP-period. En relevant ersättning för skötsel är mycket viktig för att det ska finnas incitament för långsiktig hävd av ängs- och betesmarkerna.

Inom skyddade områden kan tillgängliga medel från skötselanslaget (1:3) nyttjas för att bekosta skötsel och restaurering. Mer omfattande restaureringsprojekt i främst Natura 2000-områden kan även ges delfinansiering genom EU-programmet LIFE. En stor del av gräsmarker av naturtypsklass finns dock utanför skyddade områden.

Återställande av ängs- och betesmark genom restaurering behövs för att öka förutsättningarna för att fler arealer värdefulla gräsmarker hävdas. Restaurering är dock ett relativt kostsamt åtagande och efterföljande betesdrift är normalt inte så lönsam att lantbrukaren har incitament att investera i restaurering. Ersättning för restaurering som i och med det kommande nationella programmet lyfts ur den gemensamma jordbrukspolitiken, kompletterar annan befintlig styrning bland annat då den omfattar marker utanför formellt skyddade områden. För att öka förutsättningarna att få fler arealer ängs- och betesmark i hävd och därmed stärka dess biologiska värden behöver det finnas incitament att genomföra restaureringsåtgärder. Behovet av restaurering av hävdberoende gräsmarker motsvarande

naturtyper i bilaga 1 till art- och habitatdirektivet har redovisats i Sveriges prioriterade åtgärdsprogram för Natura 2000 (PAF)<sup>53</sup>. Restaureringsbehovet för de berörda naturtyperna är mycket omfattande och uppskattas till drygt 83 000 hektar under perioden 2021–2027, varav cirka 60 procent är belägna utanför Natura 2000-områden. En satsning genom medelsförstärkning till programmet enligt detta förslag bedöms därför som motiverad.

Genom betydande medelsförstärkning till programmet stärks även möjligheten att ge ersättning för restaurering av betesmarker av mer trivial karaktär i anslutning till mer värdefulla marker vilket skapar viktiga förutsättningar för ekonomisk bärkraftig drift. Bristande lönsamhet för naturbetesdrift är en starkt bidragande orsak till bristande hävd och igenväxning varför åtgärder som underlättar för ekonomiskt bärkraftig drift är viktigt att få till stånd.

### 3.2.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

#### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

En ökad satsning på restaurering av ängs- och betesmark bidrar positivt till miljömålen *Ett rikt odlingslandskap* samt *Ett rikt växt- och djurliv*. Förslaget harkan bidra till att upp till 8 000 hektar gräsmarker av naturtypsklass återtas i hävd. Detta ger avsevärt förbättrade förutsättningar att uppfylla preciseringar om gynnsam bevarandestatus för de två miljömålen, samt bidrar positivt till preciseringar om grön infrastruktur, ekosystemtjänster och resiliens, biologiskt kulturarv med flera.

Ett budgetmässigt förstärkt program för nationell ersättning är även ett viktigt verktyg för att Sverige ska kunna uppnå kommande mål och nationella åtaganden i EU:s strategi för biologisk mångfald, samt i kommande EU-lagstiftning om restaurering av natur.

#### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Förslaget bedöms bidra positivt till de globala hållbarhetsmålen, primärt mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald, delmål 15.1, 15.5, 15.A, men även mål 12 Hållbar konsumtion och produktion, delmål 12.2. Förslaget bidrar även positivt till mål i den nationella livsmedelsstrategin.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Bedömning av förslagets effekter på miljömålen, särskilt preciseringar om gynnsam bevarandestatus, har gjorts genom uppskattning av hur stora arealer naturtypsklassad mark förslaget bedöms kunna omfatta. Utgångspunkten har varit erfarenheter från nuvarande och tidigare års arealer som har restaurerats genom medel från landsbygdsprogrammet samt information om den kommande ersättningen i det nationella programmet.

---

<sup>53</sup> Bilaga 3. Förtydliganden och underlag avseende hävdberoende marker (naturtypsgrupperna E2.2 Hed- och buskmarker, E2.4 gräsmarker samt E2.7 vegetationsfattiga marker). Bilaga till: Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av "PAF", prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*, 2021-09-23.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Förslagets effekter avseende hur stora arealer igenväxta gräsmarker som återtas i hävd beror av ett flertal faktorer, dels kopplat till restaureringsersättningen i sig och hur eftersökt den blir av lantbrukare, dels kopplat till förutsättningar för fortsatt hävd efter restaurering.

I och med att ersättningen lyfts ut ur den gemensamma jordbrukspolitiken och ingår i nationellt program sker en del förändringar som kan påverka lantbrukarens intresse av ersättningen. Bland annat att ansökan troligen kommer göras i annan ordning och i separat administrativt system från stöd och ersättningar i CAP vilket kan försvåra ansökningsförfarandet för lantbrukaren. Förändringar som väntas bidra till en ökad attraktivitet är högre ersättningsnivåer samt vissa regelförenklningar och ökad flexibilitet vid utförande av åtgärder. En förutsättning är vidare att det administrativa systemet för ansökning och handläggning av ersättningen är välfungerande.

Av relevans för hur eftersökt ersättningen kan bli under programperioden är även risker för ökad nedläggning av djurhållande lantbruk med betesdrift. De förändringar som nu sker i omvärlden med ökade priser på insatsvaror med mera slår sannolikt hårdare mot de som har små marginaler såsom mindre lantbruk med små djurbesättningar och längre avstånd mellan mark och brukningscentrum.

När restaurering är genomförd behöver markerna övergå i kontinuerlig hävd för att skapa förutsättningar för höga biologiska värden samt att hindra att markerna åter växer igen. I förslag till stödförordning till kommande nationellt program beaktas framtida hävd då ersättning endast får lämnas för restaurering av marker som utifrån en samlad bedömning har förutsättningar att återgå i varaktig hävd med bete eller slätter. Tidigare ersättning till restaurering i landsbygdsprogrammet har haft motsvarande bestämmelser men utvärdering visar att vissa marker trots allt faller ifrån och blir utan skötsel. Drygt 70 procent av marker som restaurerats under 2000–2013 var fortsatt i hävd år 2020<sup>54</sup>. Det kommer troligen finnas ett visst bortfall över tid även med det nationella programmet då det finns faktorer till avbruten hävd som är svåra att förutse vid handläggning av ansökan.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Förslaget omfattar en målnivå för restaurering av ängs- och betesmark med ersättning från det nationella programmet om 10 000 hektar under 2023–2027<sup>55</sup>. Målnivån innebär en ökad restaureringstakt i förhållande till restaurering med stöd av miljöersättning från landsbygdsprogrammet under de senaste fem åren som preliminärt uppskattas till cirka 7 500 hektar.

Det nationella programmet har tilldelats en indikativ budget om 55 mnr för restaurering av ängs- och betesmark under perioden 2023–2027 vilket väntas kunna leda till cirka 2 000 hektar restaurerad mark. Beräkningarna baseras på

---

<sup>54</sup> Jordbruksverket, *Restaurerade betesmarker och slätterängar. En uppföljning av marker som restaurerades med stöd från landsbygdsprogrammet 2000–2013*, Uppföljningsrapport 2022:2, 2022.

<sup>55</sup> En ökad restaureringstakt i förhållande till tidigare år motiveras av ett mycket omfattande restaureringsbehov av hävdberoende gräsmarker. Avsikten med en ökad restaurering är även att i större utsträckning möjliggöra restaurering av trivialare gräsmarker i anslutning till naturbetesmark med syfte att stärka förutsättningar för ekonomiskt bärkraftig naturbetesdrift och som bidrar till ekologisk funktionalitet. Målnivån om restaurering i detta förslag har avvägts mot förutsättningar att genomföra restaurering utifrån tillgång till brukare och efterfrågan samt utifrån förutsättning för fortsatt hävd av markerna efter restaurering.



antagande om en ersättningsnivå på 5 500 kr per hektar och år<sup>56</sup>, samt att ett restaureringsåtagande löper under 5 år. Kostnad för restaurering av ett hektar betesmark uppgår då till totalt 27 500 kr. För att nå föreslagna målnivå om 10 000 hektar restaurerad mark behöver satsningen som avses med detta förslag omfatta 8 000 hektar vilket beräknas medföra kostnader för utbetalning av ersättningar om 220 mnkr. Finansiering bör ske genom förstärkning av anslag för åtgärder för värdefull natur (1:3).

Utöver den medelförstärkning för utbetalning av ersättningar om 220 mnkr som föreslås väntas förslaget innebära ökade administrativa kostnader för handläggande myndigheter med anledning av fler ansökningar och dithörande uppgifter såsom handläggning, information och rådgivning, tillsyn och uppföljning. Antal tillkommande ansökningar uppskattas till cirka 3 000 totalt under 5 år<sup>57</sup>. Tidsåtgång för handläggande myndigheter uppskattas till totalt cirka 460 arbetsveckor under 9 år<sup>58</sup>. En stor variation mellan län kan antas baserat på ängs- och betesmarkernas fördelning i landet. Kostnader i form av ökad tidsåtgång för handläggande myndigheter behöver ersättas av det offentliga. Vissa ökade kostnader bedöms tillkomma för Naturvårdsverket bland annat för anpassning av stödregler, och för att tillhandahålla information och rådgivning om stöden.

### 3.2.6 Förslagets kostnadseffektivitet

#### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Ersättning för restaurering av ängs- och betesmark bedöms vara en kostnadseffektiv styrning för att stärka biologisk mångfald och naturvärden i ängs- och betesmark, bland annat då ersättningen riktas direkt mot åtgärder med förutsättning att skapa stor naturvårdsnytta.

Marker som av någon anledning blir utan kontinuerlig hävd efter genomförd restaurering bidrar till lägre kostnadseffektivitet för programmet då restaureringen kräver kontinuerlig hävd för att skapa förutsättningar för höga värden. Som tidigare nämnts är goda förutsättningar för fortsatt hävd en grund för att erhålla ersättningen, bortfall kan dock väntas i viss utsträckning till följd av orsaker som är svåra att förutse. Motsvarande risker kan troligen förknippas med alternativ styrning av aktuellt problem.

Då förslaget är avsett som en uppskalning av kommande nationellt program med användning av dithörande administrativa och tekniska system medför förslaget inte några särskilda kostnader för sådan utveckling och implementering.

---

<sup>56</sup> 5 500 kr per hektar och år är den föreslagna ersättningsnivån för restaurering av betesmark i kommande program, ersättningsnivån kan komma att ändras och således även den medelförstärkning som förslaget medför för att finansiera restaurering av målnivån 10 000 hektar under 2023–2027. Ersättning för restaurering av slätteräng kommer troligen att vara högre men omfatta små arealer och har därmed en marginell påverkan på beräkningarna.

<sup>57</sup> Antal tillkommande ansökningar har beräknats genom att dividera målarealen om 8 000 hektar med medelarealen för restaureringsbar mark om 2,7 hektar.

<sup>58</sup> Handläggningstid för en ansökan uppskattas till totalt 50 timmar under fem år. Ansökningar som inkommer efter programmets första år och har ett femårigt åtagande medför handläggningstid efter programperiodens slutår, därför beräknas handläggningstiden på fler år än programperioden.

## BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet har uppskattats kvalitativt.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet beror bland annat på graden av fortsatt hävd efter restaurering vilket är svårbedömt och bidrar till osäkerhet i bedömningen.

### 3.2.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen har rådighet att stärka medlen till kommande nationellt program för ersättning till restaurering av ängs- och betesmarker, naturvårdsbränning, lövtäkt samt slätter av vissa hävdberoende myrmarker. Regeringen har även rådighet att ge myndigheterna föreslaget uppdrag.

Förslagets första del innebär huvudsakligen en budgetmässig uppskalning av kommande program och bedöms inte medföra behov av författningsändringar. Programmet i dess föreslagna utformning är dock anpassat och avvägt efter uppdragets givna förutsättningar. En budgetmässig uppskalning kan möjliggöra andra avvägningar och prioriteringar för ökad naturvårdsnytta varför en översyn av behov av författningsändringar bör göras i samband med genomförande av förslaget. Förslagets andra del kan innebära att det behövs en ny eller en reviderad stödförordning.

#### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Se ovan om förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna.

#### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Förslaget bedöms inte medföra behov av särskilda bemyndiganden.

### 3.2.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Förslaget väntas ge positiva effekter på lantbruksföretag genom möjlighet att erhålla ersättning för restaurering av ängs- och betesmark. Förslaget väntas inte ge några direkta konsekvenser för näringslivet i övrigt.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Förslaget får inga direkta konsekvenser för hushållen.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Liten osäkerhet i bedömning av förslagets konsekvenser för näringsliv och hushåll.

### 3.2.9 Övrigt

Förslaget innebär komplettering av det nationella program för ersättning till lantbrukare för restaurering av ängs- och betesmarker, naturvårdsbränning, lövtäkt samt myrslätter som utreds av Naturvårdsverket under 2022 och ska införas 2023. Det förslag som här beskrivs ska ses som förslag till komplettering och förstärkning av det nationella programmet.

Förslaget hänger samman med ett annat förslag i Den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023, förslaget om att *Inrätta samordnare som stöttar lantbrukare för att öka takten i åtgärdsarbetet för biologisk mångfald i odlingslandskapet*. De föreslagna samordnarna kan bidra till att den ersättning som här föreslås kanaliseras effektivt och uppnår största möjliga samhällsnytta. Vidare är tillgång till offentliga medel av avgörande betydelse för att samordnarnas arbete ska kunna resultera i konkreta naturvårdsåtgärder.

## 3.3 Avskaffa återbeskogningsplikten i skogsbryn

Förslaget innebär att återbeskogningsplikten efter föryngringsavverkning avskaffas i en zon på 15 meter närmast jordbruksmark. Syftet med att avskaffa återbeskogningsplikten är att ge bättre förutsättningar för att kunna skapa biologiskt rika brynmiljöer.

För att genomföra förslaget krävs följande:

- a) Att regeringen prövar möjligheterna för ett tillägg i 5 och 6 §§ skogsvårdslagen (2014:890) och att Skogsstyrelsen får ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag för att bevara eller utveckla natur- och kulturvärden samt att Skogsstyrelsen även i särskilda fall får bevilja undantag från första stycket, och att detta undantag villkoras vid behov.
- b) Att regeringen ändrar 7 § skogsvårdsförordningen så att Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att anlägga skog på produktiv skogsmark samt om undantag från skyldigheten att vidta föryngringsåtgärder.

### Motiv till 15 meters zonbredd

Med beaktande av avtagande naturvårdsmässig kvalitet i skogsbryn mot jordbruksmark och de virkesvolymerna som potentiellt kan produceras i kanter mot jordbruksmark, har Skogsstyrelsen gjort avvägningen mellan ”produktion och miljö” att 15 meter är en lämplig zonbredd (se under förslagets kostnadseffektivitet nedan)<sup>59</sup>

### Tidigare utredningar och förslag

Ett liknande förslag lades fram av Miljömålsberedningen 2014, men då omfattade förslaget en zon om 25 meter närmast jordbruksmark. Förslaget lyftes även i ett samverkansprojekt om brynmiljöer initierat av Miljömålsrådet. Resultatet av

---

<sup>59</sup>Skogsstyrelsen, *Föreskrifter för anläggning av skog – Regeringsuppdrag*, Rapport: 2018:13, s. 123–126, 2018.

samverkansprojektet redovisas i Jordbruksverkets rapport *Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark*<sup>60</sup>.

Förslaget om 15 meter lades fram av Skogsstyrelsen 2018<sup>61</sup>. Förslaget remitterades av Skogsstyrelsen med övervägande delen positiva remissvar. Naturvårdsverket lade även fram förslaget om 15 meter i redovisningen av regeringsuppdraget *Vilda pollinatörer 2021*<sup>62</sup>.

Skogsstyrelsen fick den 2 juni 2022 i uppdrag av regeringen att genomföra regelförenklingar för skogsbruket. I uppdraget ingår bland annat att se över hur regellättnader kan införas för att underlätta naturlig förnygring i övergångszoner i bryn mellan åkermark och skog.

### 3.3.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket, Jordbruksverket länsstyrelserna och Skogsstyrelsen.

Underliggande analyser och bedömningar svarar Naturvårdsverket huvudsakligen för. Det finns en stor samsyn kring underliggande analyser och bedömningar. Denna samsyn finns dock inte när det gäller förslaget till etappmål som redovisades i regeringsuppdraget *Vilda pollinatörer*, vilket är anledningen till att etappmålet inte ingår som en del av det nu aktuella förslaget.

### 3.3.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

### 3.3.3 Problemanalys

Brynmiljöer i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark är viktiga för den biologiska mångfalden. De är även en del av kulturarvet, samt viktiga för friluftslivet och landskapsbildningen. Brynmiljöerna utgör också en betydelsefull komponent i den gröna infrastrukturen i ett landskapsperspektiv, eftersom de utgör sammanhängande enheter som sträcker sig genom landskapet och även förbinder det öppna jordbrukslandskapet och det mer slutna skogslandskapet.

Brynmiljöer är mycket artrika eftersom de både hyser arter som är knutna till skogen och till det öppna landskapet, samt arter som gynnas av de unika förutsättningar som uppstår i övergångszonerna. Till följd av hög solinstrålning och vindskydd ger brynen ett varmt mikroklimat som gynnar flora, insektsfauna och fågelfauna. Lövträdsandelen är normalt större än i övrig skogsmark, liksom inslaget av blommande och bärande träd och buskar. Variationsrika brynmiljöer

---

<sup>60</sup> Jordbruksverket, *Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark – ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2017*, Rapport: 2018:14, 2018.

<sup>61</sup> Skogsstyrelsen, *Föreskrifter för anläggning av skog – Regeringsuppdrag*, Rapport: 2018:13, 2018.

<sup>62</sup> Naturvårdsverket, *Vilda pollinatörer*, Skrivelse 2021-06-24, 2021.

är därmed viktiga livs- och födosöksmiljöer för många växter, djur och svampar. Brynmiljöer bidrar även med ekosystemtjänster, bland annat pollinering och nyttodjur, vilket kan gynna produktionen på åkermark. De kan också ge vindskydd åt bakomvarande skog, bidra med klenvirke och bidra till tillgången på föda för vilt.

Idag är övergångarna mellan skogs- och jordbruksmark i många fall skarpa. Enligt analyser av data som samlats in via Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS) har ungefär hälften av skogskanterna en tvär övergång mellan skogs- och jordbruksmark. På grund av ändrad markanvändning och specialisering, syns idag en tydligare uppdelning av jord- respektive skogsbruk. Ofta bedrivs skogsbruk i princip hela vägen ut till jordbruksmarken. Beskogning av åker är vidare ett reellt hot särskilt mot brynmiljöernas biologiska mångfald på många platser i landet.<sup>63</sup>

## AKTÖRER OCH BETEENDEN

### Motverkande och delade incitament råder

Enligt skogsvårdslagen (1979:429) ska skog anläggas på produktiv skogsmark. Detta krav omfattar även brynmiljöer. Lagstiftningen får därmed till följd att plantering av skog, ofta gran, sker hela vägen fram till närliggande jordbruksmark. Lagstiftningen styr därmed så att gränserna mellan jordbruksmark och skogsmark blir skarpa och de biologiskt värdefulla brynmiljöerna i princip utradas.

I brynmiljöerna råder i vissa fall även delade incitament, dels eftersom jord- och skogsbruk styrs av olika regelverk, dels eftersom många brynmiljöer ligger i gränsen mellan två fastigheter med olika markägare. Brukandet av marken påverkas då av olika och ibland motstridiga incitament.

### Skogsvårdslagens krav på återplantering

Brynmiljöer faller inom definitionen av skogsmark eller träd- och buskmark, så länge marken inte används för jordbruksproduktion eller har en kronslutenhet som är lägre än tio procent. I de flesta fall klassas därmed brynmiljöer som skogsmark.

5 § skogsvårdslagen anger skyldighet att anlägga ny skog om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning inte tas tillvara på ett godtagbart sätt, om marken ligger outnyttjad eller om skogens tillstånd är otillfredsställande.

6 § skogsvårdslagen anger att vid anläggning av skog ska de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt.

När skogsmark planteras med ny skog efter slutavverkning är det vanligt att man markbereder och planterar ända fram till åkerkanten eftersom man då inte riskerar att bryta mot skyldigheten att anlägga ny skog. Det kan också vara så att markägare inte ens funderar på att lämna marken närmast jordbruksmarken oplanterad<sup>64</sup>. Det finns idag inget undantag från återplanteringskravet i skogsvårdslagen som

---

<sup>63</sup> Jordbruksverket, *Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark – ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2017*, Rapport: 2018:14, 2018.

<sup>64</sup> Jordbruksverket, *Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark – ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2017*, Rapport: 2018:14, 2018.

kan tillämpas på skogsbryn. Miljömålsberedningen och Skogsstyrelsen har dock föreslagit ett sådant undantag<sup>65, 66</sup>. Förslaget är ännu inte genomfört i lagstiftningen.

### PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Minskad variation i landskapet är ett hot mot den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Vid igenväxning eller igenplantering av brynmiljöer försvinner habitat och spridningsvägar som är nödvändiga för många arter, och därmed försvinner även arterna ur landskapet.

### PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET

Minskad variation i landskapet leder till försämrade förutsättningar för många arter som tillhandahåller reglerande ekosystemtjänster, exempelvis pollinatörer och naturliga fiender. Detta kan även påverka jordbrukets lönsamhet negativt. Igenväxning leder även till en negativ påverkan på kulturella ekosystemtjänster, bland annat på möjligheten att uppleva kulturarvet samt på möjligheterna att utöva friluftsliv.

### BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA

Staten har en roll att styra via styrmedel när marknadsmisslyckanden råder. I detta faller råder ett marknadsmisslyckande i form att befintlig lagstiftning ger miljöskadliga incitament till aktörer. Befintlig lagstiftning verkar således kontraproduktivt och bör därmed ändras.

## 3.3.4 Analys av lösningsförslag

### BEFINTLIG STYRNING

#### Befintliga styrmedel

Ett samverkansprojekt initierat av Miljömålsrådet gjorde 2017 en genomgång av befintliga ekonomiska, informativa och juridiska styrmedel som kan påverka övergångszonerna mellan skogs- och jordbruksmark<sup>67</sup>. Genomgången konstaterade att det finns styrmedel som kan bidra till att skogsbryn ökar i omfattning och kvalitet. Vidare konstaterades att det även finns styrmedel som kan leda till att de värdefulla skogsbrynen blir färre.

---

<sup>65</sup> Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50, 2014.

<sup>66</sup> Skogsstyrelsen, *Föreskrifter för anläggning av skog*, Rapport 2018:13, 2018.

<sup>67</sup> Jordbruksverket, *Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark – ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2017*, Rapport: 2018:14, 2018.

## Lagstiftning

Skogsvårdslagstiftningen omfattar skogsvårdslagen (2014:890), skogsvårdsförordningen (2014:1027) och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS). Skogsvårdslagen anger grundläggande krav och ramar för hur skogsbruk ska bedrivas så att regeringens miljö- och produktionsmål nås. Det finns flera paragrafer i skogsvårdslagen som kan påverka bevarande, anläggning, restaurering och skötsel av skogsbryn, varav de mest uppenbara är 5 § Skyldighet att anlägga skog och 6 § Föryngringsåtgärder. Återplanteringskravet missgynnar förutsättningarna för biologiskt rika skogsbryn.

## Ekonomiska stöd

Vissa ekonomiska ersättningar finns som är tillämpbara på brynmiljöer. Eftersom brynmiljöer oftast klassas som skogsmark är Skogsstyrelsens ekonomiska stöd de som framför allt är tillämpbara för att skapa och sköta brynmiljöer.

Inom "Skogens miljövården" (som tidigare ingått i Landsbygdsprogrammet) har det varit möjligt att få stöd för anläggning och skötsel av skogsbryn. "Skogens miljövården" kommer att upphöra och i stället ingå i Skogsstyrelsens stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen – "Nokås". Skogens miljövården innebar att stöd kunde lämnas för att skapa och sköta skogsbryn och gav en ersättning på 9 000 kr/hektar. Minsta stödbelopp var 5 000 kr.

Nokås – Stöd har lämnats för plantering i syfte att skapa brynmiljöer. Stödet har motsvarat 70 procent av godkända kostnader och ett minsta stödbelopp på 5 000 kr.

Det finns även vissa möjligheter att finansiera åtgärder i skogsbryn med medel från den kommande Strategiska planen (exempelvis miljöersättningar för betesmark, förutsatt att marken klassas som jordbruksmark) och nationella naturvårdsmedel (exempelvis ÅGP).

## Tidigare utredningar

*Miljömålsberedningens delbetänkande om hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50)*

Delbetänkandet lyfte fram värdefulla övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark som en livsmiljö som behöver öka. I betänkandet beskrivs att det behövs en ändring i skogsvårdslagen så att det finns ett generellt undantag från kravet på återplantering i en 25 meter bred zon närmast jordbruksmarken. Syftet är att ge skogsägare möjlighet att undanta en del av skogsmarken från plantering av naturvårdsskäl, samtidigt som den som vill plantera fram till åkerkanten fortfarande har möjlighet att göra det.

*Jordbruksverket (2018) Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark – Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2017*

Miljömålsrådet initierade 2016 ett samverkansprojekt för att identifiera hinder och utmaningar för önskad utveckling när det gäller övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark. Projektet skulle föreslå åtgärder för att undanröja hinder, ge förslag på skötselåtgärder för bryn och ta fram ett gemensamt informationsmaterial. Arbetet genomfördes av Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och Sveriges geologiska undersökning.

Samverkansprojektet analyserade och identifierade utmaningar och möjligheter för att skapa fler variationsrika brynmiljöer. Bland annat undersöktes hur pågående rådgivning och information kan engagera markägare och andra som förvaltar brynmiljöerna, hur lagstiftningen kan påverka miljöerna och hur olika ekonomiska styrmedel kan användas för att restaurering och skötsel. Projektet granskade även underlag om var de mest värdefulla brynmiljöerna finns och gjorde en kunskapsammanställning utifrån bland annat vetenskaplig litteratur om brynmiljöernas värden och effekter av skötsel.

Projektet kom fram till att det behövs nya och förändrade styrmedel för att öka mängden värdefulla skogsbryn. Ett av förslagen var att se över föryngringskravet i skogsvårdslagen.

#### *Skogsstyrelsen (2018) Föreskrifter för anläggning av skog*

År 2017 fick Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att se över föryngringskravet. Resultatet redovisades i Skogsstyrelsens *Föreskrifter för anläggning av skog*<sup>68</sup>.

#### *Naturvårdsverket (2021) Vilda pollinatörer*

Naturvårdsverket fick i uppdrag av regeringen att ge förslag på etappmål för förbättrade förutsättningar för vilda pollinatörer, inklusive i det brukade landskapet. Förslagen skulle fokusera på blomrika kantzoner och skogsbryn i övergångszoner mellan skogsmark och annan mark. I rapporten lämnas ett förslag till regeringen på ett etappmål som fokuserar på förutsättningar för vilda pollinatörer i övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark på såväl offentlig som privatägd mark. Detta genom naturvårdande skötsel i befintliga brynmiljöer samt skapande av nya bryn.

I uppdraget hänvisas till att undantag från återbeskogningsplikten kommer att ge bättre förutsättningar för nyskapande av bryn och Naturvårdsverket föreslår vidare att regeringen ger Skogsstyrelsen ett bemyndigande att kunna ta bort återbeskogningsplikten i en zon på 15 meter närmast jordbruksmark<sup>69</sup>.

#### *Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur*

En del initiativ för att gynna brynmiljöer har tagits i de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur. Bland annat Jönköpings län som har en särskild åtgärd ”Skapa funktionella brynmiljöer”. Någon genomgående insats över hela landet har dock inte gjorts.

## **MOTIVERA VAL AV LÖSNING UTIFRÅN IDENTIFIERADE PROBLEM SOM BEHÖVER LÖSAS:**

Problemanalysen har funnit att det råder uppenbara motverkande juridiska incitament i befintlig lagstiftning, vilket motiverar att staten går in och korrigerar styrningen.

---

<sup>68</sup> Skogsstyrelsen, *Föreskrifter för anläggning av skog*, Rapport: 2018:13, 2018.

<sup>69</sup> se avsnitt 7.2.3 i Naturvårdsverket 2021, *Vilda pollinatörer, Delredovisning av ett regeringsuppdrag*. Skrivelse 2021-06-24, 2021.



### 3.3.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

#### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Förslaget bedöms bidra positivt till *Ett rikt växt- och djurliv, Ett rikt odlingslandskap* och *Levande skogar*.

#### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Förslaget bidrar till de skogspolitiska målen som anger att skogen ska ge hög och värdefull virkesproduktion samtidigt som skogens miljövärden ska bevaras och utvecklas. Förslaget har en positiv effekt på klimatanpassning eftersom variationsrika skogsbryn bidrar till att ekosystemen blir mer motståndskraftiga mot klimatrelaterade händelser som till exempel stormar och översvämningar. Förslaget bidrar positivt till livsmedelsstrategins mål om en ökad livsmedelsproduktion, eftersom artrika bryn med blomning över hela växtsäsongen gynnar pollinatörer och förbättrar förutsättningarna för naturliga fiender som kan bidra till skadedjurskontroll i jordbruket. Förslaget bidrar även till det kulturpolitiska målet om att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Förslaget bidrar även till globala hållbarhetsmål, framför allt mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald, delmål 15.1, 15.2 och 15.5, men även mål 12 Hållbar konsumtion och produktion, delmål 12.2.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

##### **Skogsproduktion**

Ett framtida varmare och blötare klimat under vintertid kommer att öka risken för att skog stormfälls. Gran och tall är de mest stormkänsliga trädslagen, medan lövträden är mer tåliga. En lövrik brynmiljö, med variation i täthet och trädhöjd mellan den relativt öppna jordbruksmarken och den bakomliggande barrskogen kan bidra med visst vindskydd som kan gynna de ekonomiska värdena i produktionsskogen<sup>70</sup>.

Förslaget innebär en ökad flexibilitet vad gäller markägares befogenheter och till en god avvägning mellan skogspolitikens jämställda mål för produktion och miljöhänsyn enligt principen om frihet under ansvar.

##### **Jordbruksproduktion**

Brynmiljöer bidrar till ett varierat och resursrikt landskap, vilket bland annat ökar tillgången på livsmiljöer för arter som svarar för pollinering av grödor och kontroll av växtskadegörare inom jordbruket. På så vis kan brynmiljöer bidra till att öka avkastningen inom jordbruket<sup>71</sup>. Halvöppna brynmiljöer gör också att åkermarken inte skuggas på samma sätt som om åkern ligger i direkt anslutning till exempelvis en granplantering.

<sup>70</sup> Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50, 2014.

<sup>71</sup> Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50, 2014.

## Rekreation, friluftsliv och landsbygdsutveckling

Även rekreation, friluftsliv och landsbygdsutveckling kan gynnas av en ökad förekomst av brynmiljöer mellan jord- och skogsbruk. Övergångszoner mellan jordbruksmark och skogsmark innehåller exempelvis ofta kulturspår i form av till exempel stenmurar. Möjligheten att skapa mer öppna övergångar mellan olika former av markanvändning ger också människor bättre möjligheter att ta del av landskapets kulturhistoriska sammanhang<sup>72</sup>.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Bedömningen är säker men inte kvantifierad.

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Regeringen behöver ta fram en proposition och ge Skogsstyrelsen utökade bemyndiganden. Utöver denna insats, som bedöms vara av begränsad omfattning i och med att förslaget redan utretts och remitterats, påverkas inte offentliga finanser.

## 3.3.6 Förslagets kostnadseffektivitet

### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Förslaget handlar om att ta bort ett motverkande incitament i befintlig lagstiftning, som inte är kostnadseffektiv, eftersom den tvingar markägare att avsätta resurser för återplantering som motverkar viktiga samhällsmål. Planterade träd i brynzonen löper dessutom större risk att skadas av stormar och torka.

Kostnaderna för att genomföra förslaget bedöms som ringa. Hur stor effekt det blir i miljön av att undanröja hindret är osäkert, eftersom vi inte vet i vilken utsträckning förändringen kommer att leda till att markägarna agerar annorlunda än idag. För att säkerställa att värdefulla skogsbryn värnas kan förslaget även behöva kompletteras med andra styrmedel, exempelvis rådgivning och incitament för naturvårdande skötsel.

### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet beskrivs utifrån kvalitativa resonemang.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Bedömningen är säker men inte kvantifierad.

---

<sup>72</sup> Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50, 2014.

### 3.3.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen har rådighet förutsatt att det finns en majoritet för föreslagen lagändring i Riksdagen. Det handlar om en mindre korrigerande i befintlig nationell lagstiftning.

#### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Offentliga finanser påverkas ej. Se ovan.

#### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Ja, regeringen behöver ge Skogsstyrelsen utökade bemyndiganden.

### 3.3.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Förslaget medför en regellättnad för näringslivet, i och med att ett obligatoriskt krav tas bort. Det underlättar för markägare att frivilligt välja om de vill återplantera eller inte i brynmiljöer. Förslaget ger även vissa positiva konsekvenser för jordbruksföretag i och med att rika brynmiljöer kan gynna pollinatörer och naturliga fiender. Förslaget kan även medföra ett produktionsbortfall. Det kommer att vara upp till varje enskild markägare att avgöra om hen vill maximera produktionen av virke och återplantera i skogsbryn, eller främja naturvård, viltvård, kulturmiljö, landskapsbild och friluftsliv.

Om man antar att hälften av alla skogsbryn inom 15 meter från jordbruksmark inte skulle föryngras aktivt om återbeskogningsplikten togs bort, skulle det medföra en årlig tillväxtminskning på 0,7 miljoner skogskubikmeter. För skogsägare är virkesproduktionsbortfallet i ekonomiska termer (112 miljoner kronor) likvärdigt med vinsten i att slippa återväxtplikten (102 miljoner kronor). För skogsindustrin blir det ett minskat utbud av virke.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Inga konsekvenser.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Bedömningen är säker.

### 3.3.9 Övrigt

#### **Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget**

Produktionsbortfallet innebär även en minskad kolinlagring. Med beaktande av de virkesvolymerna som potentiellt kan produceras i skogsbryn och att den naturvårdsmässiga kvaliteten i skogsbryn avtar med avståndet från jordbruksmarken, har Skogsstyrelsen i sitt tidigare regeringsuppdrag gjort en avvägning mellan ”produktion och miljö” att 15 meter är en lämplig zonbredd.

#### **Andra initiativ eller uppdrag som påverkar eller påverkas av förslaget**

Skogsstyrelsen har i juni 2022 fått ett uppdrag av regeringen att genomföra regel-förenklingar och i uppdraget nämns bland annat brynmiljöer. Arbetet med regeringsuppdraget har inletts och Skogsstyrelsen ser för närvarande (i september 2022) inte att pågående uppdrag skulle vara ett hinder för att lägga fram ett redan utrett förslag inom Den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023.

## 3.4 Gynna grön infrastruktur utmed enskilda vägar

Regeringen föreslås ge följande uppdrag till Trafikverket: Utredda förutsättningar och föreslå åtgärder för att utveckla befintligt system för ekonomiskt stöd till enskilda väghållare, så att stöd även kan ges för åtgärder som stärker grön infrastruktur.

Bakgrunden är att Trafikverket betalar ut statligt driftbidrag till cirka 75 000 km enskilda vägar. Befintligt regelverk gör att stödet är avgränsat till vägtekniska åtgärder som säkerställer framkomlighet och trafiksäkerhet. Genom att anpassa regelverket så att det även tillåter stöd till åtgärder som stärker grön infrastruktur och biologisk mångfald får staten ett instrument som kan ge effekter snabbt och vittomfattande ute i landskapet.

Vad statsbidrag till enskild väghållning får användas till framgår av 16 § förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning och av 45 § vägkungörelsen (1971:954). För att möjliggöra stöd även till åtgärder som främjar grön infrastruktur och biologisk mångfald skulle dessa förordningar behöva ändras. Därefter behöver även föreskriften om statsbidrag till enskild väghållning (VVFS 1990:4) ses över.

I uppdraget till Trafikverket bör även ingå att utreda vilka åtgärder som kan vara aktuella utifrån de behov som finns, och att uppskatta hur mycket medel som bör beviljas för olika typer av åtgärder i olika miljöer. I uppdraget bör även ingå att uppskatta hur stor andel av enskilda vägar som finns i olika typer av miljöer (odlingslandskap, skogslandskap, urbana miljöer etcetera) och ange kriterier för prioritering av resurser. Trafikverket bör även ta ställning till hur åtgärderna bör följas upp.

Uppdraget bör genomföras i samverkan med länsstyrelserna, Jordbruksverket och andra berörda myndigheter.

### 3.4.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket och Trafikverket.

Förslaget baseras på ett förslag som år 2021 lades fram av Miljömålsrådet till regeringen. Det förslaget var framtaget av Trafikverket i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning inom ramen för delprojekt Etappmål i Miljömålsrådets programområde Grön infrastruktur. Förslaget är inte genomfört.

Behovet av naturvårdsåtgärder utmed vägnätet lyftes ånyo av både länsstyrelserna och Trafikverket vid samverkan om biologisk mångfald i odlingslandskapet inom FU23. Därefter har Naturvårdsverket utvecklat nuvarande förslag.

### 3.4.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket och Trafikverket ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

### 3.4.3 Problemanalys

#### AKTÖRER OCH BETEENDEN

Det svenska vägnätet utgörs av knappt 100 000 km statliga vägar, cirka 42 000 km kommunala vägar och cirka 430 000 km enskilda vägar, varav omkring 75 000 km erhåller statsbidrag. Trafikverket ansvarar bland annat för långsiktig infrastrukturplanering samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket betalar även ut statligt driftbidrag till vissa enskilda vägar för att säkerställa framkomlighet och trafiksäkerhet.

När det gäller de statliga vägarna tillämpar Trafikverket ett internt styrande dokument kallat Riktlinje landskap (TDOK 2015:0323). Riktlinjerna omsätts i miljökrav på entreprenörer vid upphandling av byggande och drift av statliga vägar. När det gäller enskilda vägar har Trafikverket inte samma roll och möjlighet till styrning; då är det oftast vägföreningar som ansvarar för drift och underhåll. Medlemmar i sådana vägföreningar är berörda fastighetsägare. Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) företräder Sveriges enskilda väghållare på nationell nivå. Omkring 24 000 väghållare är organiserade i REV.

Vägföreningar är ofta små aktörer med begränsade ekonomiska och personella resurser. De statliga driftbidragen till enskilda vägar är endast avsedda för tekniskt vägunderhåll. Därmed bedöms föreningarna i dagsläget inte ha vare sig tillräckliga resurser eller kunskaper för att anpassa drift och underhåll för att gynna biologisk mångfald.

#### PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Vägar upptar en ringa del av Sveriges yta, men har likväl en stor påverkan på biologisk mångfald. De sträcker sig likt ett blodomlopp ut i så gott som varje del av det svenska landskapet och har därmed en stor potential att stärka grön infrastruktur. Det enskilda vägnätet är omfattande och utspritt, samtidigt som en förhållandevis

liten del av det totala trafikarbetet sker på enskilda vägar. Sammantaget innebär detta att enskilda vägar har stor potential att bidra till grön infrastruktur.

Artrika vägmiljöer, alléer, grova solitära träd, vandringshinder för vattenlevande djur, stenmurar, milstenar med mera är viktiga inslag i det befintliga enskilda vägnätet som väl förvaltade avsevärt kan bidra till att stärka den gröna infrastrukturen och därmed bidra till att bevara biologisk mångfald. Miljöerna kan ge förbättrade vandrings- och spridningsleder och till del även bidra med viktiga livsmiljöer för hotade arter, genom exempelvis anpassad skötsel av vägkanter. Anpassad skötsel kan också minska risken för spridning av invasiva främmande arter.

## PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET

Många enskilda vägar byggdes mellan 1950 och 1970 eller tidigare. Tillståndet och underhållsbehovet på dessa vägar liknar behoven på de allra mest lågtrafikerade statliga vägarna, där behoven för både vägar och broar är stora och kommer att öka i framtiden. I Trafikverkets senaste planförslag föreslås bidraget till enskilda vägar med statsbidrag ligga i paritet med föregående plan, med syftet att det ska gå att upprätthålla en liknande standard som för de mer lågtrafikerade delarna av det statliga vägnätet<sup>73</sup>.

Vägmiljöer kan, om de anläggs och sköts på rätt sätt, bidra positivt till biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Dessa tjänster har stora samhällsekonomiska värden, men de är normalt inte prissatta på en marknad. Då enskilda väghållare inte får betalt för de samhällsvärden som kan levereras, saknar de ekonomiska incitament att generera dessa värden i tillräcklig utsträckning.

## BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA

Befintligt statligt regelverk (förordningar och myndighetsföreskrifter) utgör ett hinder för att vidta relevanta naturvårdsåtgärder vid drift och skötsel av enskilda vägar. Trafikverkets anslag utgör ytterligare en begränsning för att vidta behövliga åtgärder. Därmed bedöms det vara befogat att staten agerar för att avlägsna dessa hinder.

Statlig styrning motiveras vidare eftersom den behövs för att korrigera marknadsmisslyckandet som uppstår eftersom naturvårdande skötsel av vägmiljöer genererar samhällsvärden som enskilda aktörer annars inte får betalt för.

### 3.4.4. Analys av lösningsförslag

Förslaget om att utreda regeländringar för statligt stöd till enskilda vägar har tidigare redovisats i Miljömålsrådets årsrapport 2021. Befintligt statligt regelverk (förordningar och myndighetsföreskrifter) utgör ett hinder för att vidta relevanta naturvårdsåtgärder vid drift och skötsel av enskilda vägar. Reglerna bör därför ses över. Tillskott av medel bedöms vara nödvändigt för att åtgärderna ska bli av, utan att det går ut över den tekniska vägstandarden på enskilda vägar.

---

<sup>73</sup>Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, Publikationsnr 2021:186, 2021.

### 3.4.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

#### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Målet *Ett rikt växt- och djurliv* påverkas positivt. Om förslaget genomförs bedöms det resultera i praktiska naturvårdsåtgärder ute i landskapet, som kan genomföras snabbt och med en stor geografisk spridning. Förslaget bidrar därigenom till en stärkt grön infrastruktur och till positiva effekter för biologisk mångfald. Åtgärdernas effekt i miljön beror både på typ av åtgärd och platsens förutsättningar. Vissa åtgärder, till exempel avlägsnande av vandringshinder, kan få snabb effekt. Andra åtgärder, som skötsel av vägkanter, kan behöva genomföras under flera år innan en rikare flora etablerar sig.

Förslaget kan även bidra till viss positiv effekt på målet *Begränsad klimatpåverkan*, om den vegetation som slås utmed vägkanter tas tillvara för produktion av bioenergi.

#### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Förslaget bedöms även bidra positivt till det transportpolitiska hänsynsmålet, till de landsbygdspolitiska målen och i någon mån till det kulturpolitiska målet att främja ett levande kulturarv. Förslaget bidrar även till de globala hållbarhetsmålen, framför allt mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald, delmål 15.1, 15.5, 15.8, 15.9 och 15.A, men även mål 9 Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, delmål 9.4.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Bedömningen av förslagets effekter baseras på erfarenhet från drift och skötsel utmed det statliga vägnätet.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Vilka effekter de föreslagna ändringarna kommer att ge beror i hög grad på hur stor medelstilldelningen blir och vilka åtgärder som finansieras. De positiva effekterna bygger också på att det finns en vilja hos enskilda vägföreningar att arbeta med naturvårdsåtgärder. Denna vilja bedöms finnas, mot bakgrund av att medvetenheten hos allmänheten om till exempel pollinatörers betydelse, invasiva främmande arter och klimatförändringar har ökat under senare år. Blommande vägkanter kan även bidra till vissa positiva effekter för bygdens natur- och kulturvärden (en kulturell ekosystemtjänst), exempelvis blommande vägkanter. Effekten på klimatmålet är osäker i och med att det kan vara svårt att hitta lokal avsättning för växtmaterial från vägkanter.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

För att åtgärder ska genomföras behöver Trafikverket medel att fördela i bidrag till miljöåtgärder utmed enskilda vägar. Anslaget till enskilda vägar är begränsat och av avgörande betydelse för många av landsbygdernas vägar. De miljöåtgärder som föreslås bör därmed inte tas från andra delar av anslaget för enskilda vägar, utan finansieringen bör ske med andra medel. I det föreslagna uppdraget till Trafikverket föreslås ingå att utreda hur mycket medel som krävs.

Ställt i relation till övriga kostnadsposter för åtgärder i transportinfrastrukturen bedöms förslaget ha marginell betydelse för de offentliga finanserna.

Den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen perioden 2022 – 2033 uppgår till 799 miljarder kronor. Av dessa 799 miljarder avses 14 miljarder användas till statliga bidrag för drift av enskilda vägar.

13 miljarder (motsvarande 1,6 procent) av anslagen till Trafikverket används för miljöåtgärder i den statliga infrastrukturen. Detta anslag fördelas på områdena buller och vibrationer, landskap (natur- och kulturåtgärder), vatten och förorenade områden. Trafikverket anger i den nationella planen att för området landskap motsvarar anslaget omkring 13 procent av åtgärdsbehovet.

### 3.4.6 Förslagets kostnadseffektivitet

#### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Förslaget bygger på att nyttja och vidareutveckla redan befintliga system (vägföreningar och bidragssystem) och baseras på erfarenheter från drift och skötsel av det statliga vägnätet. Inga andra system för att stärka natur- och kulturvärden knutna till enskilda vägar finns. Mot denna bakgrund bedöms förslaget vara rimligt att genomföra. Någon kvantitativ bedömning av förslagets kostnadseffektivitet har dock inte genomförts.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Se ovan.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Se ovan.

### 3.4.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen bedöms ha full rådighet att genomföra föreslagna förordningsändringar, samt ge Trafikverket förslaget uppdrag och medelsförstärkning. Förslagets förenlighet med statsstödsreglerna bör analyseras inom ramen för uppdraget.

Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering  
Förslaget ligger i linje med Trafikverkets befintliga verksamhet. Initialt behövs resurser för utredningsarbete. Om förslaget sedan realiserar behövs kompetensutveckling och ändringar i system och arbetssätt. Förslagets genomförande bör i likhet med andra åtgärder i infrastrukturen finansieras inom ramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer. Kostnaden för förslaget bedöms som marginell i relation till övriga poster i infrastrukturbudgeten.

#### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Förslaget bedöms kräva förordningsändringar och ändringar i Trafikverkets regleringsbrev och eller andra direktiv till Trafikverket. I övrigt kräver förslaget inga särskilda bemyndiganden.



### 3.4.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Åtgärder och skötsel utmed enskilda vägar utförs ofta av lokala aktörer. Förslaget kan därmed gynna små företag på landsbygden. På längre sikt kan förslaget bidra till att det utvecklas en ny och specialiserad marknad för skötsel av infrastrukturens miljöer.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Förslaget får inga direkta effekter på hushållen. Fastighetsägare är dock ofta medlemmar i enskilda vägföreningar. Dessa föreningar får genom föreslagna ändringar utökade möjligheter att vidta åtgärder som kan bidra till vissa positiva effekter för bygdens natur- och kulturvärden.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Konsekvenserna för näringsliv och hushåll bedöms som små men positiva.

### 3.4.9 Övrigt

Prioriteringar av insatser bör beakta länsstyrelsernas regionala underlag om grön infrastruktur, dvs. värdetrakter, värdekärnor etcetera. Det kan även finnas kopplingar till länsstyrelsernas arbete med åtgärdsprogram för hotade arter, liksom till Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2022 – 2027, där Trafikverket ansvarar för en åtgärd om kunskapsunderlag om vägars och järnvägars påverkan på yt- och grundvatten. Hösten 2022 kommer Centrum för biologisk mångfald vid SLU att redovisa ett FoU-projekt om vägnas biologiska kulturarv. Trafikverket har också pågående projekt rörande skötsel av vägkanter.

## 4. Vatten i landskapet

### 4.1 Långsiktig plan för sammanhållen förvaltning av miljödata

Utsläppen av förorenande ämnen i vår miljö är omfattande och har så varit under lång tid. För att kunna minska belastningen av dessa ämnen i miljön behövs betydligt bättre kunskap om utsläppens källor och storlek. Eftersom påverkan till stor del är okänd är det svårt att utforma en välriktad övervakning av tillståndet i miljön. Det finns också brister i nuvarande miljödataförvaltning, den är ofullständig och fragmenterad, svårtillgänglig för många intressenter och ofta inte ändamålsenlig. För att öka användbarheten måste miljödataförvaltningen bli mer sammanhållen och krav på utsläppsdata som rapporteras från olika verksamheter harmoniseras bättre med uppföljning av tillståndet i miljön. Sammantaget gör dessa brister att det saknas tillräckligt underlag för att kunna göra effektiva åtgärds- och styrmedelsanalyser och i slutändan införa kostnadseffektiva åtgärder.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Sveriges geologiska undersökning föreslås få i uppdrag av regeringen att, i samråd med länsstyrelserna och vattenmyndigheterna, ta fram en långsiktig plan för att utveckla en mer sammanhållen miljödataförvaltning och förbättrad kunskapsförsörjning om miljöfarliga utsläpp till vatten samt mätningar i recipienten. Uppdraget bör utreda och ge förslag på hur befintliga system för insamling av data kan effektiviseras och hur förvaltningen av miljödata kan göras mer sammanhållen, samt genomföra en första kartläggning av mindre miljöfarliga verksamheter.

Förslaget är tänkt att bidra till en helhet i olika aktörers arbete med förvaltningen av vatten, det vill säga bidra till en ihop länkning av arbetet med vattenförvaltning, miljö kvalitetsnormer, miljömål, systemtillsyn och prövning.

Om uppdraget genomförs och framtagna förslag implementeras förväntas effekten bli väsentligt förbättrad kunskap om våra utsläpp till vatten och hur de påverkar vattenmiljöerna. Detta är nödvändigt för att Sverige ska kunna uppfylla kraven inom vattenförvaltningen och EU:s handlingsplan om nollförorening av vatten, bidra till att uppnå nationella miljömål samt att näringslivs- och finansmarknadens aktörer kan leva upp till de rapporteringskrav som följer av EU-taxomin. En mer sammanhållen miljödataförvaltning är tänkt att underlätta för företagen och andra att rapportera samt ta del av dataunderlag. Riskerna att inte uppnå EU:s krav inom vattenförvaltningen reduceras kraftigt och därmed risken för att behöva lägga stora resurser på överprövningsärenden och eventuella bötesbelopp för Sverige. Förutsättningarna för att kunna ta fram ett svenskt register för utsläpp och spill förbättras markant. Möjligheten att utnyttja förorenaren betalarprincipen förväntas öka eftersom betydande påverkanskällor kan identifieras. Det är möjligt att företagens lagstadgade hållbarhetsrapportering på sikt underlättas.

Resurser behöver tillsättas för att genomföra förslaget. Ur ett kostnads-/nyttoperspektiv bedöms dock förslaget vara kostnadseffektivt. Mer ingående kostnadsberäkningar bör ingå i det föreslagna uppdraget.

### 4.1.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning.

Även Vattenmyndigheterna har kommit med synpunkter inför formuleringen av förslagen, genom arbete i delmoment inom den myndighetsgemensamma handlingsplanen *Full koll på våra vatten*.

Förslaget har ursprungligen formulerats av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket inom handlingsplanen *Full koll på våra vatten* och sedan lyfts in i arbetet med den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål då det bedömts finnas synergier med det som sker inom temaområdet *Vatten i landskapet*. Vidare bearbetning av förslaget har skett gemensamt av Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och Naturvårdsverket, där Havs- och vattenmyndigheten projektleder *Vatten i landskapet* inom den fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023.

### 4.1.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Läkemedelsverket, länsstyrelserna, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Vattenmyndigheterna.

### 4.1.3 Problemanalys

Utsläppen av förorenande ämnen i vår miljö är omfattande. Många föroreningar är svårnedbrytbara och kan vara långlivade i mark och vatten. I våra vattensystem finns en stor mängd ämnen som påverkar människor, djur och ekosystemen negativt. Föroreningar, såsom organiska miljögifter och tungmetaller, kan på olika sätt spridas via punkt- eller diffusa utsläpp till luft, mark, ytvatten, hav och grundvatten.

Underlaget som används för att få en bild av belastningen och tillståndet i våra vatten är inte tillräckligt. Utsläppskällor för förorenande ämnen följs varken upp inom verksamheters egenkontroll eller miljöövervakningen i den utsträckning som behövs. Mindre utsläpp, som sammantaget kan ha en stor påverkan på våra vatten, är inte kartlagda.

Det finns också brister i nuvarande miljödataförvaltning, bland annat är påverkansdata som samlas in av myndigheter ofullständig och fragmenterad, svårtillgänglig för många intressenter och ofta inte ändamålsenlig. Den har heller ingen tydlig koppling till data om tillståndet i miljön. De många aktörerna som arbetar med data om utsläpp till vatten och mätning i recipienten har olika ansvarsområden och samlar in data på olika sätt. Data lagras i flertalet olika informationssystem utan förutsättningar att dela information mellan systemen. Idag finns exempelvis separata system för miljörapportering av tillståndspliktiga verksamheter, system för riskbedömning/klassning av förorenade områden och ett system för statlig miljöövervakning.

Eftersom påverkan till stor del är okänd är det svårt att utforma en välriktad övervakning av tillståndet i miljön. Därmed saknas tillräckligt underlag för att kunna göra effektiva åtgärds- och styrmedelsanalyser, bedriva en effektiv tillsyn och i slutänden införa kostnadseffektiva åtgärder.

#### 4.1.4 Analys av lösningsförslag

##### UTGÅNGPUNKTER FÖR UPPDRAGET

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Sveriges geologiska undersökning föreslås få i uppdrag av regeringen att, i samråd med länsstyrelserna och Vattenmyndigheterna, ta fram en långsiktig plan för att utveckla en mer sammanhållen miljödataförvaltning och förbättrad kunskapsförsörjning om miljöfarliga utsläpp till vatten samt mätningar i recipienten. Uppdraget bör utreda och ge förslag på hur befintliga system för insamling av data kan effektiviseras och hur förvaltningen av miljödata kan göras mer sammanhållen, samt genomföra en första kartläggning av mindre miljöfarliga verksamheter.

Förslaget är tänkt att skapa en helhet i olika aktörers arbete med förvaltningen av vatten, det vill säga länka ihop arbetet med vattenförvaltning, miljö kvalitetsnormer, miljömål, systemtillsyn och prövning.

Uppdraget behöver ta avstamp i harmonisering av befintliga system för rapportering och informationsförsörjning såsom till exempel miljöövervakningens datavårdskap och Sveriges miljörapportering. Informationen måste framöver förvaltas och tillhandahållas på ett sätt som gör den tillgänglig för tillsynsmyndigheter, miljömålsmyndigheter och myndigheter som arbetar med vattenförvaltning samt för företagen och allmänheten. Till grund för uppdraget bör också användas tidigare genomförda eller pågående utredningar och uppdrag, såsom statliga utredningar om miljöövervakning och vattenförvaltning, Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, Miljödatasamverkan Sverige etcetera

Uppdraget i sig innebär inga skärpta krav på till exempel rapportering från verksamhetsutövare, men förslag på styrmedelsförändringar kan komma att levereras från uppdraget. Förslaget genererar inte heller stora konsekvenser i form av kostnader eller arbete för kommuner eller företag. Den långsiktiga planens eventuella konsekvenser och kostnader för kommuner och andra aktörer kommer att utredas inom uppdraget.

#### **1. Utvecklad insamling av data från pågående verksamheter och förorenade områden**

Effektiviseringsmöjligheterna inom miljödatahanteringen ligger i att ta tillvara data från verksamhetsutövarna. Det behöver utredas i vilken omfattning det, med befintliga styrmedel (utan skärpta krav) samt mer sammanhållen dataförvaltning, går att öka förutsättningarna för att samla in data från de verksamhetsutövare som släpper ut miljöfarliga ämnen och utför någon form av recipientkontroll (i sjö, vattendrag, grundvatten, hav). Här anges de typer av verksamheter som bedöms vara de viktigaste att ingå i uppdraget:

### *Större miljöfarliga tillståndspliktiga verksamheter (A- och B-verksamheter)*

Verksamheter som ger upphov till större miljöfarliga utsläpp (A- och B-verksamheter) är tillståndspliktiga enligt Miljöbalken<sup>74</sup> 9 kapitlet 6§, miljöprövningsförordningen<sup>75</sup>. Bakgrunden till bestämmelserna härleds bland annat till bestämmelser i miljöskyddslagen, miljöbalken samt olika internationella konventioner eller EU-direktiv och förordningar<sup>76</sup>. Bestämmelserna beskriver vad som gäller för olika typer av verksamheter av en viss storlek och för vissa typer av utsläpp.

För tillståndspliktiga verksamheter behöver förutsättningarna för utformningen av en ändamålsenlig egenkontroll inklusive recipientkontroll utvecklas genom vägledning. Möjligheten att rapportera mätdata från utsläpp till vatten och mätning i recipienten behöver utvecklas genom att tillåta och underlätta företagens rapportering och tillgång till data. Frivilliga incitament behöver skapas som kompletterar kraven och bidrar på sikt till ett kraven lättare efterlevs.

### *Mindre miljöfarliga, verksamheter (C- och U-verksamheter)*

Verksamheter som ger upphov till mindre utsläpp (C- verksamheter) är anmälningspliktiga. Det finns även miljöfarliga verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga (U-verksamheter), men som ändå ska följa kraven i miljöbalken.

Uppdraget bör inkludera en nationell kartläggning av mindre miljöfarliga verksamheter (C- och U-verksamheter), då dessa sammantaget har en stor påverkan på våra vatten. I samband med kartläggningen bör det utredas vilken typ av uppgifter om dessa verksamheter som det är användbart och effektivt att samla in i relation till vad det kostar för kommuner, verksamheter och andra aktörer.

### *Förorenade områden - Statligt förorenade områden, bidragsfinansierade områden och inventering av förorenade områden*

Med förorenade områden avses här förorenade områden där ansvarig för åtgärd är statliga myndigheter, privata aktörer och kommuner samt områden utan ansvarig där åtgärder finansieras med statliga medel. Information om kartläggning av områdena återfinns bland annat i en nationell databas (EBH-stödet).

Verksamhet som har orsakat föroreningar i miljön har bedrivits under mycket lång tid i Sverige. Dessa är en viktig källa till påverkan på våra vatten och det är därför viktigt att ta tillvara data som produceras i samband med utredningar och efterbehandling av förorenade områden, samt de inventeringar av potentiellt förorenade områden som länsstyrelserna bedriver. Kommunerna har det största tillsynsansvaret för förorenade områden. De har dock begränsad åtkomst till EBH-stödet, vilket leder till att information om kommunernas tillsynsområden är bristfällig i den nationella databasen. Information om förorenade områden utgör ett viktigt underlag i påverkansanalys och bedömning av miljötillståndet, och bör därmed förvaltas mer sammanhållet än idag.

<sup>74</sup> Riksdagen, Miljöbalk (1998:808) *Svensk författningssamling 1998:1998:808 t.o.m. SFS 2022:1272*, 1998.

<sup>75</sup> Riksdagen, Miljöprövningsförordning (2013:251) *Svensk författningssamling 2013:2013:251 t.o.m. SFS 2022:112*, 2013.

<sup>76</sup> Till exempel Industriutsläppsdirektivet (IED 2010/75/EU), Industriutsläppsförordningen (2013:250) förordning (EG) 166/2006 om upprättande av europeiskt utsläppsregister.

## 2. Utvecklad datahantering och dataförvaltning

En utvecklad insamling av information om miljöfarliga utsläpp enligt ovan måste sammanlänkas med en ökad möjlighet att hantera och på ett ändamålsenligt sätt tillgängliggöra dessa data. På det sättet kan tillgänglig kunskap ligga till grund för bedömning av utsläppen och miljötillståndet.

En grundläggande utgångspunkt är att det ska vara enkelt och säkert att rapportera data centralt. Det bör tydligt framgå vad som ska rapporteras och i vilket syfte. Det är väsentligt att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter på ett säkert och enkelt sätt får tillgång till information om utsläpp och miljöövervakning, så att den kan användas för att bedöma verksamhetens påverkan på den omgivande vattenmiljön. Det behöver utredas på vilket sätt och i vilken form en sådan funktionalitet kan förverkligas med utgångspunkt från dagens system.

Beroende på vägval och lösningar framåt behöver den rättsliga grunden för insamling och förvaltning, eventuella bemyndiganden samt konsekvenserna av att samförvalta system för datahantering, utredas. Till exempel behövs rutiner för att kontinuerligt hantera och delta i forum för frågor som rör till exempel informationsägar, säker delning av data och informations säkerhet kopplat till GDPR, företagssekretess, offentlighets- och sekretesslagstiftningen, säkerhetsskydd etc.

För de data som inte redan har en hemvist behöver det utredas vilka data som kan hanteras i befintliga system, hur befintliga system kan behöva utvecklas respektive för vilka data det kan behövas nya system.

Uppdraget måste ta avstamp i befintliga system för datahantering samt pågående och planerade projekt. Aktuella befintliga systemen beskrivs i punkt 1–4 nedan, medan andra projekt och direktiv som bedöms beröra uppdraget avseende datahantering nämns i avsnitt om avsiktliga effekter på olika samhällsmål längre ned.

För att få till en bättre kunskap om omfattning av påverkan på våra vatten behövs likartade krav för alla aktörer och samverkande informationssystem. Informationsförsörjningen måste vara samordnad och heltäckande så att det är möjligt att utifrån de olika aktörernas utsläppsbidrag genomföra heltäckande bedömningar av miljötillståndet.

1. *Svenska miljörapporteringsportalen (SMP)* - Varje år skall anläggningar med miljöutsläpp rapportera in utsläpp till ett gemensamt register, och genom att denna data tillgängliggörs förväntas företagen få incitament för att minska utsläppen. De ämnen som omfattas av företagets rapporteringsplikt finns förtecknade i Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport för tillstånds-pliktiga miljöfarliga verksamheter; NFS 2016:8 och i bilaga 2 till förordning (EG) 166/2006.
2. SMP bör i den utsträckning det är möjligt användas som en del i en mer sammanhållen miljödataförvaltning, det behöver utredas i vilken utsträckning. SMP är ett föråldrat system och det finns stora frågetecken kring i vilken utsträckning det går att använda framöver.
3. *Företagens miljörapportering (FMR)* – Diskussioner om att ersätta SMP har inletts mellan Naturvårdsverket och länsstyrelsen. FMR ska fungera som ett paraply där funktionalitet motsvarande den i nuvarande SMP är en del. Det behöver utredas i vilken utsträckning FMR på kort respektive lång sikt kan/bör vara en del i en mer sammanhållen miljödataförvaltning och hur kravställningen av en mer sammanhållen miljödataförvaltning kopplat till datavårdskap, miljöövervakning och vattenförvaltning bör se ut.

4. *Datavårdskapen inom det svenska miljöövervakningssystemet* – För att resultaten från miljöövervakningen ska vara allmänt tillgängliga, användas och komma till nytta, har det skapats ett system av nationella datavårdar som tar emot, lagrar och presenterar resultaten från miljöövervakningen. Datavårdarna är olika myndigheter och organisationer som på uppdrag av Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten förvaltar data. Till de nationella datavårdarna levereras främst data från statligt finansierad miljöövervakning som till exempel nationella eller regionala undersökningar som har gjorts på uppdrag av Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten. Under senare år har behoven av att lagra data centralt ökat och även data från samordnad recipientkontroll eller olika specialuppdrag har levererats till nationella datavårdar.
5. Det behöver utredas i vilken utsträckning datavårdskapen kan utvecklas till att ta emot mer data från verksamhetsutövare/andra aktörer och i vilken utsträckning de kan/bör vara en del av en mer sammanhållen miljödataförvaltning kopplat till utsläpp till vatten.
6. *Data om förorenade områden* – Information om förorenade områden samlas hos respektive beställare i samband med uppdragens genomförande, dvs främst hos Sveriges geologiska undersökning respektive länsstyrelserna. Det finns inga tydliga krav på systematik i lagring och förvaltningen och data är inte heller allmänt tillgängligt. Sveriges geologiska undersökning har i de senaste ramavtalsupphandlingarna med utförare börjat ställa krav på systematisk rapportering av data på ett format som till viss del är anpassat till nationella datavårdskap.
7. Informationen från länsstyrelsernas inventeringar av förorenade områden lagras i en nationell databas, det så kallade EBH-stödet. EBH-stödet är en nationell databas som hanteras av länsstyrelserna. Det är ett handläggarstöd för de som arbetar med förorenade områden på länsstyrelsen. Begränsad åtkomst har införts sedan införandet av GDPR och till viss del på grund av andra sekretessskäl. Varje länsstyrelse har bara tillgång till information från det egna länet. Uppgifter om vilka ämnen som sprids från de förorenade områdena lagras i pdf-rapporter i databasen och dessa uppgifter kan idag inte hämtas på automatiserat sätt. Det finns ett behov av att informationen i EBH-stödet kan ses tillsammans med annan påverkans- och övervakningsdata. Naturvårdsverket har sin egen lösning för att få tillgång till informationen om förorenade områden genom en klient som kallas EBH-info. EBH-info hämtar en delmängd av informationen i EBH-stödet såsom bidragsärenden och underlag för nationell statistik.

Det behöver utredas och föreslås hur data från förorenade områden på ett effektivt sätt kan inkluderas i en mer sammanhållen miljödataförvaltning.

### **Aktörer och roller inom uppdraget**

Ingående myndigheter i uppdraget bedöms gemensamt kunna skapa en mer sammanhållen miljödataförvaltning som kan bidra till att uppfylla kunskapsbehovet om miljöfarliga utsläpp till våra vatten. Därmed skapas förutsättningar för ett konstruktivt arbete med vattenmiljöerna genom effektivare användning av befintliga, utvecklade och nya styrmedel för kontroll och insamling av belastningsdata.

*Naturvårdverket*, i sin roll som föreskrivande och vägledande myndighet inom en rad områden som orsakar utsläppen av miljöfarliga ämnen till våra vatten, föreslås att utreda hur informationsförsörjningen av miljö-/belastningsdata kan förbättras och ange vilka av dessa informationsmängder som ska samlas in och hanteras i respektive system. Insatserna måste samordnas med utvecklingen av arbetet med Sveriges miljörapportering, befintliga datavårdskap inom miljöövervakningen samt styrmedelsåtgärder i Vattenmyndigheternas och Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram inom Havs- och vattenförvaltningen.

*Havs- och vattenmyndigheten*, i sin roll som föreskrivande och vägledande myndighet inom vattenförvaltningen och i sitt arbete med att utreda och prioritera en långsiktigt säkerställd organisation för god datatillgänglighet, föreslås utreda hur informationsförsörjningen av belastningsdata ska kopplas ihop med hanteringen av data inom miljöövervakning och vattenförvaltning. Det måste samordnas med Sveriges geologiska undersökning, Vattenmyndigheternas och länsstyrelsernas arbete med miljöövervakning och vattenförvaltning.

*Sveriges geologiska undersökning*, i sin roll som föreskrivande och vägledande myndighet inom vattenförvaltningen samt uppföljningsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*, föreslås utreda hur övervakning och kontroll av grundvatten oftare kan inkluderas i verksamhetsutövares egenkontroll. Sveriges geologiska undersökning bör även utreda möjligheten för ett nationellt datavårdskap för det stora antal grundvattenkemiska analysresultat som samlas in genom undersökningar och efterbehandling av förorenade områden<sup>77</sup>. Detta bör samordnas med länsstyrelsernas arbete med efterbehandling av förorenade områden (EBH) och behovet av insamling av mätresultat kopplat till det (EBH-data).

*Det är till stor del länsstyrelserna, tillsammans med Vattenmyndigheterna*, som driver arbetet med miljöövervakning, påverkansanalyser och riskbedömningar i vatten framåt. Vattenmyndigheterna, i sin roll som samordnare för Sveriges vattenförvaltningsarbete, behöver bland annat se till att det tas fram ett register för utsläpp och spill. Beredningssekretariatet på länsstyrelserna utför till stor del det praktiska arbetet med vattenförvaltningen. Deras förutsättningar för att kunna utföra bra insatser beror på hur väl Vattenmyndigheterna och centrala myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och Naturvårdsverket lyckas med att vägleda och skapa förutsättningar för ett konstruktivt arbete med bra dataunderlag och effektiva dataflöden.

#### 4.1.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

##### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

En utvecklad informationsförsörjning och mer sammanhållen förvaltning av miljödata skapar bättre underlag för rätt bedömningar av miljö tillståndet, och för möjligheten att prioritera rätt åtgärder samt följa upp miljöpolitiken. Effekten om uppdraget genomförs och resultaten implementeras förväntas bli ett mer effektivt arbete med att följa upp miljömålen och förbättra kvaliteten på våra vattenmiljöer.

---

<sup>77</sup>Sveriges geologiska undersökning, *Insamling av grundvattenanalyser från förorenade områden och förorenande verksamheter – möjligheter och begränsningar*, Rapport 2014:38, 2014.



Underlaget för arbete med miljömålen och framför allt de vattenrelaterade miljö-kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt *Ingen övergödning*, men även *En giftfri miljö* förväntas bli betydligt bättre och ge en mer representativ bild av det miljö-tillstånd som råder.

## VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

*Nya öppna datadirektivet* – Genomförandetakten kopplat till EU:s öppna datadirektiv har precis beslutats. Direktivet genomförs i svensk rätt genom den nya datalagen som trädde i kraft 1 augusti 2022. Här finns särskilt värdefulla datamängder listade som är förknippade med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin om de är tillgängliga. Sådana datamängder ska göras tillgängliga sex månader efter det att genomförandetakten antagits. Naturvårdsverket ansvarar idag för rapportering till EU för de allra flesta rättsakter som räknas upp i genomförandetakten. Det kan därför antas att Naturvårdsverket kommer att få ansvar att på ett användarvänligt sätt tillgängliggöra en stor del av informationen som omfattas av genomförandetakten, och där utsläpp är en del.

*Vattenförvaltningen* – Förslaget förväntas bidra till stor effektivitet vad gäller vattenmyndigheternas och beredningssekretariatens arbete i att identifiera potentiellt betydande påverkan och bedöma miljötillståndet samt upprättandet av övervakningsprogram.

Sverige ska se till att det finns ett register över utsläpp och spill enligt artikel 5 i direktiv 2008/105/EG. Registret över utsläpp och spill ska innehålla information om utsläpp till ytvatten, grundvatten, sediment och biota, där sådan information finns. Registret behöver omfatta utsläppsdata för prioriterade ämnen för mer eller mindre samtliga källor. Vattenmyndigheterna har genomfört ett arbete för att vidareutveckla registret under åren 2016 – 2021, men det finns idag så stora brister i tillgången till nationella utsläppsdata och information om utsläppskällor att det inte är möjligt att vidareutveckla registret ytterligare innan dessa brister åtgärdas.

Ett utvecklat register för utsläpp och spill i kombination med en förbättrad miljödataförsörjning om vattnets tillstånd är grundläggande pusselbitar för att kunna uppnå miljökvalitetsnormerna. Med bättre underlag både vad gäller verksamheters utsläpp och tillståndet i miljön blir det tydligt vilka utsläpp och vilken tillförsel som behöver åtgärdas. I vattenförvaltningsarbetet är det centralt att identifiera vilka ämnen som släpps ut i betydande mängd samt samtliga potentiella utsläpp av prioriterade ämnen som kan tänkas påverka vattenkvaliteten i avrinningsområdet.

Enligt förslag i *Dricksvattenutredningen* ska Dricksvattendirektivets 8 kapitel införlivas i svensk rätt genom vattenförvaltningsförordningen. Det innebär ökade behov att säker hantering av miljödata inom och mellan myndigheter när ”riskanalysen i tillrinningsområdet” ska genomföras och rapporteras.

*Öka möjligheten att tillämpa principen om att förorenaren betalar samt underlätta företagens hållbarhetsanalyser samt lagstadgade hållbarhetsrapportering.*

– Genom en effektivisering av miljödataförsörjningen kan data från verksamhetsutövarna tas tillvara. Samtidigt kan verksamhetsutövarnas tillgång till centraliserade system kring utsläpp och miljöövervakning ge dem ökade möjligheter att bedöma sin verksamhets påverkan på vattenmiljöerna och ge bättre underlag till hållbarhetsanalyser.

I förlängningen bedöms uppdraget om det genomförs även underlätta för att tillgodose krav och mål inom:

*E-PRTR-förordningen*<sup>78</sup> (EG 166/2006) (*Europeiskt utsläppsregister*)/*Industriutsläppsdirektivet* (2010/75/EU) (IED)

Naturvårdsverket har som uppgift att rapportera information om utsläpp till bland annat EU. För att få in uppgifter har Naturvårdsverket möjlighet att föreskriva om vilka uppgifter verksamhetsutövarnas miljörapport ska innehålla.

Hela E-PRTR-förordningen ska ersättas av en ny – *Industriutsläppsportalsförordning* med syfte att synkronisera mer med Industriutsläppsdirektivet (IED). Man vill ta fram en enklare process för att uppdatera om tröskelvärden och nya ämnen framöver med så kallade delegerade akter som kopplar tydligare till exempelvis Grundvattendirektivet, Vattendirektivet, Reach med flera. Termer och begrepp ska harmoniseras och göra det lättare att koppla ihop data som i sin tur underlättar åtgärdsuppföljning.

I samband med pågående revidering av Industriutsläppsdirektivet (IED) har EU-kommissionen föreslagit att medlemsländerna ska tillgängliggöra mätningar i recipienten på Internet, för de verksamheter som har fått undantag från begränsningsvärden (artikel 16.3 respektive 24.3).

*EU:s taxonomilagstiftning* – Resultat från mätningar i påverkade vatten kommer att vara nödvändiga för att uppfylla de allmänna kriterier som finns för tillämpningen av principen att inte orsaka betydande skada på hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser.<sup>79</sup> Det pågår utveckling av kriterier för vissa aktiviteter (tex för metallindustri, verkstadsindustri, elektronikindustri och läderindustri) där man måste ”bidra väsentligt” till vattenmålet. När detta börjar gälla kommer det bli viktigt att mäta för att säkerställa att tröskelvärden inte överskrids.

*EU:s handlingsplan om nollförorening* – Den 12 maj 2021 antog kommissionen en EU-handlingsplan “Med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark” som en del av EU:s gröna giv. Nollföroreningsvisionen för 2050 handlar om att luft-, vatten- och markföroreningarna ska minska till nivåer som inte längre betraktas som skadliga för hälsan och ekosystemen och som respekterar gränsen för vad jorden klarar. Målet är en giftfri miljö. Handlingsplanen ska stärka EU:s gröna, digitala och ekonomiska ledarskap och bidra till en hälsosammare och socialt mer rättvis värld. Den ska vägleda arbetet med att se till att åtgärderna mot föroreningar genomsyrar all EU-politik, snabba på genomförandet av relevant EU-lagstiftning och identifiera eventuella luckor.

---

<sup>78</sup> Europaparlamentet och rådet, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG, 2006. EUR-Lex - 32006R0166 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

<sup>79</sup> Europeiska kommissionen, Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2139, s. 347, 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:442:FULL&from=EN>

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

### **Osäkerheter i samband med insamling**

Insamlingen av data relaterar till resurser och samverkansmöjligheter vid bland annat tillsynsmyndigheterna då villkor om egenkontroll och förelägganden är ett tydligt incitament för verksamhetsutövaren att rapportera in data. Kunskapsunderlaget och kommunikationen mellan olika verksamhetsgrenar inom tillsynsmyndigheter och mellan myndigheter är avgörande för att underlätta företagets rapportering. Vid frivilligt åtagande förväntas dataförsörjningen bli mer osäker och vid direkta krav förväntas efterlevnaden bli starkare. Om uppdraget lyckas med att skapa en mer sammanhållen förvaltning av miljödata som är tillgänglig och ger ett mervärde för fler, så förväntas det bli ett ytterligare incitament för att rapportera in data. Successivt blir kunskapsunderlaget bättre och förutsättningarna för att tillämpa och utveckla befintliga styrmedel ökar.

### **Osäkerheter kring framtida förvaltningen av data**

Utsläppskällor till påverkan på våra vatten finns oftast på land medan ansvaret för land- respektive vattenmiljön är uppdelat på olika myndigheter/aktörer. Det innebär att det är många olika aktörer och ansvarsområden som berörs, vilket kan vara en utmaning för att skapa en sammanhållen förvaltning av miljödata. En god långsiktig samverkan mellan berörda aktörer är en förutsättning.

### **Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna**

Inledningsvis behövs statlig finansiering för att Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och Havs- och vattenmyndigheten gemensamt ska kunna genomföra det föreslagna uppdraget. Det krävs inom uppdraget stor flexibilitet och god samordning med många aktörer för att få till en fungerande uppdragsorganisation som kan ta fram en långsiktig plan för mer sammanhållen förvaltning av miljödata. Behovet av samordning kommer att kvarstå även efter uppdraget avslutats, vilket kan komma att leda till ett behov av mer resurser hos myndigheter. Beroende på vägval och långsiktig plan kan kostnader tillkomma för utveckling av befintliga informationsförsörjningssystem, och framför allt en långsiktig förvaltning av dessa. Statliga utgifter förväntas delvis kompenseras av att en sammanhållen miljödataförsörjning ökar möjligheten för fler att bidra med data och att incitament för detta skapas när fler också får tillgång till bra miljödata. Sammantaget blir det fler som bidrar till att producera miljödata som kan användas i flera syften och till gemensamma mål.

Behovet av utvecklat arbete kring myndigheters informationssäkerhet och säker delning av data är inget som följer direkt av det här förslaget, men organisationen kring informationssäkerhetsfrågor och säker hantering av data kan i delar komma att påverka utfallet av uppdraget. Det är troligt att myndigheterna behöver lägga mer tid på informationssäkerhetsfrågor för att få till en säker hantering av data inom och mellan myndigheter och andra aktörer.

I miljöövervakningsutredningen från 2019 lyfts fram att datavårdskapen är kraftigt underfinansierade och för att klara av ökade datamängder och upprätt-

hålla säkra IT-system krävs betydligt större resurser än vad som finns avsatt idag.<sup>80</sup> Insamling av miljö/belastningsdata möter samma utmaningar och därför bedöms att betydande resurser behöver tillsättas för framtagande och underhåll av förbättrade informationsförsörjningssystem i detta avseende. I fördjupad utvärdering 2023 för *Grundvatten av god kvalitet*<sup>81</sup> beskrivs att arbetsinsatsen för att klara av datahantering kopplat till övervakning är mycket underskattad. Underfinansieringen av miljödatasystemen är dock inget som följer av föreslaget uppdrag. Mer ingående kostnadsberäkningar bör framgå i redovisningen av det föreslagna uppdraget.

#### 4.1.6 Förslagets kostnadseffektivitet

##### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ur ett samhällsekonomiskt kostnads-nyttoperspektiv vägs nyttan av den ökade kunskapen som ger starkare styrmedel och större miljönytta mot kostnader för verksamhetsutövare och myndigheter. I dagsläget finns ett stort behov av mer kunskap kring utsläpp-/belastningsdata och inte minst vattenförvaltningsarbetet kan dra stor nytta av mer sammanhållen miljödataförvaltning. Dataförsörjningen och en helhet i olika aktörers arbete med förvaltning av vatten förväntas skapa värdefulla förutsättningar för att kunna driva ett mer fokuserat arbete med styrmedel och med att identifiera effektiva åtgärder. Bristerna i den nuvarande dataförsörjningen av utsläpps-/belastningsdata till vatten kan anses utgöra ett betydande hinder för att utforma kostnadseffektiva styrmedel och genomföra en effektiv tillsyn. Redan på kort sikt förväntas förslaget bidra till stor effektivitet vad gäller vattenmyndigheternas och beredningssekretariatens arbete i att identifiera potentiellt betydande påverkan och bedöma miljötillståndet samt upprättandet av övervakningsprogram. Kopplat till förslagets kostnadseffektivitet bör det inom uppdraget ingå att avgränsa och formulera vilken datainsamling som ska säkerställas i relation till de nyttor som genereras. Det bör utredas vidare hur datainsamlingen kan ske effektivt och med hänsyn till kostnaderna för både verksamhetsutövare och myndigheter.

##### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Osäkerheten i bedömningen av kostnadseffektivitet består i vilka nyttor en mer sammanhållen miljödataförsörjning kan leda till samt vilka kostnader utveckling och långsiktig förvaltning av ingående system medför.

Förslagets kostnadseffektivitet bör inte bedömas helt fristående utan sättas i relation till vilka förutsättningar en sammanhållen miljödataförvaltning skapar för att utforma mer effektiva och fokuserade styrmedel och en helhet i arbetet med förvaltningen av vatten.

För att bedöma dessa kostnader behövs ett mer ingående förslag kring vilka aktörer som ska omfattas samt vilka data som ska samlas in. Viktiga erfarenheter

---

<sup>80</sup> Utredningen om översyn av miljöövervakningen, Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning, SOU 2019:22, 2019.

<https://www.regeringen.se/4adabb/contentassets/f6e362b4a31941818c1b0e3220e13534/sveriges-miljoovervakning--dess-uppgift-och-organisation-for-en-god-miljoforvaltning-sou-201922SOU> (2019).

<sup>81</sup> Sveriges geologiska undersökning, Fördjupad utvärdering av Grundvatten av god kvalitet 2023, Rapport: 2022:13, 2022. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet 2023 (sgu.se)

av insamling och lagring av data kan tas till vara från andra myndigheters arbete med liknande system, både vad gäller samhällsekonomiska nyttor, kostnader för myndigheter och verksamhetsutövare och utformning av effektiva tekniska/digitala lösningar.

#### 4.1.7 Förslagets genomförbarhet

##### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen bedöms ha rådighet över frågan då förslaget lutar sig mot befintliga bestämmelser och dataförsörjningssystem.

Regeringen föreslås ge Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att, i samråd med Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna, ta fram en långsiktig plan för mer sammanhållen förvaltning av miljödata och i samband med det utreda och ge förslag på hur informationsförsörjningen kan förbättras för att säkerställa att miljö-/belastningsdata tas tillvara och bli mer tillgängligt.

##### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Förslaget är tänkt att skapa en helhet i olika aktörers arbete med förvaltningen av vatten, det vill säga länka ihop arbetet med vattenförvaltning, miljö kvalitetsnormer, miljömål, systemtillsyn och prövning. Resurser kommer behöva tas i anspråk för att utreda, testa och bibehålla/underhålla en sammanhållen miljödataförvaltning. Utifrån förslagets detaljgrad är det inte möjligt att bedöma hur stor finansiering som krävs på längre sikt. För uppdraget kan kostnader uppskattas utifrån erfarenheter från tidigare utredningar av liknande karaktär hos myndigheterna. På samma sätt bör uppskattningen av kostnaderna för att harmonisera befintliga dataförsörjningssystem, underhåll och insamling av data tas från erfarenheter av liknande system och arbetssätt.

##### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Det bedöms inte finnas särskilda behov av bemyndiganden för genomförande av uppdraget som föreslås.

#### 4.1.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

##### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Verksamhetsutövare som släpper ut farliga ämnen till vatten kan genom tillståndsvillkor och förelägganden bli skyldiga att ta fram kontrollprogram och rapportera data till myndigheter, det är inget som följer av förslaget. För dessa förväntas förslaget underlätta rapportering av data och även förbättra deras egen tillgång till samlade miljödata. För de verksamheter som idag inte rapporterar någon data kan förslaget innebära att de behöver lägga mer tid än tidigare på att göra viss rapportering av data. Tidsåtgång och kostnad varierar troligtvis beroende på typ av verksamhet, verksamhetens storlek samt krav på datarapportering. Berörda till-

ståndspliktiga miljöfarliga verksamheter uppskattas till drygt 800 anläggningar<sup>82</sup>. Tidsåtgång för årlig rapportering av mätningar i recipienten bedöms ta 20 – 30 timmar. Då det inte är kartlagt hur många anmälnings- respektive icke anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som finns, så är det okänt hur många anmälningspliktiga verksamheter som skulle beröras. Bedömningen är att de inte behöver lägga så mycket tid då typen av uppgifter de bör rapportera troligen inte är så omfattande. En uppskattad tidsåtgång är åtta timmar per rapporteringstillfälle. Om uppdraget genomförs med resultatet att uppgifter från mindre miljöfarliga anläggningar ska registreras och kontinuerligt samlas in bedöms detta påverka kommuners och eventuellt länsstyrelserns insats. Det troliga är dock att dessa uppgifter inte behöver samlas in särskilt ofta, det kan snarare komma att handla om någon form av glest återkommande kartläggning där den första kartläggande insatsen inom uppdraget blir den mest omfattande.

En långsiktig plan för mer sammanhållen miljödataförvaltning bör underlätta företagets rapportering och medge att de ska kunna dra nytta av ett bättre miljödataunderlag i och med det ökande behovet för verksamheters hållbarhetsanalyser. Näringslivet förmodas också på längre sikt kunna få tillgång till nya finansierare för investeringar i nödvändiga åtgärder som täcks av EU-taxonomin. Hur stort ett sådan bidrag skulle uppgå till är svårt att skatta.

Kommuner och länsstyrelser som bedriver tillsyn kan få en ökad arbetsbörda då det krävs en utvecklad samordning inom och mellan aktörer och olika verksamheter för att lyfta kunskapsnivån och bredda dataförsörjningen. Förslaget förväntas ändå i förlängningen underlätta arbetet med tillsyn och prövning, då tillgången på data ökar för fler inblandade och kunskapsnivån höjs hos flera aktörer. Redan på kort sikt förväntas förslaget bidra till stor effektivitet vad gäller vattenmyndigheternas och beredningssekretariatens arbete i att identifiera potentiellt betydande påverkan och bedöma miljötilståndet samt upprättandet av övervakningsprogram.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Uppdraget bedöms inte ha några betydande konsekvenser för hushållen.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Bedömningen av konsekvenserna för olika aktörer inom förslaget uppdrag är grov men förväntas inte kunna slå så hårt mot någon i uppdragsskedet. Vad en långsiktig plan för mer sammanhållen miljödataförvaltning och andra förslag som kan komma ut av uppdraget får för konsekvenser kommer att utredas närmare om uppdraget genomförs.

### 4.1.9 Övrigt

Förslaget är tänkt att bidra till en helhet i arbetet med utsläpp till vatten genom att öka möjligheten att utnyttja befintliga styrmedel för att få in ett bättre underlag som kan användas av inblandade aktörer. Information om utsläpp i vatten ska

---

<sup>82</sup> Länsstyrelsen och Naturvårdsverket, Sveriges miljörapporteringsportal, SMP, Hämtad 2022-12-26. SMP Svenska MiljörapporteringsPortalen - Revision 958 (lansstyrelsen.se)

kunna ses tillsammans med information från miljöövervakning och underlag från vattenförvaltningen för att göra bättre analyser av påverkan och tillstånd. Utöver det som nämnts i avsnitten ovan berör arbetet även utvecklingen av Vattenmyndigheternas informationsförsörjningssystem, VISS 2.0, genom att det behöver vara en del av en sammanhållen dataförsörjning. Det är möjligt att det finns synergier kopplat till Havs- och vattenmyndighetens arbete med *Nästa generation vatteninformation*. Förslaget kopplar tydligt till Vattenmyndigheternas åtgärder och de tillsynsvägledningar som arbetas fram, det arbete som sker inom Miljösamverkan Sverige, utvecklingen av ett nytt miljörapporteringsystem samt arbetet som sker inom den myndighetsgemensamma handlingsplanen *Full koll på våra vatten*.

## 4.2 Långsiktig finansiering av miljöövervakning

Inriktningsbeslut för att säkerställa en långsiktig finansiering av akvatisk övervakning inklusive förvaltning av övervakningsdata.

Dagens övervakning av grund- och ytvatten uppvisar brister. Detta får till följd att det saknas en tillförlitlig kunskap om miljöstatusen i de akvatiska miljöerna. Den kunskapen är en förutsättning för ett effektivt åtgärdsarbete och förvaltning av Sveriges grund- och ytvatten. Havs och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning bedömer att brister i dagens akvatiska övervakning i förhållande till behovet för grund- och ytvattenförvaltning till stor del beror på att det saknas en strategi för finansiering av övervakningen och att ansvarsfördelningen för övervakningen inte är funktionell.

Förändringar i finansiering och ansvarsfördelning kan inte lösas på myndighetsnivå utan är beroende av beslut från regeringen. För att öka möjligheterna att uppnå de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen föreslås därför att regeringen tar ett inriktningsbeslut utifrån de fyra nedanstående förslagen. Frågan bör sedan tas vidare antingen genom uppdrag till lämplig myndighet eller genom tillsättande av en statlig utredning. I detta ingår, förutom strategi för finansiering, ställningstagande och tydliggörande av ansvarsfördelning för genomförande av svensk akvatisk övervakning. En viktig del i detta är övervakning för att följa uppfyllandet av miljökvalitetsnormer för vatten. Miljökvalitetsnormerna är ett centralt styrmedel för att uppnå miljökvalitetsmålen. Förslaget riktas därför framför allt mot övervakning som syftar till att följa upp miljökvalitetsnormer för vatten.

I detta förslag presenteras fyra möjliga åtgärder och en enklare konsekvensanalys. Dessa utgår och stämmer till största delen överens med de strategier som presenterats av Havs- och vattenmyndigheten i ett tidigare regeringsuppdrag för utökad och förbättrad övervakning av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten<sup>83</sup>.

I: Oförändrat övervakningssystem med egenkontroll och statligt finansierad övervakning med

- a) utökad vägledning, om kontroll av vattenrecipient, riktad till tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare

---

<sup>83</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Vattenanknuten recipientkontroll, Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm*, 2015.

- b) ökad tillsyn
- c) ökad kapacitet att ta emot och förvalta data från verksamhetsutövare
- d) tydligare styrning av den statligt finansierade övervakningen

II: Förslag I kompletterat med att skapa ytterligare möjlighet att ställa direkta krav mot verksamhetsutövare utifrån 5 kap i miljöbalken.

III: Skapa ett system för uttagande av vattenkontrollavgift från de som påverkar Sveriges grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten.

IV: Enbart statligt finansierad övervakning av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten inklusive förvaltning av data.

Vi bedömer att en kommande finansieringsmodell behöver hållas enkel och schabloniserad, för att kunna genomföras på ett liknande sätt nationellt och hållbart över tid. Utifrån detta och den enklare konsekvensanalys som genomförts ser vi störst fördelar med införande av en vattenkontrollavgift. För att säkerställa finansiering bedömer vi att detta troligen behöver kombineras med ökad statlig finansiering. Vi bedömer att åtgärd I och II inte kommer att leda till ett robust och kostnadseffektivt system då det innebär att ansvaret läggs på ett stort antal länsstyrelser och kommuner i sin roll som tillsynsmyndighet för verksamheter med påverkan på vattenmiljön.

Vårt förslag är att eventuell fortsatt utredning av åtgärd I och II görs i form av regeringsuppdrag till Naturvårdsverket i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten och att åtgärd III och IV bör utredas i form av en statlig utredning.

#### 4.2.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram i samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning.

#### 4.2.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Läkemedelsverket, länsstyrelserna, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Vattenmyndigheterna.

#### 4.2.3 Problemanalys

##### PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Brister i övervakning leder till en osäker bedömning av miljötilståndet och därmed ett osäkert underlag vid åtgärdsplanering. Det riskerar i sin tur att resultera i att det blir lägre åtgärdseffektivitet. På lång sikt leder detta till en alltför stor påverkan på våra grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten, och att vi inte uppnår målet om god status enligt vattenförvaltningsförordningen eller god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen. Därmed kan vi inte heller uppnå miljömålen. Detta berör samtliga akvatiska miljö kvalitetsmål, alltså *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning*, och *Levande sjöar och vattendrag*. *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* berörs också.



## Behov av övervakning

Kraven på övervakning av den akvatiska miljön har ökat under de senaste åren. Behoven av övervakning för en optimal förvaltning av grund- och ytvatten har funnits även tidigare, men konkretiserats genom implementering av en rad EU-direktiv under de senaste 20 åren. Detta innebär att ”business as usual” inte räcker för att uppfylla de ställda kraven. Genom vattendirektivet<sup>84</sup>(implementerat i Sverige år 2004) ställs krav på ett system av olika typer av övervakning som syftar till att ge en sammanhängande och heltäckande bild av statusen i grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten. Genom havsmiljödirektivet<sup>85</sup> (implementerat i Sverige år 2010) ställs ytterligare krav på kust och utsjövatten. Till detta tillkommer krav utifrån Art- och habitatdirektivet<sup>86</sup>samt EU kommissionens förslag om en för medlemsstaterna direktverkande EU-förordning om naturrestaurering<sup>87</sup> (beslut på EU-nivå under år 2022) som också innebär behov av övervakning.

## Dagens system för övervakning

Dagens övervakning av akvatiska miljöer utförs framför allt av myndigheter, och är finansierad genom statliga medel samt genom verksamhetsutövares recipientkontroll. Ansvar för framtagande av program och genomförande av den statligt finansierade övervakningen ligger främst hos Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Denna övervakning syftar framför allt till att följa långsiktiga naturliga och storskaliga förändringar. Verksamheternas recipientkontroll syftar till att följa upp verksamhetens påverkan på recipienten. I vissa avrinningsområden har verksamhetsutövare gått samman och genomför så kallad samordnad recipientkontroll (SRK). När flera aktörer påverkar samma vatten är det inte alltid möjligt att följa den enskilda verksamhetens påverkan. Det är då mer kostnads- effektivt att genomföra en samordnad recipientkontroll. SRK genomförs framför allt i ytvatten, alltså sjöar, vattendrag och kustvatten. Deltagande i SRK är frivillig.

## Brister i dagens övervakning

Dagens övervakning ser i stort ut på samma sätt som den gjorde innan de ökade kraven på övervakning tillkom. Anpassningar har gjorts, men eftersom finansiering av övervakning enligt behoven inte har kunnat säkerställas har det inte funnits kapacitet att göra den större förändring av övervakningssystemet som är nödvändig. Bristerna utifrån kraven gäller framför allt övervakning i områden som har en lokal mänsklig påverkan. Den statligt finansierade övervakningen räcker idag framför allt till att följa naturliga variationer i relativt opåverkade områden. Övervakning som tillkommit under de senaste åren har dock inneburit viss statlig övervakning i mänskligt påverkade områden. För information om miljötillstånd i påverkade områden är Sverige dock till största delen beroende av data från verk-

---

<sup>84</sup> Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område*, 2000.

<sup>85</sup> Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)*, 2008.

<sup>86</sup> Europeiska gemenskapens råd, *Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter*, 1992.

<sup>87</sup> Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur*, COM(2022) 304 final, 2022.

samheternas recipientkontroll. Den övervakning som bäst stämmer överens med kraven på övervakning är den som genomförs inom SRK. Deltagande är dock frivillig och regleras via miljöbalken och kraven på egenkontroll. Vidare omfattar denna övervakning i dagsläget inte alla typer av verksamheter med påverkan på vatten, och den finns heller inte i alla delar av Sverige. Slutsatsen är att dagens övervakning inte är anpassad till behoven, vilket innebär att underlag för åtgärdsarbete blir bristfälligt. Dessutom omfattar SRK nästan uteslutande ytvatten, vilket innebär ännu större brister i övervakning av grundvatten i påverkade områden.

### **Ansvar för dagens övervakning**

Ansvar för genomförande av övervakning är idag uppdelat på en rad olika aktörer. Enligt vattenförvaltningsförordningen är det vattenmyndigheterna som ska se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistrikt finns och genomförs som följer av vattendirektivet. I detta ingår övervakning som innebär en uppföljning av efterlevnad av miljökvalitetsnormer för vatten. Vattenmyndigheterna saknar dock idag finansiering till övervakning samt möjlighet att styra pågående övervakning. Enligt förordningen ska vattenmyndigheten när de genomför programmen göra detta i samverkan med de myndigheter, kommuner, organisationer och övriga aktörer som vattenmyndigheten finner lämpligt. Enligt havsmiljöförordningen är det Havs- och vattenmyndigheten som ska ansvara för genomförande av övervakningen enligt havsmiljödirektivet.

För Art- och habitatdirektivet ligger huvudansvar på Naturvårdsverket, men de delar som berör den akvatiska övervakningen har förts över till Havs- och vattenmyndigheten. Övervakningen av miljögifter ligger på Naturvårdsverket, inklusive en del av den akvatiska miljögiftsövervakningen. Havs- och vattenmyndigheten har enligt instruktion<sup>88</sup> ansvar för att i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering, och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde. Sammanfattningsvis är ansvaret uppdelat på en rad olika aktörer och det är oklart hur finansiering ska säkerställas för övervakning som följer av lagkrav.

### **Miljökvalitetsnormer – ett viktigt styrmedel**

Miljökvalitetsnormer för vatten infördes i Miljöbalken år 1999. I och med implementeringen av vattendirektivet och havsmiljödirektivet i den svenska lagstiftningen, genom bland annat vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och havsmiljöförordningen (2010:1341), kopplades dessa normer till målet att uppnå god ekologisk status eller potential och kemisk status respektive god miljöstatus i ytvatten samt god kvantitativ och kemisk status för grundvatten. För att normerna ska kunna tillämpas i praktiken, exempelvis vid prövning och tillsyn av verksamheter, behöver Sverige god kunskap om miljötillståndet i de akvatiska systemen. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna se till att program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistrikt finns och genomförs. Denna övervakning syftar till att ge en sammanhängande och heltäckande översikt över

---

<sup>88</sup> Regeringen, *Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten*, SFS 2021:190, 2021.

statusen i grundvatten och ytvatten (sjöar, vattendrag och kustvatten). Genomförande av denna övervakning är en förutsättning för att på ett tillfredställande sätt tillämpa miljökvalitetsnormerna för vatten.

### **Påverkan på samhället**

En övervakning som möjliggör en tillförlitlig uppföljning av miljökvalitetsnormerna är grunden för ett kostnadseffektivt åtgärdsarbete. Idag saknas finansiering för att kunna genomföra en sådan övervakning. Detta minskar därmed möjligheterna att uppnå miljömålen inklusive god status enligt vattenförvaltningsförordningen eller god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen. Om inte samhället lyckas med att uppnå miljömålen är det risk att kostnaden skjuts på framtiden, en kostnad som då troligtvis är betydligt större än kostnaden skulle vara att idag finansiera övervakningen. Om det ställs krav på åtgärder utifrån ett ofullständigt underlag kan det även på kort sikt leda till onödiga kostnader för samhället och olika verksamhetsutövare.

Uppfyllelse av miljömålen är i sin tur en förutsättning för uthålligt nyttjande av gemensamma vattenresurser. Att våra vatten inte uppnår god status ger exempelvis problem för verksamheter med behov av vatten av god kvalitet, till exempel mjölkproducenter och dricksvattenproducenter. Dåligt fungerande akvatiska ekosystem har vidare en negativ påverkan på en rad ekosystemtjänster såsom fiske och naturlig vattenrening. Till detta tillkommer risk för överträdelseärende kopplat till EU-direktiv som ställer krav på övervakning. Ett första steg till ett överträdelseärende är den EU-pilot (2021)9898 som Europeiska kommissionen skickat till Sverige. I denna påpekas de brister som EU-kommissionen identifierat i deras bedömning av vattendirektivets förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt för den andra förvaltningscykeln. De lyfter ett flertal brister kopplat till övervakningen av miljö tillstånd.

### **BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA**

Som beskrivet ovan kan det få stora konsekvenser om vattenförekomsterna inte når god status. Ansvar för att genomföra EU:s vattendirektiv ligger på medlemsstaterna och därmed staten. Detta inkluderar att lösa finansiering och organisation av övervakning för uppfyllande av miljökvalitetsnormer för vatten. Därför är det nödvändigt att staten hanterar problemet. Antingen genom ökad statlig finansiering eller genom att ställa krav på de aktörer som påverkar vattenmiljön.

### **4.2.4 Analys av lösningsförslag**

#### **MOTIVERING AV VAL AV LÖSNING UTIFRÅN IDENTIFIERADE PROBLEM SOM BEHÖVER LÖSAS**

Havs och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning ser fyra möjliga åtgärder för att säkerställa finansiering och därmed utöka och förbättra övervakningen inklusive förvaltning av data av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten.

I: Oförändrat övervakningssystem med egenkontroll och statligt finansierad övervakning med

- a) utökad vägledning, om kontroll av vattenrecipient, riktad till tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare
- b) ökad tillsyn

- c) ökad kapacitet att ta emot och förvalta data från verksamhetsutövare och
- d) tydligare styrning av den statligt finansierade övervakningen

II: Åtgärd I, samt skapa ytterligare möjlighet att ställa direkta krav mot verksamhetsutövare utifrån kapitel 5 i miljöbalken.

III: Skapa ett system för uttagande av vattenkontrollavgift från de som påverkar Sveriges grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten.

IV: Enbart statligt finansierad övervakning av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten inklusive förvaltning av data

Samtliga åtgärder syftar till att i högre grad än i dagsläget uppfylla kraven på övervakning av den gemensamma påverkan. Två av förslagen har även till syfte att utöka kostnadsansvaret till fler aktörer (II och III). Det är dock möjligt att utöka övervakningen utan att utvidga omfattningen till fler aktörer genom enbart statlig finansiering av den gemensamma påverkan (IV). En sådan åtgärd skulle helt fokusera på optimering av övervakningen, vattenstatusen och andra miljöeffekter i stället för att även eftersträva utökat kostnadsansvar till fler aktörer.

Nedan följer en kort beskrivning av de olika förslagen. För varje åtgärd anges exempel på ett antal områden som behöver utredas vidare.

## **I. Oförändrat övervakningssystem med egenkontroll och statligt finansierad övervakning med ökad vägledning och tillsyn**

### *a) utökad vägledning*

Dagens system med egenkontroll<sup>89</sup> syftar inte primärt till att samla in de data som behövs generellt inom miljöövervakningen eller att uppfylla de specifika krav som följer genom EU-rätten. Delar av den information som tas fram inom egenkontrollen borde också kunna användas i syfte att uppfylla dessa krav. I dagsläget råder dock i vissa fall osäkerhet kring vad som ska ingå i egenkontrollen. Inom ramen för egenkontrollen är det därför möjligt att en utökad vägledning om kontroll av vattenrecipient riktad till tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare, skulle bidra till ett bättre underlag för bedömning av miljötillståndet inklusive uppföljning av miljökvalitetsnormer för vatten. Detta skulle dock även ställa krav på utökad tillsyn från tillsynsmyndigheter.

### *b) ökad tillsyn*

Att använda myndigheter för att kräva in information från egenkontrollen och utföra de kontroller som behövs inom respektive förvaltningsområde (län eller kommun) genom att rikta krav mot enskilda verksamheter bedöms som resurskrävande för den eller de myndigheter som ska genomdriva kraven. Det gäller särskilt om samordning inom ett avrinningsområde mellan verksamheter inte sker frivilligt. Även om någon utomstående genomför egenkontroll i form av recipientövervakning, och kostnaderna fördelas mellan flera verksamheter, kommer ett stort antal förelägganden och beslut behöva fattas. I detta sammanhang ska dessutom verksamhetsutövarna ges möjlighet att yttra sig inför beslutet och en skälighetsavvägning göras i varje enskilt fall. Det är tänkbart att förslaget skapar

---

<sup>89</sup> Andra kapitlets allmänna hänsynsregler tillsammans med 26 kap. 19 § miljöbalken (MB) utgör grunden för miljöbalkens krav på egenkontroll.

ett administrativt tungrott system där förelägganden mot ett stort antal verksamheter behöver utfärdas och många överklaganden hanteras.

### *c) tydligare styrning*

Med ett oförändrat övervakningssystem skulle det även behövas en tydligare styrning av den statligt finansierade övervakningen mot syftet att stödja uppföljning av miljö kvalitetsnormer för vatten. Idag får medel från anslag 1:2 (Miljöövervakning med mera) användas för övervakning av miljö tillstånd i den yttre miljön och därtill hörande arbete med data- och informationshantering och utformning av övervakningsprogram. Det får också användas för viss EU-rapportering och internationell rapportering och till miljömålsuppföljning.

Områden som behöver utredas vidare för åtgärd I:

- exakta konsekvenser i form av arbetsbelastning för berörda myndigheter
- behov av förändringar av myndigheters organisation

## **II. Avser åtgärd I samt skapa ytterligare möjlighet att ställa direkta krav mot verksamhetsutövare utifrån kapitel 5 i miljöbalken**

Inför arbetet med Havsmiljöutredningens slutbetänkande<sup>90</sup> tog professor Jan Darpö fram en konsultrapport som underlag till SOU:n, gällande rättsliga möjligheter att ställa direkta krav på att kontrollera status i vattenmiljön för de som har påverkan på den<sup>91</sup>. Utredningen diskuterar de tidigare promemorior som tagits fram av bland annat Naturvårdsverket samt rättspraxis som utvecklats under 1990-talet i Koncessionsnämndens avgöranden<sup>92</sup>. Den rättsliga diskussionen i Havsmiljöutredningen tycks till stora delar baseras på den tillhörande underlagsrapporten. I utredningen föreslogs ändring i miljöbalken genom att det i 5 kapitlet bland annat skulle föras in en 12 § i vilken det framgick att vattenmyndigheten ges rätt att förelägga verksamhetsutövare att genomföra de kontroller och den miljöövervakning som krävs enligt vattenförvaltningsförordningen. Förslagets konstruktion baserades på den systematik som används i 26 kapitlet 22 § miljöbalken, och som utgår ifrån att direkta krav ställs mot enskilda verksamhetsutövare alternativt att övervakningen utförs samordnat av annan på verksamhetsutövarnas bekostnad.

Darpös konsultrapport identifierade och hanterade många av de frågeställningar som finns i dagens system för miljöövervakning. Havs- och vattenmyndigheten anser dock att en del frågor som belystes av Darpö behöver utredas ytterligare. Främst bör frågan om vem som ska vara behörig att rikta krav mot verksamhetsutövare utredas vidare. I Darpös utredning föreslås att vattenmyndigheterna utses. En annan fråga av betydelse är vilka rättsliga möjligheter som finns att samla flera verksamheter under ett gemensamt övervakningsprogram. Att det kan vara rationellt för verksamhetsutövare att i många fall inordna sig i ett gemensamt program stämmer säkert i många fall, men systemet bör också någorlunda smidigt kunna fånga upp de som inte vill delta. Darpö föreslår att vattenmyndigheterna ska ges befogenhet att meddela förelägganden enligt samma modell som tillsynsmyndigheterna har idag enligt 26 kapitlet 22 § miljöbalken. En ordning där före-

<sup>90</sup>Havsmiljöutredningen, *En utvecklad havsmiljöförvaltning*, SOU 2008:48, 2008.

<sup>91</sup>Darpö J., *Om kostnadsansvaret för miljöövervakning på vattenförvaltningsområdet*, 2008.

<sup>92</sup>De beslut som diskuteras härrör från miljöskyddslagens tid men är fortfarande relevanta efter införandet av miljöbalken då 43 § miljöskyddslagen överfördes, i princip, ordagrant.

lägganden riktas mot enskilda verksamhetsutövare har sina brister av administrativa och ekonomiska skäl. Det finns däremot klara fördelar genom att verksamhetsutövarna direkt får bära kostnaderna för den övervakning som deras verksamhet ger upphov till. Slutligen omfattar Darpös utredning inte övervakning och kontroll enligt havsmiljöförordningens krav.

Ett slutligt förslag bör omfatta samtliga områden som omfattas av miljökvalitetsnormer och regleras genom 5 kapitlet i miljöbalken. Vidare föreslås det utgå ifrån Darpös förslag om tillägg i 5 kapitlet av 12 § som ger möjlighet för lämplig myndighet att genomföra den övervakning som krävs enligt vattenförvaltningsförordningen.

Områden som behöver utredas vidare för åtgärd II:

- behörig myndighet att rikta krav mot verksamhetsutövare
- rättsliga möjligheter för att samla flera verksamheter under ett gemensamt övervakningsprogram
- behov av justeringar i förslaget till följd av samtliga områden som omfattas av miljökvalitetsnormer

### **III. Skapa ett system för uttagande av vattenkontrollavgift från de som påverkar Sveriges grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten**

Ett alternativ till den modell som beskrivs i åtgärd II är en konstruktion där verksamheter bidrar till den övervakning som behövs genom att betala en avgift. En vattenkontrollavgift ligger väl i linje med principen att förorenaren ska betala. Den bör som utgångspunkt tas ut av befintliga verksamhetsutövare som genom utsläpp av föroreningar eller på annat sätt bidrar till påverkan på miljön. I ramdirektivet för vatten används även principen om kostnadstäckning för vattentjänster som ett ekonomiskt styrmedel för att nå direktivets mål. EU-domstolen har tolkat bestämmelsen om kostnadstäckning i ett nyligen avgjort mål.<sup>93</sup> Domstolen ansåg att det inte föreligger någon allmän skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa principen på alla typer av vattentjänster. Principen som sådan ger dock stöd för att ålägga förorenare att bidra till de kostnader samhället har, vilket även kan omfatta övervakning.

Svårigheten med en avgiftskonstruktion är att differentiera avgiftens storlek i relation till påverkan i det enskilda fallet. Att inte kunna fastställa avgiftens storlek för den enskilda verksamheten kan vara en nackdel eftersom det inte ger incitament för varje enskild verksamhet att minska sin påverkan. Det är därmed inte ett tillräckligt verktyg för miljöstyrning. När det gäller just övervakning är det dock troligt att det krävs betydande förändring av påverkan för att påverka behov av övervakning. Exempelvis om en verksamhet minskar sin belastning så mycket att en vattenförekomst övergår från att riskera att inte uppfylla en miljökvalitetsnorm till att det bedöms att det inte längre finns någon risk. Frågan är också om det alls är möjligt att ha en differentierad avgift när det gäller påverkan från mindre industrier eller areella näringar. I de senare fallen skulle avgiftens storlek kunna behöva fastställas efter en nationell schablon baserad på hur verksamheter inom olika branscher typiskt sett påverkar olika typer av vatten. Ett annat alternativ är att

---

<sup>93</sup> Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, mål C-525/12.

kostnaderna för övervakningen bedöms inom ett avrinningsområde eller distrikt i proportion till de olika branschernas påverkan på en viss parameter eller kvalitetsfaktor i samma avrinningsområde eller distrikt. Avgiftsnivån kan i sin tur differentieras efter storleken på de aktuella verksamheterna inom varje grupp. Avgiften bör omfatta övervakningen av både yt- och grundvatten.

Syftet med en vattenkontrollavgift är att finansiera de delar av övervakningen som är nödvändig till följd av antropogena belastningar och att de som orsakar belastningarna ska stå för kostnaden för just denna övervakning. Inom vattenförvaltningen utförs den operativa övervakningen som en direkt följd av att miljö-kvalitetsnormer riskerar att inte följas. Kostnaderna för sådan övervakning bör fördelas på de aktörer som orsakar detta. Kontrollerande övervakning genomförs oavsett graden av påverkan men det ställs krav på höjd övervakningsfrekvens när miljöns tillstånd påverkats negativt. Kravet på den ökade övervakningsfrekvensen är en följd av det faktiska tillståndet i miljön, och bör således också finansieras av dem som ger upphov till detta.

Vattenmyndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ansvarar för hur och var övervakningen genomförs enligt havsmiljö- och vattenförvaltningen. Genom vattenkontrollavgiften bör myndigheterna ges utrymme att komplettera de övervakningsdata som saknas genom att se till att ytterligare kontroller och mätningar görs. Beställningen av övervakning skulle kunna ske genom att:

- a) Utsedd myndighet får i uppdrag att ge villkorade bidrag till vattenvårdsförbund för en i föreskrifter reglerad övervakning av vattenrecipienter. Saknas vattenvårdsförbund för ett område kan bidragen användas för att handla upp en extern utförare. Vattenvårdsförbunden kan komplettera den i villkoren för bidragen reglerade kontrollen utifrån specifika lokala behov och intressen som inte behövs specifikt för vattenförvaltningen. Denna del får finansieras med kompletterande medel från deltagande lokala aktörer.
- b) Utförare av övervakningen blir vattenförbund eller vattenvårdsförbund, likaväl som externa konsulter. Övervakningstjänsterna ska konkurrensutsättas genom ett upphandlingsförfarande och det blir inte fråga om något villkorat bidrag utan i stället övervakningstjänster som utförs på beställning. Myndigheten som är beställare av övervakningstjänsterna sätter ramarna för hur arbetet ska genomföras och resultatet redovisas.

En fördel med alternativ A är att övervakningen kan samordnas med den samordnade recipientkontrollen som behöver utföras som komplement för att påvisa den enskilda verksamhetens påverkan.

Skyldighet att betala vattenkontrollavgift kan slås fast i miljöbalkens 5 kapitel, om miljökvalitetsnormer och annat beslutsunderlag, eller i 27 kapitlet, avgifter. I samma bestämmelse bör även regeringen bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om avgiftens storlek och avgiftsskyldighetens omfattning, vilket kan ske i en för ändamålet framtagen förordning. Det är önskvärt att vattenkontrollavgiftens storlek kan justeras över tid för det fall samhällets kostnader ökar eller minskar. Hur avgiftssystemet ska administreras och om omfördelning krävs är en fråga som kräver utredning.

I detta sammanhang måste hänsyn tas till gränsdragningen mellan vad som statsrättsligt är en skatt och vad som är en avgift. Begreppet avgift definieras på följande sätt i proposition 1973:90, sidan 213: "Med avgift förstås vanligen en pen-

ning prestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna". Gränsdragningen har diskuterats ytterligare i flera utredningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) gör tolkningen att det normalt krävs någon form av statlig resursförbrukning för att en motprestation ska föreligga och därmed en avgift ska kunna tas ut. Avgiftens syfte är att helt eller delvis täcka statens kostnader för en specifik prestation. För vattenkontrollavgiften skulle denna motprestation vara att genomföra en övervakning av den gemensamma påverkan.

Under vissa förutsättningar kan avgiften ge en motprestation till någon annan än den som betalar. Två exempel är: tillsynsavgifter och avgifter för bankgaranti. Vad gäller tillsynsavgifter erhåller inte verksamhetsutövaren någon direkt nytta av avgiften, utan nytan kommer hela samhället till godo genom god miljö. När det gäller avgift för bankgaranti är det inte bankerna som har den direkta nyttan av motprestationen, utan bankernas kunder som erhåller en försäkring på insatta medel. Enligt ESV:s tolkning har också tiden mellan prestationerna betydelse. Betalas en avgift för tillsyn men någon tillsyn inte sker förrän senare, minskar detta pålagans avgiftskaraktär. En annan omständighet som kan medföra att karaktären av avgift ifrågasätts är att avgiftsuttaget täcker ett kollektiv av betalare. Så är ibland fallet vid tillsyn då många verksamhetsutövare betalar. Tillsynsmyndighetens motprestation går då inte alltid att härleda i det enskilda fallet. Ju fler verksamheter som betalar tillsammans, desto svagare blir sambandet. När det gäller vattenkontrollavgiftens administration ser Havs- och vattenmyndigheten två alternativ:

- *Central administration*  
Vattenkontrollavgiften samlas in på central nivå och omfördelas efter de regionala behov som finns. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten sköter insamling och omfördelning av avgiftsmedlen till avrinningsdistrikten eller länen.
- *Regional administration*  
Vattenkontrollavgiften samlas in på regional nivå av antingen vattenmyndigheten eller länsstyrelsen.

En fördel med regional administration är att administrationen av avgiften sker nära de som betalar och att sambandet mellan prestationerna förblir klart. Vad gäller central administration är sambandet mellan prestationerna mer diffust och uttagets statsrättsliga status oklar. En fördel med central administration är att medel till nationellt genomförd övervakning under till exempel havsmiljöförvaltningen kan skiljas ut direkt av den myndighet som ansvarar för avgiftsuttaget.

När det gäller att täcka det allmännas kostnader för kontroll och övervakning av miljöpåverkan är en avgiftskonstruktion mer önskvärd än en skatt. Kopplingen mellan den verksamhet som har en negativ påverkan och övervakningen som krävs till följd av påverkan blir tydlig (se dock ovan gällande koppling mellan påverkan och behov av övervakning). Verksamhetsutövare kan dra nytta av den övervakning som utförs genom vattenkontrollavgiften för att bedöma verksamhetens påverkan på miljön. Övervakningen medför då en nytta för verksamheten genom att behovet av egenkontroll i denna del tillgodoses. För finansiering av den gemensamma påverkan på vatten kommer vattenkontrollavgiften att behöva kompletteras med statlig finansiering. Ett argument för att fördela kostnaderna på flera är att alla samhällsmedborgare har bidragit till den föroreningssituation som föreligger genom sin livsstil och att även konsumenter därmed kan anses behöva



bidra. Lösningar med miljöskatter som riktas mot vissa typiskt förorenande verksamheter eller produkter som orsakar förorening kan också vara ett alternativ att täcka kostnaderna för ytterligare övervakning.

Avgiftskonstruktionerna enligt ovan behöver utredas vidare. Inom ramen för framtagande av detta förslag har inte en detaljerad utredning genomförts, ambitionen har i stället varit att föra fram utgångspunkter för ytterligare utredning.

Områden som behöver utredas vidare för åtgärd III är:

- förenlighet med gällande EU-rätt
- princip för fastställande av avgiftens/miljöskatts storlek
- vilka verksamheter som ska omfattas
- administrativt ansvarig och organisation för insamling av avgift/miljöskatt
- ansvarig för genomförande av övervakningen
- förslag på förändringar i miljöbalken och behov av tillkommande förordningar

#### **IV. Enbart statligt finansierad övervakning av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten**

Denna åtgärd innebär att övervakning av den gemensamma påverkan på yt- och grundvatten enbart finansieras genom statliga medel. Krav på verksamheterna att vid behov genomföra recipientkontroll för att bedöma den egna verksamhetens påverkan kvarstår på samma sätt som i dagsläget. Åtgärd IV bedöms ge samma fördelar som åtgärd III, se konsekvensanalys nedan, men kostnaden för den gemensamma påverkan tas av hela samhället.

Fördelning av ansvar och medel mellan regionala och nationella myndigheter behöver tydliggöras. I SOU 2019:66 om vattenförvaltningens organisation<sup>94</sup> föreslogs att nationella myndigheter får ansvar för framtagande och genomförande av den distriktsvisa övervakningen enligt vattenförvaltningsförordningen. Förslaget var att Havs- och vattenmyndigheten fick ansvar för övervakning av ytvatten inklusive miljögifter och Sveriges geologiska undersökning ansvar för grundvatten. Ansvar för att ta fram förslag till operativ och undersökande övervakning föreslogs ligga på länsstyrelserna. Det senare då utformning av operativ och undersökande övervakning ställer krav på god lokalkännedom. Fördelning av medel för övervakning i skyddade områden behöver vidare utredas.

I en utredning av åtgärd IV behöver det ingå:

- ansvarsfördelning mellan nationella och regionala myndigheter
- fördelning av medel mellan nationella och regionala myndigheter

#### **Jämförelse av flexibilitet mellan föreslagna åtgärder**

Flexibilitet är viktigt för att anpassa övervakningen till de behov som finns vid varje tidpunkt. Ett hypotesbaserat arbetssätt, där övervakning anpassas till vad myndigheter bedömer är viktigt att veta, ger störst effekt för förståelsen av de miljöbelastningar som finns och de miljöeffekter de orsakar. Det ger även större kostnadseffektivitet. De förslag till åtgärd som har störst förutsättningar till flexibilitet och att stödja ett hypotesbaserat arbetssätt är de förslag där resurserna är

---

<sup>94</sup>Vattenförvaltningsutredningen, *En utvecklad vattenförvaltning*, SOU 2019:66, 2019.

frikopplade från verksamhetsutövarna och kan läggas där en myndighet i samverkan med andra aktörer bedömer det mest lämpligt.

Övervakningsinsatsernas och resultatens användbarhet är således störst utifrån syftet att följa upp miljö kvalitetsnormer för vatten med vattenkontrollavgift (åtgärd III) eller statlig finansiering (åtgärd IV). Övervakningen måste kunna anpassas efter behoven av analysparametrar, provpunkter och frekvenser. Flexibiliteten är även viktig för att kunna möta nya rön samt de förändringar i miljön, regler och tolkningar som kommer att uppstå. Ett system där man inte blir bunden av återföring av resurser till verksamhetsutövarna ger störst flexibilitet, alltså åtgärd IV, statlig finansiering.

### **Möjlighet att säkerställa finansiering och därmed täcka behoven av övervakning**

Utförande av övervakning är bindande enligt en rad EU-rättsliga krav införlivade i svensk lagstiftning. Medlemsländerna ansvarar också för ett korrekt genomförande av direktiven och att övervakningen bedrivs enligt de krav som finns i dessa. Det är därför viktigt att genomförande av denna övervakning vilar på en stabil grund. Ur denna aspekt är vattenkontrollavgift eller statlig finansiering att föredra. De övriga förslagen bygger på ett antal osäkra moment där genomförandet är beroende av ställningstagande och prioriteringar hos ett stort antal myndigheter och verksamhetsutövare. Detta handlar bland annat om "frivillighet" att delta i den samordnade recipientkontrollen, myndigheters prioritering av arbetet med att ställa direkta krav mot ytterligare verksamheter och om den samordnade recipientkontrollens möjlighet att utföra övervakning.

### **Jämförelse av principen om förorenaren betalar**

Åtgärd I-III innebär att den som förorenar medverkar till att betala för övervakning kopplat till den gemensamma påverkan på grund- och ytvatten. Det följer av principen om att förorenaren betalar, och är en fördel om det samtidigt skapar ett incitament att minska den egna miljöpåverkan. Övervakning för uppföljning av miljö kvalitetsnormer kopplat till vattenförvaltningen är riskbaserad. Detta innebär att behov av övervakning styrs av risken att inte uppfylla miljö kvalitetsnormerna. När belastningen minskar så minskar även kostnaden för övervakning. Åtgärd II och III bedöms innebära störst förutsättningar för att fördela bördan mellan alla olika typer av verksamheter som påverkar vattenmiljön. Vid enbart finansiering från staten av uppföljning av den gemensamma påverkan uppfylls inte principen om att förorenaren betalar när det gäller övervakning av miljötillstånd.

En enklare konsekvensanalys för samtliga föreslagna åtgärder följer nedan. I den utredning som föreslås behöver även nedanstående punkter utredas vidare:

- analys av kostnadsfördelningen mellan respektive bransch till exempel jordbruk, skogsbruk och vattenkraften
- en samhällsekonomisk analys för att kunna göra en kvalitativ bedömning av konsekvenserna för de offentliga finanserna

## Möjlighet att ta emot och förvalta övervakningsdata

Data från övervakningen behöver kunna tas emot, förvaltas och tillgängliggöras av datavärddar för att den ska kunna användas inom förvaltningen av grund- och ytvatten. Mätresultat behöver dessutom åtföljas av metadata om genomförd övervakning inklusive analys för att ge en korrekt bedömning av miljötilståndet. Detta kan innebära information om kvalitetssäkring (till exempel metod, kvantifierings-/rapporteringsgräns, mätosäkerhet), syfte med övervakningen och var mätningar gjorts, samt information från provtagningstillfället. Samtliga förslag syftar till en ökad övervakning och därmed behov av ökad kapacitet hos datavärddar. I åtgärd I och II kommer ansvar för genomförande av stora delar av övervakningen ligga hos en rad olika verksamhetsutövare, vilket troligen kommer innebära en rad olika utförare av övervakning och analys. För att kvalitetssäkra och samla in data bedöms det behövas mer resurser för åtgärd I och II. Genomförande av åtgärd III och IV kommer innebära färre aktörer och därmed större samordningsvinster.

## 4.2.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Miljö kvalitetsnormerna är ett styrmedel för att nå de svenska miljömålen. Om man kan säkerställa att övervakning för att följa uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna genomförs, skulle det innebära att arbetet inom havs- och vattenförvaltningen, exempelvis vid prövning och tillsyn av verksamheter, kan effektiviseras med hjälp av väl underbyggda underlag. Detta skulle i sin tur leda till bättre förutsättningar att nå målet om god status i miljö kvalitetsmålen preciseringar.

### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

God kunskap om miljötilståndet är av vikt för att uppnå mål om bland annat:

- Sveriges friluftslivsmål<sup>95</sup>
- Den svenska livsmedelsstrategin
- Klimatanpassning

### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

En korrekt bild av miljötilståndet är en förutsättning för en effektiv funktion hos befintliga styrmedel och effektiv styrmedelsutveckling i syfte att uppnå miljömålen. Exempelvis är övervakning som uppfyller kraven enligt vattenförvaltningsförordningen tillsammans med påverkansanalysen underlag för den riskbedömning som ska ligga till grund för framtagande av åtgärdsprogram. En felaktig bedömning riskerar att leda till ineffektiva åtgärdsförslag och att miljö kvalitetsnormerna inte uppnås. Nedan följer ytterligare exempel på hur en korrekt utformad övervakning kan bidra till att uppnå miljömålen:

- Brister i övervakningen försvårar prövning av verksamheter. Aktuella exempel

---

<sup>95</sup> Naturvårdsverket, Sveriges friluftslivsmål, Hämtad 2022-12-26. Sveriges friluftslivsmål (naturvardsverket.se)

är prövning av gruvverksamhet (Bolidens anrikningsverk, Kaunis Iron och Aitikgruvan) och infrastrukturprojekt. Bristande övervakning har försvårat prövningarna och inneburit en utdragen prövningsprocess samt att effekt av åtgärder utreds under många år.

- I arbetet utifrån nationell plan för omprövning av vattenkraften kommer korrekt information om miljötillstånd i förhållande till MKN öka miljönyttan. Detta gäller exempelvis för att:
  - kunna ställa relevanta krav på recipientkontroll
  - ställa effektiva krav på åtgärder
  - besluta om mindre stränga krav
  - kunna följa upp effekterna av åtgärdsarbetet och därmed ytterligare kunna öka miljönyttan av föreslagna åtgärder
- De extramedel till övervakningen som tilldelats Havs- och vattenmyndigheten inom anslag 1:2 (Miljöövervakning med mera) under perioden 2019–2022, i syfte att bland annat stärka övervakning enligt vattenförvaltningsförordningen, har bidragit till genomförande av övervakning riktad till fastställande av status i grund- och ytvatten. Detta har gett säkrare riskbedömning i vattenförekomster där risken för om miljökvalitetsnormerna uppfylls tidigare har varit osäker.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Osäkerheten i förslaget utfall bedöms vara låg med hänsyn till att regeringen inledningsvis förväntas ta ställning till en eller flera åtgärder för att säkerställa finansiering av en effektiv miljöövervakning. I valet av åtgärd kan olika aktörer påverkas men utfallet förväntas bli detsamma, det vill säga att säkerställa tillräcklig finansiering för miljöövervakning.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Grundantagandet i den EU-lagstiftning som ställer krav på övervakning av miljö-tillståndet är att kostnaden för en optimalt uppbyggd övervakning långsiktigt innebär lägre kostnader än de nyttor som genereras genom god kunskap om miljö-tillståndet. Samtliga föreslagna åtgärder enligt ovan kommer dock att kräva ytterligare resurser till ansvariga myndigheter, vilket ger en ökad kostnad för de offentliga finanserna. Den direkta kostnaden i form av finansiering av övervakning kommer vara störst vid enbart statlig finansiering av den gemensamma påverkan. Även för övriga förslag kommer dock staten att behöva medverka med finansiering av övervakningen för vissa typer av påverkan, där ett ansvar inte kan läggas på en enskild verksamhet. Det skulle till exempel kunna handla om gamla miljöskulder i form av förorenade områden eller där påverkan i miljön inte kan härledas till en enskild pågående verksamhet.

Direkta kostnader för de offentliga finanserna för själva genomförandet av övervakning beror på vilket förslag som kommer att tillämpas. En grov uppskattning från ansvariga myndigheter är att den ökade kostnaden för en helt statligt finansierad övervakning för uppföljning av miljö-kvalitetsnormerna i grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten ligger på minst 400 miljoner kronor per år. Behov av utökad övervakning bedöms vara störst för grundvatten, grunda kustområden, lugnflytande vattendrag och övervakning i de två nordligaste vattendistrikten. En initialt utökad övervakning kan dock visa att övervakningen kan minska om ingen

risk finns för överskridande av miljökvalitetsnorm. Om uppföljning av miljökvalitetsnormer inte säkerställs kan det potentiellt leda till betydligt högre kostnader på grund av ineffektivt åtgärdsarbete.

EU-kommissionen ställer genom vattendirektivet och havsmiljödirektivet krav på att övervakning för uppföljning av status ska genomföras. Det finns en risk för överträdelseärende och böter samt löpande vite om Sverige inte lever upp till kraven på övervakning, vilket kommer att drabba de offentliga finanserna. Ett första steg till ett överträdelseärende är den EU-pilot (2021) 9898 som Europeiska kommissionen skickat till Sverige. I denna påpekas de brister som EU-kommissionen identifierat i sin bedömning av den andra cykelns förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt. De påpekar ett flertal brister kopplat till övervakningen av miljötillstånd. I vattendirektivet framgår att medlemsstaterna själva ska fastställa påföljd om kraven inte efterlevs, utifrån proportionalitet och att det ska ha en avskräckande effekt. I nuläget verkar Sverige inte formellt ha fastställt sådana påföljder och kostnaderna för överträdelser är därför osäkra.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR MYNDIGHETER

Förslaget kommer att underlätta delar av förvaltningsarbetet för myndigheter genom ökad kunskap om miljötillståndet. Detta eftersom samtliga åtgärder syftar till att i högre grad än idag uppfylla kraven på kontroll och övervakning. Samtliga föreslagna åtgärder kommer dock sannolikt även leda till ökad administration och ökade kostnader för ansvariga myndigheter. Om en utökning av recipientkontrollen ska ske genom förbättrad vägledning riktad till verksamhetsutövarna kommer det troligen även öka behovet av tillsyn för att kontrollera efterlevnaden. Detta kommer framför allt att kräva mer resurser till kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsverksamhet (åtgärd I). Om direkta krav skulle kunna ställas utifrån 5 kapitlet i miljöbalken (åtgärd II), skulle detta innebära ett behov av ytterligare resurser eller omprioriteringar för ansvarig myndighet. Införande av ett vattenkontrollavgiftssystem förväntas innebära en ökad kostnad för de myndigheter som blir utsedda att administrera systemet och enbart statligt finansierad övervakning av den gemensamma påverkan kräver ytterligare resurser för utformning av övervakningen.

### 4.2.6 Förslagets kostnadseffektivitet

#### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Detta förslag innebär att regeringen förväntas ta ställning till vilken eller vilka av de föreslagna åtgärderna som är lämpliga för att säkerställa den långsiktiga finansieringen av övervakning i vatten. Förslaget syftar till att säkerställa finansieringen och i samband med att regeringen utreder vilken åtgärd som bör tillämpas behöver bland annat kostnadseffektiviteten för de olika åtgärderna utredas vidare.

Eftersom finansiering är en grundsten i miljöövervakningsarbetet, och som styrmedel av mer administrativ karaktär, är kostnadseffektivitetsperspektivet inte helt tillämpligt. Kostnadseffektiviteten utgår från ett samhällsekonomiskt perspektiv där effektiviteten inte beror på vilken aktör som bär kostnaden för att justera marknadsmisslyckandet. Kostnadseffektiviteten beror på i vilken utsträckning finansieringen av övervakning kan bidra till ett kostnadseffektivt åtgärds-

arbete. Som flera av styrmedelsförslagen i FU23-underlaget skapar detta förslag ytterligare förutsättningar för ett effektivt tillsyns- och åtgärdsarbete.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

En utarbetad strategi för finansiering och tydligare ansvarsfördelning i övervakningsarbetet förväntas skapa bättre förutsättningar för en långsiktig förvaltning av grund- och ytvatten, exempelvis för tillsyns- och åtgärdsarbete.

Om övervakningen är en avgörande förutsättning för ett kostnadseffektivt åtgärdsarbete bör kostnaderna inkluderas i de kostnads-nyttoanalyser som värderar den samhällsekonomiska lönsamheten i olika styrmedel- och åtgärdsförslag. Om en åtgärd är samhällsekonomiskt lönsam, det vill säga medför högre nytta än kostnader, bör finansieringen säkerställas oavsett vilken aktör som bär kostnaden. Om det finns styrmedel eller åtgärder som uppfyller samma mål till en lägre kostnad bör den betraktas som mer kostnadseffektiv och prioriteras framför andra.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Osäkerheten i kostnadseffektivitet är låg då effektiviteten inte ligger i vilket åtgärdsalternativ som tillämpas för finansieringen utan till vilken grad finansieringen kan bidra till kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder. I valet av finansieringsstrategi blir perspektiv kring miljörettsliga principer (förorenaren betalar), genomförbarhet och politiska avväganden viktiga inslag och diskussionen kring kostnadseffektivitet av lägre vikt.

### 4.2.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen bedöms ha full rådighet, antingen genom tilldelning av medel för övervakning som syftar till att följa upp miljö kvalitetsnormer för vatten eller att genomföra förändringar i lagstiftningen som kan förskjuta kostnader till verksamhetsutövare. Regeringen förväntas ta ställning till vilket förslag på åtgärd som föredras och vidare konsekvensbeskriva det valda förslaget.

#### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Det bedöms inte finnas något behov av särskilda bemyndiganden för att genomföra förslaget eftersom regeringen har full rådighet.

### 4.2.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

##### **Verksamhetsutövare som i dagsläget deltar i samordnad recipientkontroll eller utför recipientkontroll i egen regi**

I förhållande till dagens system för övervakning skulle troligen samtliga fyra förslag på åtgärder vara gynnsamma för de verksamhetsutövare som idag deltar i den samordnade recipientkontrollen. För förslag I, II och III beror det på att dessa syftar till att fler aktörer skulle vara med och dela på kostnaden för genomförande av

recipientkontroll och övrig övervakning. Ett undantag kan vara om det tillkommer stora kostnader för övervakning av grundvatten. Övervakning av grundvatten ingår idag normalt inte i den samordnade recipientkontrollen. Ur kostnadssynpunkt för verksamhetsutövarna skulle naturligtvis åtgärd IV med enbart statlig finansiering av den gemensamma påverkan vara den mest gynnsamma. En vattenkontrollavgift bedöms också vara mer gynnsam för dessa verksamhetsutövare än övriga förslag. Detta eftersom utgångspunkten för denna åtgärd är att alla som påverkar ska delta och att kostnaden för verksamhetsutövarnas recipientkontroll i högre grad än i dagsläget blir proportionell mot påverkansgraden. Samtliga förslag på åtgärder skulle sannolikt även vara gynnsamma genom att de skapar förutsättningar för förbättrade underlag om miljötillståndet och förbättrat miljötillstånd i vattenrecipienten.

### **Verksamhetsutövare som i dagsläget inte genomför recipientkontroll, varken i egen regi eller samordnat**

I förhållande till dagens situation skulle ovanstående åtgärder leda till en ökad kostnad vid införande av åtgärd I-III för de verksamhetsutövare som i dagsläget inte genomför recipientkontroll, medan enbart statlig finansiering innebär ingen ytterligare kostnad. Sannolikt skulle en vattenkontrollavgift enligt åtgärd III innebära att fler är med och delar på kostnaderna och därmed är mer positiv än ett förslag som innebär direkta krav mot verksamhetsutövarna enligt åtgärd I och II. För att kunna göra en korrekt bedömning av konsekvenserna inom respektive bransch till exempel jordbruk, skogsbruk och vattenkraften behöver dock en djupare analys av kostnadsfördelningen genomföras.

Genomförande av en vattenkontrollavgift kan komma att innebära att det för vissa verksamheter tas ut en schablonmässig kostnad. Det kommer inte att vara försvarbart, ur administrativ synpunkt, att för varje enskild verksamhet beräkna en kostnad baserad på påverkansgraden. Att inte fastställa avgiftens storlek för den enskilda verksamheten kan vara en nackdel i förhållande till åtgärd I och II som ger ett större incitament för varje enskild verksamhet att minska påverkan och därmed ett verktyg för miljöstyrning.

### **FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN**

Långsiktigt förväntas en väl fungerande övervakning av yt- och grundvatten vara gynnsam för hushållen. Samtliga föreslagna strategier kommer enligt ovan att kräva ytterligare resurser till ansvariga myndigheter, vilket leder till en ökad kostnad för de offentliga finanserna. Den direkta kostnaden i form av finansiering av övervakning kommer dock vara störst vid enbart statlig finansiering av den gemensamma påverkan. Även för övriga strategier kommer staten att behöva gå in och finansiera övervakningen för vissa typer av påverkan, där ansvaret inte kan läggas på enskilda verksamheter. Om större offentliga resurser behöver tas i anspråk för att finansiera övervakningen kan hushållen påverkas indirekt av fördelningspolitiska perspektiv. Med andra ord kan det innebära mindre resurser för finansiering av andra samhällsmål eller intressen.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Osäkerheterna kring konsekvenser för företag och hushåll av valet av åtgärd för finansieringen är fortfarande relativt stora, och ytterligare utredning behövs. Valet av åtgärd påverkar vilken samhällsaktör som kommer att bära kostnaden för utökad miljöövervakningsarbete. Ett av förslagen innebär utökad statlig finansiering medan de andra tre åtgärderna flyttar över kostnader i högre grad på verksamhetsutövaren.

Osäkerhet finns även kring i vilken grad en säkrad finansiering av övervakningen och ökad kunskap om miljötillståndet leder till miljönyttor. Oavsett denna osäkerhet så bedöms övervakningen vara en förutsättning för övrigt förvaltningsarbete samt en förutsättning för att överhuvudtaget kunna bedöma miljönyttan.

### 4.2.9 Övrigt

#### **Andra initiativ eller uppdrag som påverkar eller påverkas av förslaget**

Flera statliga offentliga utredningar har genomförts som lyft bristerna i den svenska övervakningen av miljötillstånd i akvatiska system. Dessa har hittills inte inneburit att några övergripande förbättringar i möjlighet att följa upp miljötillståndet.

Exempel på utredningar och regeringsuppdrag:

- Havet och människan SOU 2020:83
- Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning SOU 2019:22
- En utvecklad vattenförvaltning – volym 1 och 2 SOU 2019:66
- Vattenanknuten recipientkontroll – Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm HaV 2015-06-3
- Ökad tillgänglighet för data från vattenanknuten recipientkontroll - Redovisning av regeringsuppdrag gällande data från verksamheternas recipientkontroll HaV 2016-09-28



## 5. Våtmarker

### 5.1 Förenkla och effektivisera klimat- och miljöförbättrande åtgärder genom förslag på regeländringar

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda behovet av och komma med förslag på regeländringar avseende omprövning och återkallelse, enligt 24 kap. miljöbalken och lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV), av markavvattningsverksamheter samt vissa andra sammanhängande frågor. Uppdraget föreslås genomföras i dialog med Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Dikning av marker för att öka livsmedels- och skogsproduktion var en vanligt förekommande åtgärd på 1800- och 1900-talen och främjades genom bidrag av svenska staten. Många diken bidrar till växthusgasutsläpp samt till en utarmning av biologiska mångfald, övergödning eller försämrad vattenkvalitet. Dikade torvmarker släpper ut mer än 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter årligen vilket motsvarar en fjärdedel av Sveriges territoriella utsläpp. Dessutom uppskattas stora arealer dikade torvmarker inte gett förväntad avkastning eller har övergivits.<sup>96</sup>

Försök att genomföra åtgärder som motverkar de negativa konsekvenserna av markavvattning möter juridiska hinder. Kunskapen om påverkan från markavvattningen har dock ökat. Införandet av tillståndsplikt<sup>97</sup> 1986 och ett markavvattningsförbud 1992 har påtagligt minskat förekomsten av ny markavvattning, men effekterna av den historiska kvarstår och regelverket är i behov av förändring. Regelverket behöver moderniseras och utgå från dagens behov.

I väntan på en större utredning som kan ta vid efter Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*<sup>98</sup> (SOU 2014:35), behövs åtgärder som underlättar och ökar takten i genomförandet av viktiga klimat- och miljöförbättrande åtgärder så som restaurering och återvåtning av våtmarker. Det har gjorts försök till samverkan kring frågorna i Miljömålsrådets projekt *Utveckling av juridiska styrmedel gällande viss vattenverksamhet* inom programområdet Grön infrastruktur<sup>99</sup> utan framgång.

Ett regeringsuppdrag är därför motiverat för att frågan om omprövning och återkallelse av markavvattningstillstånd samt omprövning av samfälligheter och sammanhängande frågor ska kunna omhändertas på ett lämpligt sätt. Dessutom bedömer Naturvårdsverket att ett regeringsuppdrag fordras för att Naturvårdsverket

---

<sup>96</sup>Naturvårdsverket åtgärd 1: Vägledning om att underlätta vattenhållande åtgärder i landskapet i *Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027*, Vattenmyndigheten Södra Östersjön (sid 15).

<sup>97</sup>För markavvattning krävs tillstånd enligt 11 kap 9§ MB, undantaget i 11 kap 12§ MB är inte tillämpligt.

<sup>98</sup>Vattenverksamhetsutredningen, *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande, SOU 2014:35, 2014.

<sup>99</sup>Naturvårdsverket, MMR GI projekt 3 – juridik våtmarker, Ärendenr NV-08706-20.

effektivt ska kunna genomföra åtgärds punkt 1 i Södra Östersjöns vattendistrikt delåtgärdsprogram<sup>100</sup>.

Regeringsuppdraget föreslås ges till Naturvårdsverket, då myndigheten har ansvar för miljö kvalitetsmål *Myllrande våtmarker* och *Begränsad klimatpåverkan*, samt vägledningsansvar för markavvattning enligt 11 kap. miljöbalken och för återkallelse och omprövning enligt 24 kap. miljöbalken. Uppdraget föreslås utföras i dialog med Jordbruksverket utifrån myndighetens roll avseende markavvattningsverksamheter och med Havs- och vattenmyndigheten som är vägledande myndighet för 11 kap. miljöbalken exklusive markavvattning.

### 5.1.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram av Naturvårdsverket i dialog med Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen.

Bedömningen att Naturvårdsverket behöver utreda möjligheten att förenkla processen juridiskt och administrativt för genomförandet av vattenrelaterade klimat- eller miljöförbättrande åtgärder har diskuterats med såväl Skogsstyrelsen som länsstyrelserna. Dessa myndigheter har uttryckt att det finns ett behov av en sådan utredning.

### 5.1.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, länsstyrelserna, Naturskyddsföreningen, Riksantikvarieämbetet, Svensk Våtmarksfond, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Vattenmyndigheterna.

### 5.1.3 Problemanalys

Från 1800-talets mitt och fram till ca 1950-talet har staten genom stora bidrag varit drivande i utdikningen av blöta marker och annan markavvattning för ökad livsmedels- och skogsproduktion. Det finns i Sverige uppskattningsvis drygt 50 000 markavvattningsverksamheter och minst 90 000 mil diken.<sup>101</sup> Den historiska utdikningen har fått konsekvenser för både biologisk mångfald och klimatet. Dikade våtmarker på torvmark släpper årligen ut 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket motsvarar 25 procent av Sveriges årliga territoriella utsläpp. 80 procent av våtmarkerna utanför fjällen bedöms påverkade av dikning och bevarandestatusen för många av våtmarksnaturtyperna nedanför fjällen bedöms som otillfredsställande eller dålig.<sup>102</sup>

Idag råder ett förbud mot markavvattning i stora delar av södra Sverige och strikt tillståndskrav i hela landet. Den negativa hydrologiska påverkan som sker

---

<sup>100</sup> Naturvårdsverket åtgärd 1: Vägledning om att underlätta vattenhållande åtgärder i landskapet i Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027, Vattenmyndigheten Södra Östersjön.

<sup>101</sup> Vattenverksamhetsutredningen, *I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande, SOU 2014:35, 2014, s. 319.

<sup>102</sup> Naturvårdsverket, *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, 2020.*

idag beror dock främst på den historiska dikningens fortsatta avvattning av redan dikade marker

Processerna och regelverken som berörs vid olika klimat och miljöåtgärder så som återvätning och restaurering av tidigare dikad mark, men även åtgärder som ska vidtas för minskad övergödning och genomförandet av Vattendirektivet, har under lång tid och av flera myndigheter och andra aktörer framhållits som komplicerade och tidskrävande. Svårigheten att hantera markavvattningsverksamheter har lyfts som ett stort juridiskt hinder som många inblandade har att hantera innan åtgärder kan påbörjas. Även tillståndsansökningar, anmälningar av vattenverksamhet och olika dispensansökningar lyfts som hinder då dessa processer tar lång tid.<sup>103</sup> Den bristandekunskapen om reglerna hos myndigheter, fastighetsägare och rådgivare samt hos majoriteten av deltagarna i markavvattningsverksamheterna, gör det svårt för alla inblandade att i förväg bedöma den kommande prövningens omfattning och kostnad samt åtgärdernas genomförbarhet. En konsekvens av detta är att Skogsstyrelsen i sitt återvätningssuppdrag väljer bort torvmarker som omfattas av markavvattningsverksamheter, även i de fall där samtliga parter anser att åtgärderna bör genomföras.<sup>104</sup>

Att återställa våtmarker genom hydrologisk restaurering är ett pågående arbete och flertalet myndigheter har fått utpekade uppdrag och riktade resurser för att driva arbetet. Hydrologisk återställning och andra vattenrelaterade miljöåtgärder genomförs genom s.k. dikespluggar eller dikesigenläggning, grävningar i vattenområden och omgrävningar av vattendrag. Åtgärderna kan kräva prövningar enligt olika kapitel i miljöbalken<sup>105</sup> men främst enligt reglerna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Förutom prövningar avseende de nya åtgärderna måste äldre tillstånd till markavvattning hanteras genom att delar eller hela tillståndet omprövas eller återkallas. Om det är en myndighet<sup>106</sup> som initierar omprövning eller återkallelse av tillståndet gäller reglerna i 24 kap. miljöbalken. Om diket förvaltas av en markavvattningssamfällighet krävs dessutom omprövning/avveckling<sup>107</sup> av samfälligheten enligt reglerna i 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV). Därtill krävs tillstånd till utrivning av dikesanläggningen enligt 11 kap. 19 § miljöbalken.

### **Omprövning eller återkallelse på initiativ av myndighet enligt 24 kap. miljöbalken**

Reglerna om återkallelse och omprövning i 24 kap. 3 respektive 5 §§ miljöbalken avser tillståndsmyndighetens möjlighet att ompröva eller återkalla ett tillstånd. Vad som kan utgöra grund för omprövning eller återkallelse beskrivs i flertalet punkter i respektive paragraf. När det gäller markavvattningstillstånd generellt, men särskilt äldre tillstånd, råder stor osäkerhet om vad som kan ligga till grund för en omprövning eller återkallelse. Oklarheterna innebär att myndigheternas verktyg att initiera omprövning eller återkallelse av tillstånd för att möjliggöra återvättnings- eller restaureringsåtgärder inte utnyttjas.

---

<sup>103</sup> Länsstyrelsen i Gotland, *Länsstyrelsens våtmarksarbete – Redovisning av uppdrag 7. Våtmarker i länsstyrelsens regleringsbrev 2021.*

<sup>104</sup> Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens återvättningsprojekt*, muntlig uppgift.

<sup>105</sup> Dispens från strandskydd, biotopskydd eller artskyddet. Natura 2000-tillstånd.

<sup>106</sup> Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller kommunen.

<sup>107</sup> Avveckling, dvs. när samfälligheten ska upphöra helt, sker genom omprövning.

## Markavvattningssamfällighet

Om det är flera som deltar i en markavvattningsverksamhet utgör deltagarna en samfällighet för utförande och drift av verksamheten<sup>108</sup>. Det är de fastigheter som helt eller delvis ligger inom båtnadsområdet (nyttoområdet) som normalt bildar en markavvattningssamfällighet och fastighetsägarna inom båtnadsområdet samt de fastigheter som anges i fastställd kostnadsfördelningslängd är tillståndshavare av markavvattningstillståndet.

## Omprovning av samfällighet enligt LSV

I 7 kap. lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV) återfinns regler gällande omprovning/avveckling av markavvattningssamfälligheter<sup>109</sup>. En omprovning kan till exempel omfatta ändringar av deltagarkretsen. Omprovning av samfälligheten kan genomföras i samband med en omprovning för till exempel allmänna intressen<sup>110</sup> eller initieras av en deltagare i samfälligheten som en fristående fråga.

När en vattenrelaterad åtgärd berör en markavvattningsverksamhet gäller bestämmelser om vattenverksamhet för de åtgärder som berör anläggningen. Även andra delar av miljöbalken kan komma att bli aktuella beroende på vad som ska utföras i markavvattningstillståndet. Det krävs därmed goda kunskaper om reglerna i miljöbalken och omprövningsreglerna i LSV och hur de samverkar för att kunna genomföra en omprovning av en markavvattningsverksamhet. Förutom kunskap om vilka provningar som kan behövas krävs även goda kunskaper i var markavvattningsverksamheterna finns, vad som omfattas av rättskraft i de äldre tillstånden samt hur delägare kontaktas i en vilande markavvattningssamfällighet på ett juridiskt korrekt sätt. Kunskapen saknas idag generellt, vilket kan innebära kostsamma utredningar och tidskrävande provningar. Dessutom ska den som ansöker om omprovning av en markavvattningssamfällighet stå för omprövningskostnaden<sup>111</sup> vilket också är ett hinder för åtgärder.

## Tillstånd, anmälan eller undantaget

Restaurerings- eller återvätningsåtgärder samt andra vattenrelaterade åtgärder är ofta vattenverksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt<sup>112</sup> eller kan bedömas omfattas av undantaget<sup>113</sup> från tillstånds- och anmälningsplikten. För att spara tid och pengar strävar de flesta aktörerna i våtmarksarbetet att pröva åtgärderna som anmälningar eller undvika provning helt och tillämpa det så kallade undantaget enligt 11 kap. 12 § miljöbalken. Anledningen är att tillståndsprovningar i mark- och miljödomstol anses ta lång tid med hög kostnad för den sökande, vilket inte upplevs som rimligt då åtgärderna utförs för att främja allmänna intressen. Det råder även oklarheter i fråga om gränsdragningarna mellan tillstånds- och anmälningsplikten, dvs. punktlistan i 19 § förordningen om vattenverksamhet, för åtgärder som exempelvis dikespluggning, våtmarksanläggning

---

<sup>108</sup> 3 kap. 2 § LSV.

<sup>109</sup> 7 kap. 17-18 §§ LSV.

<sup>110</sup> Enligt 24 kap. miljöbalken.

<sup>111</sup> I omprövningsmål ska var och en stå för sina egna kostnader, 25 kap. 4 § miljöbalken, de fördelas inte på ett skäligt sätt som vid ansökan om ny markavvattning.

<sup>112</sup> 11 kap. 9 respektive 9 a § miljöbalken.

<sup>113</sup> 11 kap. 12 § miljöbalken.

och utrivning (se nedan). Det gör att samma typ av åtgärd hanteras olika av länsstyrelserna, till olika kostnader, och att majoriteten av åtgärderna inte omfattas av rättskraftiga tillstånd.

### **Dikespluggning är en utrivning av vattenanläggning**

Vid en dikespluggning ska ansökan om utrivning av vattenanläggningen och samfällighetens upphörande<sup>114</sup> lämnas in till mark- och miljödomstolen för att underhållsskyldigheten<sup>115</sup> ska upphöra. Även i fråga om utrivningsreglerna finns stora oklarheter i vad som gäller angående utrivningstillståndet om dikespluggen har prövats som en anmälan om vattenverksamhet eller om det så kallade undantaget har åberopats.

### **AKTÖRER OCH BETEENDEN**

För myndigheter och organisationer som ger bidrag till eller genomför egna våtmarksåtgärder eller andra vattenrelaterade åtgärder, är markavvattningsverksamheter något som kräver kunskap och tid. Av den anledningen har Skogsstyrelsen i sitt arbete med återvättningsavtal prioriterat bort marker där det finns en markavvattningsverksamhet just för att hanteringen av dessa blir tidskrävande och upplevs komplex. Konsekvenserna kan vara att marker med stor potential för minskad klimatpåverkan förblir dränerade och fortsätter att släppa ut växthusgaser. Uppdraget bedöms även kunna förenkla och effektivisera arbetet med övriga vattenrelaterade åtgärder, exempelvis åtgärder som vidtas för att åstadkomma minskad övergödning, förbättrad vattenkvalitet eller klimatanpassning. Det regelverk som omfattas av förslaget avser alla åtgärder oavsett syfte.

### **PÅVERKAN PÅ MILJÖN**

Förslaget om ett regeringsuppdrag bedöms inte ha betydande påverkan på miljön.

### **PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET**

Förslaget om ett regeringsuppdrag bedöms inte ha betydande påverkan på samhället.

### **BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA**

Som tidigare nämnts var staten genom betydande bidrag under 100 års tid drivande i att främja utdikning av våtmarker och annan markavvattning för markförbättring till gagn för olika samhällsnyttiga ändamål. Det gav också önskad effekt avseende stora markarealer, men har gett upphov till stor negativ påverkan på biologisk mångfald, klimatet och vattenkvaliteten. För att åtgärda den negativa påverkan finns olika typer av statliga bidrag för återställande av dränerade marker eller anläggande av våtmarker för minskade växthusgasutsläpp, främjande av biologisk mångfald, minskad övergödning och förbättrad vattenkvaliteten. Det uppdrag som föreslås här bidrar till att den statliga satsningen på våtmarker blir så kostnadseffektiv som möjligt.

---

<sup>114</sup> 11 kap. 19 § miljöbalken och 7 kap. 17 eller 18 § LSV. Tillstånd till utrivning ska normalt alltid lämnas.

<sup>115</sup> 11 kap. 17 § miljöbalken.

## 5.1.4 Analys av lösningsförslag

Markavvattning är en vattenverksamhetsåtgärd som utförs för att avvattna eller skydda mark från vatten i syfte att varaktigt öka en fastighets lämplighet för ett visst ändamål.<sup>116</sup> Många verksamheter inom flera samhällssektorer<sup>117</sup> berörs av markavvattningsreglerna. I ett förändrat klimat kan markavvattningsanläggningar behöva anpassas för att olika miljömål<sup>118</sup> ska uppnås och för att klara livsmedelsstrategin och krav i vattendirektivet avseende övergödning. Flertalet myndigheter har lyft och påpekat behovet av en ny utredning som kan ta vid där Vattenverksamhetsutredningen (SOU 2014:35) slutade. En sådan större utredning bör omfatta hela regelverket för markavvattning och inkludera många verksamheter, myndigheter, miljömål etcetera. En sådan utredning bedöms bli omfattande och tidskrävande.

Genom avvattningen av stora arealer torvmarker har dikningen haft stor påverkan på den biologiska mångfalden, klimatet och vattenkvaliteten. Utarmningen av biologisk mångfald<sup>119</sup> samt behovet av akuta åtgärder för ökad kolsänka, minskad övergödning och klimatanpassning kräver snabba åtgärder. Behovet av en utredning av reglerna om omprövning och återkallelse med avseende på markavvattningsverksamheter i syfte att öka genomförandet av olika klimat- och miljöförbättrandeåtgärder bedöms vara mycket stort. Med hänsyn till detta behov bedöms det som varken nödvändigt eller lämpligt att invänta en större utredning.

I Vattenverksamhetsutredningen utreddes regelverket (11 kap. miljöbalken och LSV) med fokus på vattenkraft och markavvattning. Där framkom flera anledningar till att se över omprövningsreglerna för markavvattningsverksamheter<sup>120</sup>, till exempel:

- Det är inte enkelt lätt att framgångsrikt driva ett omprövningsmål av tillsynsmyndigheterna.
- Det anses generellt som krångligt och dyrt att genomföra åtgärder som berörs av en markavvattningsverksamhet oavsett om man är deltagare i samfälligheten eller är en utomstående part.
- Det förekommer problem med gamla tillstånd som inte uppdateras när det sker förändringar i deltagarkretsen eller båtnadsområdet.
- En översyn är viktig för genomförande av omprövning av miljöskäl eller för att tillsynsmyndigheten ska kunna ställa krav på markavvattningssamfälligheten att vidta åtgärder för att markavvattningsverksamheter ska uppfylla gällande rätt.

---

<sup>116</sup> 11 kap. 2 § miljöbalken.

<sup>117</sup> Livsmedelsproduktion, skogsproduktion, samhällsbyggnad, infrastrukturprojekt, tåkter, gruvor etcetera.

<sup>118</sup> *Ett rikt odlingslandskap*, Levande sjöar och vattendrag, generationsmålet samt hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

<sup>119</sup> Eide, W. m.fl. (red.), *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*. SLU Artdatabanken rapporterar 24. SLU Artdatabanken, 2020.

<sup>120</sup> Vattenverksamhetsutredningen, *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande, SOU 2014:35, 2014. s. 418 ff.

I övrigt föreslog utredningen flera förslag på ändringar av regler som rör markavvattning av olika anledningar har dessa inte genomförts.

Naturvårdsverket har 2021 tagit fram vägledning för våtmarksrestaurering inom ett skyddat område med äldre diken och en markavvattningssamfällighet.<sup>121</sup> Vägledningens syfte är att underlätta för aktörer i återvättningsarbetet och fungera som en guide genom olika prövningsprocesser. Den visar dock tydligt på regelverkens invecklade samband och att det krävs goda kunskaper om LSV och 11 kap. miljöbalken för att kunna användas i ett direkt genomförande syfte avseende återvätning och restaurering.

Det finns flera rapporter och handböcker med fokus på information om hantering av markavvattningsverksamheter. Miljösamverkan Sverige har tagit fram en rapport<sup>122</sup> som riktar sig till tillsynsmyndigheterna. Lantbrukarnas riksförbund har tagit fram en dikningshandbok<sup>123</sup> riktad till lantbrukare. Rapporterna är välskrivna och går igenom många aspekter och är framtagna för att bistå olika aktörer med vägledning och information. Trots dessa olika vägledningar och informationsinsatser anses hanteringen av markavvattningsverksamheter fortsatt vara oklar och krånglig av flertalet aktörer.

Inom Miljömålsrådets programområde för Grön infrastruktur har ett projekt drivits under ett och ett halvt år med inriktning på att utveckla styrmedel gällande viss vattenverksamhet med avseende på att öka takten i genomförandet av åtgärder för grön infrastruktur. Eftersom det krävs samverkan, delaktighet och kraftsamling för att komma framåt i frågor som är lämpliga att hantera på nationell nivå har projektet genomförts i samverkan med flertalet centrala myndigheter<sup>124</sup> länsstyrelsen etcetera. Projektet kommer dock med största sannolikhet att läggas ner under hösten 2022, då det varit svårt att få till givande samverkan på grund av bland annat stor resursbrist hos inblandade myndigheter. På Naturvårdsverket pågår även ett internt arbete där omprövnings- och återkallelseregler i 24 kap. miljöbalken utreds med syfte att höja kunskapen om tillämpningen. Markavvattningsverksamheter ingår specifikt i detta arbete.

## 5.1.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Förslaget om att Naturvårdsverket ges i uppdrag att undersöka frågan bedöms inte ge effekt på miljömålen. Resultatet av ett sådant uppdrag bedöms ge effekt på att fler våtmarker kan restaureras, eller att torvmarker som restaureras ger maximal nytta. Detta skulle vara positivt för miljömålet *Myllrande våtmarker*, vars ena precisering är just att återskapa våtmarker på dränerad mark, men även att ekosystemtjänster gynnas. Även miljömålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Levande sjöar*

<sup>121</sup> Naturvårdsverket, *Att restaurera våtmark i naturreservat med samfällighet för markavvattning*, Hämtad 2022-12-26. Restaurering av våtmark i naturreservat med markavvattningssamfällighet (naturvardsverket.se).

<sup>122</sup> Miljösamverkan Sverige, *Markavvattningsföretag, Vägledning för tillsyn, omprövning och avveckling*, 2015.

<sup>123</sup> Lantbrukarnas Riksförbund, reviderad av Jordbruksverket, *Åga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet*, 2019.

<sup>124</sup> Boverket, Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket samt representanter från organisationer som är intressenter i frågan.

*och vattendrag och Ingen övergödning* förväntas gynnas av förslaget då åtgärderna är likartade men syftet olika. Marker prioriteras i dagsläget bort inom det pågående våtmarksarbetet om objekten omfattas av markavvattningsverksamheter. Genom att tillgängliggöra dessa marker, finns fler möjligheter att återvåta och därmed minska växthusgasutsläppen. I längden förväntas dessa marker även binda in kol, vilket bidrar till kolsänkan och Sveriges klimatarbete.

#### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Att restaurera dränerade våtmarker kan bidra till klimatanpassningen, då det blötare klimatet kan minska risken för bränder och översvämningar.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Ingen specifik analys har gjorts.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Ingen betydande osäkerhet är identifierad.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Förslaget bedöms inte ha betydande konsekvenser för de offentliga finanserna.

### 5.1.6 Förslagets kostnadseffektivitet

#### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Införandet av detta förslag innebär en initial kostnad i genomförande av uppdraget och visst ökat arbete för en eventuell implementering. Kostnaden för förslaget är dock ringa, framför allt i jämförelse med vilken nytta som ett genomfört uppdrag kan ge för genomförandet av våtmarksåtgärder.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ingen specifik analys har gjorts.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ingen betydande osäkerhet är identifierad.

### 5.1.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Tilldelning av regeringsuppdrag är en åtgärd som regeringen bedöms ha full rådgivning över.

#### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Inga betydande konsekvenser är identifierade.



## BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Inga särskilda bemyndiganden är identifierade.

## 5.1.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Inga betydande konsekvenser är identifierade.

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Inga betydande konsekvenser är identifierade.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Ingen betydande osäkerhet är identifierad.

## 5.1.9 Övrigt

Resultatet av uppdraget kan komma att innebära en effektivisering och förenkling av regelverket, vilket bedöms vara till nytta för alla verksamheter med behov av åtgärder som kräver en omprövning eller återkallelse av markavvattningsverksamheter.

Regelverket avser nämligen alla åtgärder oavsett vilket syfte de har eller vilken effekterna blir av att åtgärderna vidtas. Tre förslag till FU23 som handlar om våtmarker har tagits fram gemensamt inom Naturvårdsverkets pågående våtmarkssatsningen: (1): Långsiktig satsning på våtmarksrestaurering, (2): Regeringsuppdrag för att förenkla för återvätning och restaurering av våtmarker, och (3): Regeringsuppdrag för lagstadgad inrapportering av våtmarksdata. Förslagen är dock fristående.

Två förslag som handlar om våtmarker har tagits fram gemensamt inom Naturvårdsverkets pågående våtmarkssatsningen till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål: Regeringsuppdrag för att förenkla för återvätning och restaurering av våtmarker, och Regeringsuppdrag för lagstadgad inrapportering av våtmarksdata. Förslagen är dock fristående.

*Regeringsuppdraget att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen*, som Länsstyrelsen i Uppsala ansvarar för, tar upp denna fråga och belyser vikten av att förenkla processen med markavvattningsverksamheter.

Inom återrapporteringen från länsstyrelsernas våtmarksarbete under 2021, framhålls markavvattning som ett hinder i arbetet med att få till åtgärder, då det både är tidskrävande och komplicerat. Även andra juridiska processer som tillståndsansökningar, anmälningar av vattenverksamhet, dispensansökningar och ansökningsförfaranden för olika bidrag beskrivs som utmaningar genom att de är tidskrävande. Förutom behovet av en långsiktig satsning var de juridiska hinder högst på listan över hinder för att kunna öka takten i arbetet.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Länsstyrelsen i Gotland, *Länsstyrelsernas våtmarksarbete – Redovisning av uppdrag 7. Våtmarker i länsstyrelsernas regleringsbrev 2021.*

## 5.2 Uppdrag att utreda behovet av och komma med förslag på ändringar gällande lagstiftning för rapporteringskrav som berör våtmarksarbete

Naturvårdsverket föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att, i dialog med Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelserna, utreda behovet av och komma med förslag på ändringar gällande lagstiftning för att säkerställa att Sverige efterlever nuvarande och kommande rapporteringskrav som berör våtmarksarbete på nationell, EU- och FN-nivå. Uppdraget bör vara avgränsat mot vattenförvaltningens krav. Uppdraget bör även innefatta att effektivisera och standardisera rapporteringsvägarna och minska den dubbel och trippelrapportering som sker inom länsstyrelsernas våtmarksarbete idag, och undvika merarbete för aktörer som utför återvättningsarbete i den mån det är möjligt. Lagstiftning som föreslås bör beakta annan typ av markanvändning och naturtyper som berörs av samma rapporteringskrav.

Återvätning och restaurering av våtmarker är åtgärder som är viktiga både för bevarandet av biologisk mångfald och minskande av Sveriges växthusgasutsläpp från markanvändning samt för klimatanpassning. Restaurering av våtmarker kopplar till ett flertal lagstiftningar på EU-nivå, både inom klimatrapportering och restaurering av naturliga miljöer. Våtmarksarbetet kräver därför tillgång på data för att uppskatta utsläpp och miljö kvalitet och med EU:s skärpta krav kommer tillgången och kvaliteten på data att behöva förbättras och standardiseras.

Den data som samlas in ser olika ut mellan olika bidragssystem och hur data kring återvätning samlas in varierar också stort mellan olika länsstyrelser. Detta försvårar nationell sammanställning av data. Problematiken är inte unik för våtmarker och gäller även annan typ av miljöinformation. Dessutom rapporteras samma data i olika sammanhang, då länsstyrelser rapporterar data från våtmarksrestaurering i samband med klimatrapportering, miljömålsuppföljning, våtmarksuppföljning, och Naturvårdsverkets anslagsrapportering. I länsstyrelsernas våtmarksrapport för 2021 beskrivs denna problematik ytterligare<sup>126</sup>.

Det är helt väsentligt att få in tillförlitliga data för att kunna rapportera växthusgasutsläpp, samt planera framtida åtgärder utifrån bäst effekt. Med bättre underlag för klimatrapportering fås också bättre underlag för annan EU-rapportering såsom till art- och habitatdirektivet samt uppföljning av miljömålet *Myllrande våtmarker*. Den dubbel/trippel-rapportering som idag finns kan undvikas och därmed effektiviseras myndigheternas arbete.

För uppföljning och data idag finns två huvudsakliga problem (1): Betydande skillnader i vilken data som samlas in och hur den skattas leder till svårigheter att säkra god och enhetlig kvalitet på data. (2): Lagstadgade rapporteringsvägar saknas för att Naturvårdsverket ska kunna få in den data som behövs och säkerställa att

---

<sup>126</sup> Länsstyrelsen i Gotland, *Länsstyrelsernas våtmarksarbete – Redovisning av uppdrag 7. Våtmarker i länsstyrelsernas regleringsbrev 2021.*

inhemska och internationella åtaganden som berör våtmarker och annan markanvändning kan uppfyllas.

Det första problemet hanteras av Miljöinformationsprojektet inom Våtmarks-satsningen, som syftar till att säkerställa en enhetlig och effektiv insamling av miljödata för att uppfylla de åtaganden som Sverige har. Nödvändig information identifieras och definieras för att skapa en samsyn med andra myndigheter kring vilken data som behöver samlas in och delas. Genom utvecklingsprojekt och forskning kan typen av data som behövs för klimatrapportering komma att förändras. I miljöinformationsprojektet tas detta i beräkning och ett arbetssätt förbereds för att kunna anpassa och förändra processen om informationsbehovet förändras.

Det är därför främst det andra problemet som behöver adresseras här. Det finns idag inget sätt att säkerställa och kravställa rapporteringen för våtmarker, utan det är upp till bidragsgivare att skriva in detta i villkoren för bidragsbeslutet. Den information som delas i dagsläget sker på frivillig basis, vilket utgör en sårbarhet i och med att parten som samlar in och delar data skulle kunna bestämma sig för att sluta med detta frivilliga utbyte, eller inte prioritera satta deadlines.

Tidigare har det inte funnits krav på att inkludera återvätning i klimatrapportering, även om utsläpp från dränerade torvmarker ingått, men EU:s LULUCF-förordning<sup>127</sup> kräver att detta inkluderas från år 2023 (för år 2021 och framåt) i rapporteringen och från 2027 för år 2025 och framåt även i bokföringen. Dessutom kommer den reviderade LULUCF-förordningen<sup>128</sup> sannolikt leda till mer detaljerade rapporteringskrav av åtgärder som Sverige gör för att minska utsläppen och öka upptagen från markanvändning. EU:s förslag till restaureringslagstiftning ställer också stora kunskapskrav avseende förekomst och tillstånd för livsmiljötyper. Detta finns till viss del idag, men betydande förbättringar behövs både inom och utanför formellt skyddade områden. Vidare behövs bättre underlag och uppföljning av genomförande av åtgärder och effekter av dessa.

En kortsiktig lösning skulle kunna vara att berörda myndigheter (främst länsstyrelser, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten) kravställs att rapportera nödvändiga data till Naturvårdsverket i Klimatrapporteringsförordningen. Den data som krävs i första hand är areal, vad marken var innan återvätning, näringsstatus, hydrogeologisk nivå, samt geografiska koordinater. Klimatrapporteringsförordningens rättsliga grund finns i 8 kap. 7 § regeringsformen, vilket bör vara tillräckligt för data som berörda myndigheter redan besitter eller kan samla in utan att det innebär påverkan för andra aktörer som kommuner företag eller privatpersoner. Detta löser dock enbart en del av problemet och dubbelrapportering skulle fortfarande finnas kvar.

På längre sikt kommer även rapporteringskraven att öka vilket kan komma att innebära merarbete för uppsamling av data för aktörer inblandade i återvätningsarbetet, vilket i sin tur innebär ett ökat behov av en starkare rättslig grund, exempelvis genom miljöbalken. Eftersom flera relevanta EU-direktiv för våtmarker berör biologisk mångfald och inte klimat, är revidering av klimatrapporteringsförordningen inte tillräckligt. Med denna bakgrund har Naturvårdsverket kommit fram till att den bästa vägen framåt är att tillägg görs i Miljöbalken eller annan lämplig lagstiftning som berör behovet av insamling och rapportering av data för restaure-

---

<sup>127</sup> Europaparlamentet och rådet, EUR-Lex - 32018R0841 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

<sup>128</sup> Europeiska kommissionen, EUR-Lex - 52021PC0554 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

ring av våtmarker och annan markanvändning som berörs av klimatrapporeringskrav. Generella krav skulle kunna beskrivas i Miljöbalken, och kompletteras med justeringar i Klimatrapporeringsförordningen och eventuellt andra förordningar som berör biologisk mångfald. Naturvårdsverket bör få ett regeringsuppdrag för att utreda och utföra rapporteringskrav i relevant lagstiftning.

### 5.2.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram av Naturvårdsverket i dialog med Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen.

### 5.2.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, länsstyrelserna, Svensk Våtmarksfond, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Vattenmyndigheterna.

### 5.2.3 Problemanalys

De grundläggande miljöproblemen som kan kopplas till miljömålen *Myllrande våtmarker* och *Begränsad klimatpåverkan* beskrivs i FU-rapporterna för respektive miljömål. En särskild aspekt värd att beakta här är problematiken med att mäta klimateffekt av markanvändning samt biologisk mångfald. Återvätningsarbete bedrivs av länsstyrelser och andra myndigheter, kommuner och privata aktörer och sker på både offentligt och privat ägda marker.

#### AKTÖRER OCH BETEENDEN

Berörda aktörer är markägare, kommuner, offentliga och privata finansiärer för återvätningsarbete och myndigheter som arbetar med våtmarksfrågor. Markägare saknar ofta tillräckliga ekonomiska incitament för att återvåta, medan privat finansiering kan komma från frivilligmarknader för klimatkompensation och certifiering. Då markägare kan behöva ekonomisk kompensation för att återvåta våtmarker på sina ägor bör rapporteringskrav i så stor utsträckning som möjligt undvika att göra det svårare och dyrare för lokala aktörer.

#### PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Våtmarksrestaurering kan ha positiv effekt på klimat och biologisk mångfald samt andra miljömål om det utförs på rätt plats. Tydligare rapporteringsvägar och insamlingskrav kan leda till bättre kvalitet på data, vilket kan minska osäkerheten som finns för rapportering inom området och säkerställa att återvätning sker i områden där det har god effekt.

#### PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET

God kvalitet på data är av vikt för att säkerställa att restaurering av våtmarker sker på rätt plats och i den omfattning som behövs för att nå Sveriges miljömål. Detta påverkar i sin tur också möjligheten att nå andra samhällsmål.

## BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA

Otillräcklig tillgång på data och bristfällande kvalitet på data är betydande problem inom markanvändningssektorn och bristfälliga data kan leda till att felaktiga beslut tas från miljömässigt perspektiv. Tydligare rapporteringsvägar är ett viktigt steg för att höja tillgången och kvaliteten på data kring våtmarkers klimatnytta och för bevarandet av biologisk mångfald.

### 5.2.4 Analys av lösningsförslag

#### MOTIVERING AV VAL AV LÖSNING UTIFRÅN IDENTIFIERADE PROBLEM SOM BEHÖVER LÖSAS

Idag sker rapportering på frivillig basis och det finns stora skillnader mellan hur rapporteringen sker mellan olika länsstyrelser, vilket innebär ryckighet och sårbarhet. Möjliga lösningsalternativ är att rapportering fortfarande sker frivilligt, att rapporteringskrav skrivs in i bidragsförordningar för de bidrag som berör återvätning, eller att myndigheter krävs i klimatrapporteringsförordningen eller annan lämplig lagstiftning. Hänsyn behöver tas till kommande krav i restaureringslagstiftningen samt inom EU:s reviderade LULUCF-förordning. Valet av lösningsalternativ hänger också samman med hur miljöinformationssystemen formas och vilka rättsliga grunder som finns/behövs för hållande av data. Ett hinder för klimatrapportering och effektbedömning är att den rättsliga grunden för Naturvårdsverket att hålla data kan vara otillräcklig för att Naturvårdsverket ska kunna begära och hålla data. En långsiktig lösning kan därför vara att data-rapporteringskrav relaterade till markanvändning och klimat skrivs in i miljöbalken.

Rapportering via frivillig samverkan innebär att den data som rapporteras efterfrågas, men att aktören som samlar in och delger informationen inte har någon skyldighet att göra detta. Detta kräver en tydlig kommunikation kring vilken data som efterfrågas och när den ska vara tillgänglig. En del av den data som Naturvårdsverket behöver för rapporteringen kanske samlas in oavsett, eller också är till nytta för de ansvariga myndigheterna.

Nackdelen med en frivillig samverkan är den sårbarhet detta medför genom att Naturvårdsverket inte har garantier för att data kommer att göras tillgänglig på rätt tid, eller att all data som efterfrågas inte görs tillgänglig. Om en myndighet inte skulle ha kapacitet att tillgängliggöra denna information, eller väljer att prioritera bort det arbetet ett år, tappar Sveriges rapportering till EU och FN väsentliga data för att kunna ge en rättvis bild av Sveriges klimatarbete. Det skiljer sig också idag hur länsstyrelser arbetar med markanvändningsfrågor.

Ett alternativ till dagens frivilliga rapportering är att inrapporteringskrav skrivs in i bidragsförordningar. Genom utbetalning av medel för våtmarksprojekt, skrivs det in i bidragsvillkoren för respektive bidragsform vilken data som ska samlas in och skickas till ansvarig myndighet och vid vilken tidpunkt. Skrivelserna kan skilja sig åt mellan bidragsformerna men innebär generellt att leveransen av data är säkrad. Genom detta alternativ, är ansvaret för rapporteringen decentraliserat till respektive ansvarig myndighet.

En nackdel med detta alternativ är att det blir svårt att följa upp om data inte levereras på rätt sätt eller i rätt tid, eftersom villkoren kommer att finnas på så pass

många olika ställen. En annan osäkerhet kring att skriva in krav i bidragsvillkoren är att dessa krav måste vara förenliga med eventuella förordningar som kopplas till bidraget. För LONA och LOVA är det exempelvis inte tillåtet att samla in mer information än vad som behövs för en ansökan och slutrapportering och där kan det skilja sig åt vilken information som anses relevant. En följd av detta kan vara att det skulle krävas en ändring i respektive förordning kopplad till bidragen. En annan nackdel är att återvätning som inte omfattas av statliga bidrag, exempelvis återvätning i klimatkompensations syfte av privata aktörer inte kommer att fångas upp i rapporteringen, vilket leder till ofullständig tillgång på data.

På grund att både fortsatt frivillig rapportering och krav i bidragsvillkor är förknippade med potentiella sårbarheter i tillgången på data och punktligheten vid leveranser ser Naturvårdsverket det bästa alternativet att rapporteringskrav för markanvändning skrivs in i Miljöbalken eller annan lämplig lagtext och att kraven omfattar både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga återvätningsprojekt, samt annan relevant markanvändning. Vidare behöver klimatrapporteringsförordningen uppdateras med de mer precisa krav som kommer att ställas mot länsstyrelser och andra relevanta myndigheter. Kompletterande lagstiftning som berör datahantering för restaureringslagstiftningen kan också behövas. För att detta ska införas så skyndsamt som möjligt bör Naturvårdsverket få ett regeringsuppdrag för att se över hur rapporteringskrav kan implementeras i Miljöbalken och annan relevant lagstiftning. Inom regeringsuppdraget bör analyser gällande gränsdragningar och omfattningar av rapporteringskrav genomföras.

## 5.2.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Förslaget bidrar till minskad osäkerhet i markanvändningen genom bättre tillgång och högre kvalitet på data. Det kan därför vara till nytta för uppföljning av miljö kvalitetsmålen *Myllrande våtmarker* och *Begränsad klimatpåverkan* samt *Ett rikt växt och djurliv*.

### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Inga direkta effekter, men eftersom förslaget kan bidra till mer tillgänglig information och minskad risk för beslut baserade på felaktiga data, kan förslaget i viss mån bidra till en bättre resursallokering i samhället.

### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Ingen detaljerad analys utförd i detta skede. Bör utföras som del av föreslaget regeringsuppdrag.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Förslaget bygger delvis på lagförslag på EU-nivå som inte är i effekt ännu, och om dessa lagförslag förändras i en riktning att rapporteringskraven blir lägre är nyttan av detta förslag också lägre. Detta är dock osannolikt, och förslaget är motiverat även utifrån dagens rapporteringsbehov.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Begränsad effekt utöver kostnaderna för utredningen. Det kommer innebära viss kostnad för myndigheter att samla in och hantera data, men detta kommer behöva göras oavsett detta förslag och förslaget kan bidra till ökad effektivitet genom tydliga rapporteringsvägar och minskad dubbelrapportering.

### 5.2.6 Förslagets kostnadseffektivitet

#### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Införandet av förslaget innebär kostnader för genomförandeprocessen och viss ökat arbete för involverade myndigheter. Det senare kan dock kompenseras av att förslaget leder till effektivisering genom att tydligare rapporteringsvägar och mindre dubbelrapportering än den ad-hoc rapportering som sker nu. Dessutom innebär lagstadgad rapportering en minskning av risker kopplade till felaktiga eller otillgängliga data, vilket kan innebära bland annat bristande rapportering på EU-nivå och i längden innebära höga kostnader.

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ingen detaljerad analys utförd i detta skede. Kostnadseffektivitet bör utföras som del av förslaget regeringsuppdrag, där förslaget kan jämföras med fortsatt frivillig rapportering och att krav enbart införs i individuella bidragsförordningar. Analys av kostnadseffektivitet behöver även beakta risker kopplade till otillräcklig kvalitet på rapporterad data.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ingen betydande osäkerhet då inga osäkerheter i implementeringen av förslaget har identifierats. Däremot har nuvarande metod med frivillig rapportering betydande osäkerhet då avsaknaden av tydliga och lagstadgade rapporteringsvägar leder till högre sårbarhet.

### 5.2.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen bedöms ha rådighet att ge Naturvårdsverket regeringsuppdrag.

#### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Begränsad effekt utöver kostnaderna för utredningen. Det kommer innebära viss kostnad för myndigheter att samla in och hantera data, men detta kommer behöva göras oavsett detta förslag och förslaget kan bidra till ökad effektivitet genom tydliga rapporteringsvägar och minskad dubbelrapportering.

#### BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Inga behov identifierade.

## 5.2.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

I förlängningen kan förslag som följer detta leda till ökade rapporteringskrav för privata aktörer som finansierar eller utför återvätningsarbete, vilket kan innebära ökade kostnader. Förslaget som presenteras här innebär dock inga betydande konsekvenser för privata aktörer.

### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Inga betydande konsekvenser är identifierade.

### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Då förslaget innebär rapportering av data som redan finns tillgänglig finns ingen betydande osäkerhet. Mer stringenta krav på rapportering i framtiden kan dock innebära osäkerhet i vilka kostnader arbetet innebär för myndigheter och privata aktörer.

## 5.2.9 Övrigt

Två förslag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023 som handlar om våtmarker har tagits fram gemensamt inom Naturvårdsverkets pågående våtmarkssatsning: *Regeringsuppdrag för att förenkla för återvätning och restaurering av våtmarker* samt *Regeringsuppdrag för lagstadgad inrapportering av våtmarksdata*. Förslagen är dock fristående.

Inom Våtmarkssatsningen genomförs Miljöinformationsprojektet, med syfte att underlätta hur dagens rapportering går till för länsstyrelserna.



## 6. Hållbar landsbygdsutveckling

### 6.1 Utred finansieringsmodeller för förvaltning av leder för friluftsliv och naturturism

Leder för olika ändamål exempelvis cykling, vandring och längdskidor kan bidra till landsbygdsutveckling genom att de är attraktiva för såväl boende som besökare. I takt med ett ökat intresse för friluftsliv och naturturism finns dels ett behov att utveckla fler leder dels en större efterfrågan på information/kommunikation och service. Leder kan etableras med tillfälliga projektmedel, men avsaknad av långsiktig finansiering kan medföra svårigheter att förvalta lederna, underhålla och sköta dem långsiktigt. Denna utveckling har lett till att avgifter på olika leder, så kallade betalleder, dykt upp som ett alltmer förekommande fenomen, framför allt på turistdestinationer med ett högt besöksstryck. Leder är ett sätt att kanalisera besökare och minska markslitage och konflikter mellan olika aktiviteter exempelvis cykling och vandring. Avgifter kan skapa en mer robust ledorganisation, men de kan också bidra till en inskränkning av allemansrätten och en ojämlig tillgång till natur. Det finns i dagsläget ingen lagstiftning som definierar vad som utgör en anläggning där man har rätt att ta ut tvingande avgifter. Det saknas också vägledande rättsfall som tydliggör de civilrättsliga ramarna för sådana i förhållande till allemansrätten.

Naturvårdsverket förslår ett regeringsuppdrag i syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar förvaltning av leder som värnar allemansrätten och bidrar till landsbygdsutveckling. Allemansrätten är grundläggande för friluftslivet och friluftslivsmålen och kopplar till miljömålen genom att friluftsliv ingår i flera preciserings Utredningen ska underlätta arbetet med en hållbar besöksnäring som möjliggör sysselsättning på landsbygden. Besöksnäringen är en snabbt växande bransch i Sverige. Turism- och besöksnäringen är en viktig del i landsbygdernas utveckling, i företagets intäkter och i att upprätthålla en kommersiell service i de mer glest befolkade delarna av Sverige. Följande frågeställningar föreslås därför ingå i utredningen:

- Hur förhåller sig betalleder till hållbar besöksnäring, plats- och landsbygdsutveckling, hållbar förvaltning etcetera?
- Finns det behov av andra former av finansiering för leder i naturen?
- Hur påverkas allemansrätten och friluftslivet av ett ökat antal betalleder i naturen?
- Finns det geografiska områden och/eller olika typer av aktiviteter som är mer eller mindre lämpliga som betallösningar?

Utredningen föreslås omfatta fallstudier, en nationell enkätundersökning om svenska folkets betalningsvilja av olika typer av leder, samt en extern analys av rättsläget, eftersom detta är oklart då det saknas legala definitioner på vad som är att anse som en avgiftsberättigad anläggning, liksom vägledande rättsfall som tydliggör de civilrättsliga ramarna för sådana. Under hösten 2022 avses en kartläggning genomföras av hur vanligt förekommande betalleder är i Sverige, var de finns och vilken som är ansvarig för leden, huvudman. Beroende på resultatet av kartläggningen kan fler frågeställningar bli aktuella inom ramen för detta uppdrag. Ett regeringsuppdrag är framför allt viktigt för att kunna säkerställa andra aktörers medverkan så att de kan avsätta resurser för arbetet som utredningen kräver.

Naturvårdsverket föreslår att regeringsuppdraget samordnas av Naturvårdsverket och att Tillväxtverket, länsstyrelserna i Jämtlands och Västra Götalands län deltar i uppdraget. Tillväxtverket arbetar med att stärka utvecklingen av Sveriges landsbygder och kan bidra med de olika perspektiven på landsbygds- och platsutveckling utifrån medborgarnas, besökarnas och företagarnas perspektiv. Länsstyrelserna kan bidra med underlag och regionala perspektiv från olika delar av landet och från friluftsliv i olika naturtyper.

*Tillväxtverkets roll:*

- Delta i arbetsgrupp
- Ingå i referensgrupp, lyfta fram landsbygdsperspektivet och hållbar landsbygdsutveckling och relatera till bidragen för ledutveckling samt ramverket för låglandsleder.
- Bidra med statistik och underlag till analys
- Delta i workshops och fallstudier

*Länsstyrelsernas roll:*

- Delta i arbetsgruppen
- Ingå i referensgrupp
- Delta i workshops och fallstudier

Andra aktörer som kommer att involveras i uppdraget i fallstudier och referensgrupp är besöksnäringen genom exempelvis Visit Sweden, regioner, destinationsbolag, regionala och lokala turismaktörer, naturturismföretagarna, sametinget, markägarorganisationer inom både skog- och jordbruk. Ytterligare aktörer kan tillkomma beroende på val av pilotstudier. Havs- och vattenmyndigheten och Riksantikvarieämbetet är myndigheter som kan ingå i referensgrupp.

## 6.1.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram av Naturvårdsverket i dialog med länsstyrelserna i Västra Götalands län och Jämtlands län samt med Tillväxtverket.

Förslaget har skickats ut på en synpunktsrunda till nationella dialoggruppen för allemansrätten, gruppen för infrastruktur samt de myndigheter som planeras delta i uppdraget, Länsstyrelsen i Jämtland och Västra Götalands län, samt Tillväxtverket.

## 6.1.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Tillväxtverket ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantbrukarnas Riksförbund, Riksantikvarieämbetet samt Sveriges kommuner och regioner.

## 6.1.3 Problemanalys

### ANALYS AV MILJÖPROBLEMET, AKTÖRERNA OCH DERAS DRIVKRAFTER

Ett ökat besöksstryck i naturen och avsaknad av statligt finansieringsstöd för skötsel och underhåll av leder har lett till att ickestatliga aktörer i allt större utsträckning börjat införa avgifter för leder på allemansrättsligt tillgänglig mark, så kallade betalleder. Detta uppmärksammas framför allt på turistdestinationer med högt besöksstryck. Betalleder kan leda till att vissa grupper i samhället inte har samma möjlighet att nyttja naturen och dessutom kan de utgöra en form av inskränkning av allemansrätten.

### AKTÖRER OCH BETEENDEN

I Sverige finns ett stort antal leder som används av friluftsutövare och turister. Det kan handla om till exempel skidspår, vandrings-, cykel- eller kanotleder. Behovet av leder kommer av en ökad naturturism och ett ökat intresse för friluftaktiviteter. SCB:s undersökning av levnadsförhållandena i Sverige 2021 visar på en kraftig ökning av vistelse i skog och mark och nästan hälften av befolkningen som är äldre än 16 år har varit ute i skogen varje vecka<sup>129</sup>. Ett förändrat friluftsliv med fler och nya aktiviteter kan leda till konflikter mellan olika friluftslivsutövare samt trängsel och slitage på naturen, vilket kan upplevas som negativt<sup>130</sup>. I *Uppföljningen av målen för friluftslivspolitiken 2019*<sup>131</sup> belyser Naturvårdsverket att infrastruktur i form av vandrings- och cykelleder också kommer öka.

Det finns tre olika sätt att finansiera leder – genom skatter (alla ”betalar”), genom avgifter (användarna ”betalar”) eller i form av ideellt engagemang genom intresseföreningar och liknande (de engagerade ”betalar”) i form av tid och arbete) (Fredman, 2018). I skyddade områden, naturreservat och nationalparker och i fjällen finansieras statliga leder genom samhället via skatter, och därför tas inga avgifter ut för underhåll av lederna eftersom det skulle bli en form av dubbelbeskattning. Naturvårdsverket har också bedömt att det inte är möjligt att ta ut avgifter för exempelvis parkering eller annan service på dessa platser, utan även det ska finansieras med statliga medel.

Betallösningar förekommer utanför statligt ägd mark och skyddade områden där andra aktörer anlägger och förvaltar, underhåller och utvecklar leder. Orsaken till att dessa aktörer börjar ta betalt kan förklaras genom flera faktorer. I natur-

---

<sup>129</sup> Andel som varit ute i skog och mark minst en gång i veckan senaste 12 månaderna, ULF 2018–2019 och 2021 (scb.se)

<sup>130</sup> Fredman, P., *Finansiering av leder – En översikt med särskilt fokus på fjällen*, Rapport 2018:1, ETOUR, 2018.

<sup>131</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2019*, Rapport 6904, 2019. <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/sveriges-friluftslivsmal/uppfoljning-av-malen-for-friluftslivspolitiken-2019/>

områden som har ett högt besökstryck exempelvis turistdestinationer som Åre, Dalsland och Funäsfjällen kan det finnas ett stort behov av att utveckla infrastruktur och leder för att hantera besökstryck och besöksströmmar och undvika trängsel, slitage och konflikter mellan olika aktiviteter, exempelvis cykling och vandring.

I andra områden kan det handla om en investering – det vill säga att leder anläggs för att skapa ett attraktivt besöksmål för såväl turister som dagsbesökare för friluftsliv. Etablering av privata leder och andra investeringar i anläggningar kan i viss utsträckning finansieras med tillfälliga projektmedel, till exempel genom stöd från Tillväxtverket eller Leader, lokalt ledd utveckling med stöd från EU-fonder. Däremot är det idag inte möjligt för ickestatliga aktörer att få bidrag för löpande underhåll av sina uppförda anläggningar. Utan en långsiktig finansiering finns det risk att standarden och säkerheten inte kan upprätthållas över tid. För att undvika detta och få in intäkter till ledunderhåll utvecklas betalledningssystem där det antingen tas ut en ”tvingade avgift” av användaren eller att denne uppmanas att lämna ett frivilligt ledbidrag för nyttjande av led/platser i naturen. Ett scenario kan vara att frivilliga avgifter införs först för att efter en tid övergår till att bli tvingande.

## PÅVERKAN PÅ MILJÖN

Mycket tyder på att infrastruktur i form av vandrings- och cykelleder och andra anordningar i naturen kommer att öka. Det finns också indikationer på att Sverige, i ett internationellt perspektiv, ligger efter andra naturturistdestinationer med avseende på standard, skyltning och service kring våra vandringsleder. Fördelarna med utvecklingen är att naturen blir mer fysiskt tillgänglig och att markskadorna utanför lederna minskar genom att besökstrycket kanaliseras. Leder kan underlätta för friluftslivet och kan upplevas som säkra av friluftsutövare. Men, leder på nya platser kan också medföra att tidigare orörda naturmiljöer påverkas negativt. Ett stort antal besökare i naturen kan också störa djurlivet och andra näringar samt orsaka nedskräpning och föroreningar av mark och vatten.

## PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLET

Att värna allemansrätten är ett viktigt mål för friluftspolitiken. Den ger alla jämlika möjligheter att vistas i naturen utan kostnad. Iordningsställda leder kan skapa tillgänglighet och öka besökstrycket till ett område, men inrättas tvingande avgifter för leder i naturen kan det innebära en inskränkning av allemansrätten, vilket kan leda till en ökad ojämlikhet i förutsättningar för utövande av friluftsliv som också har en indirekt negativ inverkan på andra friluftslivsmål<sup>132</sup>.

Beroende på var de avgiftsbelagda lederna finns samt vem som måste betala inverkar på om ojämlika förutsättningar för utövarna skapas. Vid turistdestinationer kan betalleder utgöra en förutsättning för den lokala näringen, vilket kan bidra till landsbygdsutveckling i ett företagarperspektiv. Samtidigt kan det motverka landsbygdsutveckling ur invånarnas perspektiv beroende vad och när de måste betala för i sin närlatur. Avgiftsbelagda leder i tätortsnära natur skulle kunna innebära större risk för ojämlika förutsättningar för friluftsliv dels för att det sannolikt drabbar fler, dels för att det sannolikt berör de närboendes utövande

---

<sup>132</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2019*, Rapport 6904, 2019.

av friluftsliv i högre grad än turister och besöksnäringen. Ur ett demokratiskt perspektiv är det också problematiskt om utvecklingen sker utan att någon myndighet eller annan aktör har en samlad bild<sup>133</sup>.

## BEDÖMNING AV OM MILJÖPROBLEMET ÄR BETYDANDE NOG FÖR STATEN ATT HANTERA

Betallösningar i naturen har uppmärksammats i flera år och bland annat i samband med uppföljningen av friluftsmålen 2019. Under de senaste åren har högt besöksstryck på vissa platser ytterligare aktualiserat frågeställningen. Rättsläget kring betalleder i naturen är oklart. Grundproblematiken är att det föreligger en juridisk gråzon kring när en anläggning kan räknas som en betalningsberättigad anläggning, inom vilken allemansrätten kan utsläckas. Betalleder i naturen är mest förekommande i turisttäta områden men framför allt avgiftsbelagda skidspår förekommer även i tätortsområden. De anläggningar som normalt omfattas av avgiftsbeläggning är snöskoterleder, skidspår och mountainbikeleder men det finns även exempel på icke statliga aktörer som uppmanar användare att betala för tillgång till tältplatser, vindskydd, stränder, grillplatser och vandringsleder. Enligt Fredman (2017) så finns det vissa aktiviteter som lämpar sig mer för betalanläggningar än andra, till exempel cykelleder, skoterleder och skidspår, så länge de inte inskränker på allemansrätten. En fullständig kartläggning av var betalleder finns, vem som är huvudman och förvaltare, samt vilka som måste betala och hur, saknas i dagsläget, men kommer tas fram som en utgångspunkt för detta uppdrag.

Utredning är tänkt att besvara ifall statlig styrning är motiverad och ifall det i så fall bör införas styrmedel eller genomföras offentliga åtgärder, alternativt en kombination.

### 6.1.4 Analys av lösningsförslag

#### MOTIVERING AV VAL AV LÖSNING UTIFRÅN IDENTIFIERADE PROBLEM SOM BEHÖVER LÖSAS

Allemansrätten är ingen lag, den har stöd i grundlagen och omges av lagar som sätter gränser för vad som är tillåtet. Allemansrätten är en grund för många friluftaktiviteter och ger möjlighet för allas vistelse i naturen med vissa begränsningar. Det finns domar som skapat praxis att verksamheter i naturen inte får medföra nämnvärd skada eller olägenhet för markägaren. För att bedöma vad som är tillåtet krävs ofta en bedömning utifrån platsens egenskaper. I miljöbalken finns bestämmelser om strandskydd och andra områdesskydd som naturreservat och nationalparker. De senare är förenade med föreskrifter om vad som är tillåtet att göra inom respektive skyddat område. Terrängkörning med exempelvis skoter och andra motorfordon räknas inte in i allemansrätten, utan regleras i stället genom terrängkörningslagstiftningen. Odlad mark är inte heller allemansrättsligt tillgänglig.

Av regeringsformen framgår att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Naturvårdsverket menar därför att det inte är möjligt att ha tvingande avgifter på till exempel leder på mark där allemansrätten gäller. För att kunna ta ut tvingande avgifter måste en anläggning vara av sådan art och omfattning att ett

---

<sup>133</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna 2019*, Rapport 6904, 2019.

avgiftsuttag är berättigat. I sådana fall kan anläggningen alltså inte längre nyttjas gratis på allemansrättslig grund. Gällande lagstiftning och rättspraxis ger ingen tydlig definition av vad som utgör en anläggning.

Det finns en prejudicerande dom från högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2012:70. Domen, som var en laglighetsprövning enligt kommunallagen, handlar om ett skidspår som Mora kommun tar ut en avgift för. Domstolen kommer fram till att beslutet inte står i strid med allemansrätten. I domen anges att en anläggning som berättigar till tvingande avgiftsuttag präglas av att större investeringar gjorts, till exempel i anläggningar för konstsnö tillverkning och att arrangören i övrigt lagt ned betydande kostnader i form av arbete och material, vilket var fallet i Mora. Utvecklingen av avgiftsbelagda längdskidspår har därefter gått snabbt och nu finns avgiftsbelagda skidspår och konstsnöanläggningar i fjällen, på turistdestinationer och i många kommuner i hela landet. Vad en anläggning i övrigt är och vad som berättigar ett uttag av avgifter är en juridisk nyckelfråga. Domen från HFD innebär ingen generell rätt att ta ut tvingande avgifter då den saknar prejudicerande verkan ur ett civilrättsligt perspektiv. Idag finns därför ingen vägledning i gällande lagstiftning eller rättspraxis om avgifter för olika former av leder är tillåtna. Detta är en brist i dagens lagstiftning som medför en osäkerhet bland olika aktörer kring vad som gäller, vad som kan klassas som en anläggning och som man därmed kan ta avgift för av besökare. Denna osäkerhet gör att det finns risk för godtycklighet och att det görs olika tillämpningar runtom i landet, vilket också är ett demokratiskt problem.

Det finns inget hinder för uttag av frivilliga avgifter, vilka snarast kan ses som en möjlighet att lämna frivilliga bidrag till drift, skötsel och underhåll av anläggningar. Inte heller finns hinder för avgifter i anslutning till anläggningar, exempelvis för parkeringar, vallabodar, omklädnings- eller bastulokaler.

Sammanfattningsvis så behöver Naturvårdsverket underlag för att kunna vägleda i frågan om betallösningar och bedöma behovet av statlig styrning och konkreta åtgärder.

De ekonomiska styrmedlen som finns i dagsläget är främst ekonomiska bidrag för nya leder, som inte är statliga leder, utveckling av befintliga leder eller punktinsatser i form av bidrag för upprustning. Tillväxtverket har haft en utlysning av medel för nya leder under 2022, ett bidrag som tidigare hanterades av länsstyrelserna. Naturvårdsverket har i juni 2022 utlyst bidrag till stöd för samordning av arbetet med vandringsleder. Syftet är att stärka, eller skapa, regionala organisationer för vandringsleder där staten inte är huvudman. Organisationen ska vara utvecklande och stödjande på regional nivå och verka för långsiktig samordning och utveckling av vandringsleder. Andra bidrag är LONA-bidrag, som är stöd till kommuner för lokala naturvårdssatsningar inklusive friluftsliv och som kan sökas av kommuner men initieras av andra aktörer. Leader-stöd kan sökas av organisationer och föreningar för att gynna lokala initiativ och landsbygdsutveckling. Gemensamt för huvuddelen av bidragen och stöden är att de enbart går att söka för nyetableringar av spår och leder. Det saknas därför i dagsläget möjligheter att söka ekonomiskt stöd från offentliga medel i syfte att säkra kontinuerlig drift och underhåll, varför det också är svårt att utan tvingande avgifter från användarna hålla långsiktigt hållbara och säkra leder.

## 6.1.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

I flera miljömål finns preciseringar om friluftsliv. Det övergripande målet för friluftspolitiken är att med bland annat allemansrätten som grund stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv. Allemansrätten är därför central för både friluftslivsmålen och miljömålen. Förslaget kopplar därför till miljömålen genom fokus på allemansrätten, men också genom bakgrunden till projektet, ett högt besöksstryck, som kan vara en orsak till betallösningar i naturen.

Allemansrätten ger möjlighet till allas vistelse i natur- och kulturlandskap, en vistelse som kan ge ökad kunskap om och förståelse för naturen. Naturförståelsen kan bidra positivt i omställningen mot miljömålen och Agenda 2030.

Konsekvenser av betalleder kan tänkas bli olika beroende på vilka platser de finns på - i vardagsnära - tätortsnära naturområden eller på turistdestinationer. Resurser till förvaltning innebär att lederna kan hålla hög kvalitet och undvika onödigt slitage på naturen trots ett högt besöksstryck. Leder för olika ändamål kan också medföra färre konfliktytor mellan olika friluftaktiviteter, särskilt cykling och vandring.

Utredningen är tänkt att landa i lösningar och åtgärder som innebär en möjlighet att säkerställa långsiktigt hållbara leder för olika ändamål som inte inskränker på allemansrätten. För att hantera situationen skulle ekonomiska styrmedel för långsiktig förvaltning kunna inrättas. Andra styrmedel kan vara en lagändring och en definition av vad som utgör en anläggning. Utredningen kan också komma fram till andra förslag på styrmedel.

### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

Allemansrätten är en grund för friluftslivet och ett av de tio friluftspolitiska målen. Flera av de andra friluftspolitiska målen berörs av allemansrätten bland annat; tillgång till natur för friluftsliv, tillgänglig natur för alla, friluftsliv och folkhälsa för att nämna några. En inskränkning i allemansrätten kan innebära begränsningar i att nå andra friluftspolitiska mål.

En hållbar naturturism kan bidra till landsbygdsutveckling och social hållbarhet, exempelvis agenda 2030 mål 8 om anständiga arbetsvillkor och hållbar tillväxt. Landsbygdsutveckling kan gynnas om fler kan vara helårsanställda och om orten har fler besökare, vilket kan bidra till större underlag för matbutiker och restauranger men också annan service, skolor och omsorg.

Betalleder kan gynna det lokala näringslivet, men också innebära att de som bor i området måste betala för att nyttja leder vilket kan minska attraktiviteten och motverka landsbygdsutveckling.

Naturturism och friluftsliv innebär ofta fysisk aktivitet vilket bidrar positivt till folkhälsopolitiska mål och agenda 2030, mål 3, god hälsa och välbefinnande. Utvecklad infrastruktur så som leder och anläggningar i naturen kan innebära att naturen blir mer fysiskt tillgänglig. Samtidigt kan tvingande avgifter innebära att människor undviker friluftslivsutövande vilket kan tänkas motverka folkhälsomål och jämlika förutsättningar och viljeriktning mot ökad fysisk aktivitet. Även frivilliga avgifter på leder kan innebära ett socialt tryck på att betala vilket kan medföra en negativ inverkan på friluftslivsutövande.

## BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Ej aktuellt.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

Ej aktuellt.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Utredningen föreslås pågå under ett år. Naturvårdsverkets arbetsinsats bekostas av befintliga anslag. Däremot styrs länsstyrelsernas och Tillväxtverkets grad av deltagande av om uppdraget finansieras med extra tillkommande medel eller om insatsen ska genomföras med befintliga anslag. Om inte extra finansiering tillkommer kan parterna endast bidra med underlag och delta i referensgrupper däremot inte i arbetsgrupper eller i planerade fallstudier och utredningsarbete. Konsekvenserna kan bli att vi missar regionala och nationella perspektiv och infallsvinklar och att slutsatserna inte blir lika väl förankrade. Alternativ 2 nedan med extra tillkommande medel till de bidragande aktörerna är alltså att föredra.

*Alternativ 1 utan tillkommande medel till länsstyrelsen och Tillväxtverket*

Arbetstid för de deltagande parterna uppskattas enligt följande:

- Naturvårdsverket: 500 timmar arbetstid
- Tillväxtverket: 120 timmars arbetstid
- Länsstyrelserna: 80 timmar per länsstyrelse, totalt 160 timmar
- Tid för konsult uppskattas till 650 timmar.

Omkostnader, workshops, resor till fallstudier etc., beräknas uppgå till 80 000 kr.

*Alternativ 2 med extra tillkommande medel för Tillväxtverket och länsstyrelserna*

Arbetstid för de deltagande parterna uppskattas enligt följande:

- Naturvårdsverket: 500 timmar arbetstid
- Tillväxtverket: 200 timmars arbetstid
- Länsstyrelserna: 160 timmar per länsstyrelse, totalt 320 timmar
- Tid för konsult uppskattas till 550 timmar.

Omkostnader, workshops, resor till fallstudier etc., beräknas uppgå till 100 000 kr.

Kostnad för utredningen uppskattas baserat på uppgifter om årsarbetstid och arbetskostnad från Naturvårdsverket. En årsarbetstid på Naturvårdsverket motsvarar 1680 timmar, fördelat på 42 stycken 40-timmars veckor.<sup>134</sup> Vidare är årskostnaden för direkt lön 851 333 kronor. Läggs kostnad för arbetsplats och OH till direkt lön är årskostnaden per person 1 190 000 kronor, vilket motsvarar en arbetstidskostnad per timme på 708,3 kronor.

Utöver lönekostnad ingår omkostnader för resor etc. samt kostnad för användande av konsult. För att beräkna konsultkostnaden används en sammanställning

---

<sup>134</sup>Denna siffra har jämförts med SCB:s statistik, som visar att faktisk medelarbetstid per vecka för sysselsatta 15–74 år är 30,1 timmar (2021 års siffror). I totala timmar per år (räknat på 52 veckor) motsvarar det 1565 timmar vilket är något lägre än årsarbetstiden på Naturvårdsverket.



av konsultpriser från konsultmäklaren Keyman.<sup>135</sup> Timpris per konsult var hösten år 2020 i snitt 979 kronor. Med detta genomsnittliga timpris som grund uppskattas konsultkostnaderna till 538 450 kronor (979 x 550).

#### *Kostnad alternativ 1 utan tillkommande medel*

Utifrån antagandet att Tillväxtverket och länsstyrelserna har liknande årsarbets-tider och kostnader som Naturvårdsverket skulle arbetstiden för utredningen inklusive arbetsplats och OH kosta 552 500 kronor, för en total arbetstid på 780 timmar. Konsultkostnaden beräknas till 636 350 för 650 timmar. Med omkostnader på 80 000 kr uppgår den totala kostnaden för utredningen till 1 268 850 kr.

#### *Kostnad alternativ 2 med tillkommande medel för Tillväxtverket och Länsstyrelserna*

Utifrån antagandet att Tillväxtverket och länsstyrelserna har liknande årsarbets-tider och kostnader som Naturvårdsverket skulle arbetstiden för utredningen inklusive arbetsplats och OH kosta 722 500 kronor, för en total arbetstid på 1020 timmar. Konsultkostnaden beräknas till 538 450 för 550 timmar. Med omkostnader på 100 000 kr uppgår den totala kostnaden för utredningen till 1 458 850 kr.

KOSTNADER	ALTERNATIV 1	ALTERNATIV 2
Lönekostnad inkl. arbetsplats och OH	Utän extra medel	Med extra medel
Naturvårdsverket	354 167	354 167
Tillväxtverket	85 000	141 667
Länsstyrelserna	113 333	226 667
<b>SUMMA:</b>	<b>552 500</b>	<b>722 500</b>
Konsult	636 350	538 450
Omkostnader, resor etc.	80 000	100 000
<b>TOTALT:</b>	<b>1 268 850</b>	<b>1 458 850</b>

## 6.1.6 Förslagets kostnadseffektivitet

Ej aktuellt.

## 6.1.7 Förslagets genomförbarhet

### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Regeringen har full rådighet att ge ett uppdrag till Naturvårdsverket att utföra denna utredning.

### EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

För Naturvårdsverket kan arbetet utföras inom ramen för myndighetens ordinarie anslag, således krävs inte ytterligare finansiering. Beroende på uppdragets omfattning och om uppdraget innefattar nya arbetsuppgifter för Tillväxtverket kan de behöva se över frågan, för att undersöka om det krävs utökad finansiering eller om arbetet kan utföras inom ramen för deras ordinarie verksamhet. Länsstyrelserna

<sup>135</sup> Sammanställningen är hämtad ifrån Sveriges ingenjörers medlemstidning, som finns tillgänglig här: Så höga (låga?) är konsultpriserna | Ingenjören (ingenjoren.se)

kommer behöva ökad finansiering för att kunna delta i uppdraget i någon större omfattning.

## BEHOV AV SÄRSKILDA BEMYNDIGANDEN

Förslaget innebär informationshantering, framför allt hantering av personuppgifter, som kräver särskild hantering, tillstånd och avtal.

### 6.1.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

Konsekvenserna nedan beskriver två extremfall av en framtida utveckling vad gäller betalleder. Den ena att lösningar och åtgärder införs som gör att allemansrätten skyddas så långt som möjligt. Den andra att betallösningar används i så stor utsträckning som möjligt, vilket kan leda till en viss inskränkning av allemansrätten. De effekter för näringsliv och hushåll som beskrivs nedan är alltså potentiella konsekvenser jämfört med dagens situation som ett referensalternativ och de utgår från att inga andra finansieringslösningar som stöd eller bidrag finns för underhåll av leder.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Utredningen i sig har inga betydande konsekvenser för näringslivet. Utvecklingen efter utredningen kan i extremfallet ta två vägar.

*Utveckling 1. Allemansrätten skyddas så långt som möjligt utan tillkommande finansiering för underhåll av leder*

Långtgående skydd av allemansrätten och begränsad användning av betallösningar bedöms potentiellt kunna medföra vissa negativa konsekvenser för näringslivet genom att marknaden för naturturism och vardagsnära rekreation blir mindre gynnsam. Antalet tillträden på marknaden kan påverkas och för de företag som vill etablera sig finns en risk att investeringsmöjligheterna begränsas till följd av osäkerhet om framtida intäkter. Vidare är en potentiell effekt att företagen kommer att sakna kostnadstäckning för underhåll och förvaltning, vilket kan påverka kvaliteten och medföra ohållbart nyttjande av naturen. Dessa eventuella negativa effekter bör vägas mot att allemansrätten möjliggör för många människor att vistas ute i skog och mark, vilket innebär fler presumtiva kunder och intäkter för verksamheter som exempelvis campingplatser och cykeluthyrare.

*Utveckling 2. Betallösningar används så långt som möjligt*

En utökad möjlighet att använda betalleder kan leda till att fler aktörer etablerar sig på marknaden, vilket kan ge en ökad tillväxt. Betalleder skulle även kunna göra det mer attraktivt för andra verksamheter att etablera sig i närområdet vilket skulle innebära fler arbetstillfällen. En potentiell effekt av att införa betalleder är att framtida intäkter blir mer förutsägbara, i jämförelse med frivilliga avgifter som ger mer oregelbundna intäkter och otillförlitliga prognoser. En stabilare och tryggare marknad kan potentiellt öka investeringar i underhåll och kvalitet, vilket i sin tur kan leda till att attraktiviteten och efterfrågan på lederna ökar.

Men det finns även en risk för att betallösningar leder till ojämlika möjligheter för tillgång till naturen och en minskad attraktivitet. Den möjlighet allemansrätten

ger för alla att röra sig fritt i naturen kan komma att begränsas, vilket kan leda till färre besökare till turist- och andra populära destinationer och därmed en negativ påverkan på marknadens lönsamhet.

Beskrivningen av potentiella konsekvenser för näringslivet är osäker eftersom utfallet av utredningen är okänd. Konsekvenserna kommer dessutom i hög grad bero på referensalternativet – alltså i vilken mån betalleder redan idag används i områden för tätortsnära rekreation respektive naturturism – vilket också det är okänt.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Utredningen i sig har inga betydande konsekvenser för hushållen.

### *1. Allemansrätten skyddas så långt som möjligt utan tillkommande finansiering för underhåll och förvaltning*

Långtgående skydd av allemansrätten, begränsad användning av betallösningar och ingen tillkommande finansiering för underhåll och förvaltning (stöd, bidrag etcetera) bedöms potentiellt kunna medföra vissa negativa konsekvenser för hushållen. Att allemansrätten skyddas så långt som möjligt ger i teorin ökad tillgänglighet, då vem som helst får lov att nyttja leder/naturområden. Detta skulle kunna leda till en bättre och mer jämlik folkhälsa, särskilt när det gäller tillgång till vardagsnära natur. Riskerna med bristande och kortsiktig finansiering av leder och underhåll av dessa är att det kan minska tillgängligheten om det samtidigt innebär att lederna är dåligt underhållna och inte anpassade till äldre och personer med exempelvis funktionsnedsättning. Utan kanalisering av besökare på destinationer med stort tryck kan det dessutom innebära slitage på marken, störningar för markägare och risk för konflikter mellan olika friluftsutövare exempelvis vandrare och cyklister.

### *Utveckling 2. Betallösningar används så långt som möjligt*

Användning av betallösningar kan ge ett tillskott av resurser till upprustning och förbättring av många leder och naturområden. Detta i sin tur innebär att lederna kan hålla hög kvalitet och undvika onödigt slitage, trots ett högt besöksstryck. Bättre upprustade leder skulle kunna bidra till ökad attraktivitet, bland annat om resurser också används för att ge plats till toaletter, parkeringsplatser och annan service i anslutning till lederna. Bättre upprustade leder kan (oavsett finansieringslösning) även ge bättre förutsättningar för äldre och personer med funktionsnedsättningar att nyttja dessa.

Men det finns även en risk att betallösningar leder till minskad attraktivitet. Tvingande avgifter kan innebära att människor undviker friluftslivsutövande, vilket sannolikt skulle bli särskilt märkbart bland samhällsgrupper med lägre inkomster. En sådan utveckling skulle därmed bidra till en mindre jämlik folkhälsa. Betalleder i tätortsnära naturområden kan minska attraktiviteten och motverka landsbygdsutveckling om de boende måste betala för att nyttja lederna.

Beskrivningen av potentiella konsekvenser för hushållen är precis som för näringslivet osäker eftersom utfallet av utredningen är okänd. Konsekvenserna kommer dessutom i hög grad bero på referensalternativet – alltså i vilken mån betalleder redan idag används i områden för tätortsnära rekreation respektive

naturturism – vilket också det är okänt. Det bedöms som troligt att konsekvenserna även för hushåll kommer bli mycket situationsspecifika.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Konsekvenserna är i nuläget spekulativa.

### 6.1.9 Övrigt

Naturvårdsverket och Tillväxtverket inledde 2020 en dialog om hållbar landsbygdsutveckling med fokus på miljömålen. Myndigheterna såg att Naturvårdsverkets arbete med miljömålen och Tillväxtverkets roll för en sammanhållen landsbygds politik var ett område där myndigheternas verksamheter möttes och där det fanns möjliga synergier och målkonflikter som med fördel kunde hanteras i samverkan. Naturvårdsverket inledde även tidigt en dialog med länsstyrelsen, för att tillförsäkra sig om områdets relevans.

Hållbar landsbygdsutveckling, med fokus på miljömålen, definieras i delprojektet som ”mötet” mellan två politikområden: miljöpolitiken, som manifesteras av Sveriges miljömål, samt en sammanhållen landsbygds politik. Det innefattar de delar av miljöarbetet som har särskild relevans för landsbygdernas utveckling och, på motsvarande sätt, sektorsområden inom landsbygds politiken som är viktiga för miljöpolitiken. Delprojektet har vidareutvecklat ett tidigare arbete och identifierat fem insatsområden, som innefattar miljöarbete med särskild betydelse för landsbygdernas utveckling: naturmiljö, areella näringar, samhällsplanering, friluftsliv samt klimat.

Inom ramen för delprojektet har myndigheterna låtit göra en kartläggning om glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja hållbar utveckling<sup>136</sup>. En analys av resultatet gav fyra kategorier av behov, som kan ses som möjliga strategier för att ta tillvara landsbygdernas möjligheter att bidra till den gröna omställningen och verka för likvärdiga förutsättningar för miljöarbetet: Territoriell anpassning, förstärkt kapacitet, kunskapsstöd och vägledning samt tydligare nationell styrning.

Av de fem insatsområdena för miljöarbetet (se ovan), hanteras frågor om naturmiljö och areella näringar i delprojektet Biologisk mångfald, inom ramen för den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. Vidare hanteras klimatfrågor i processen för underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen. Därav har delprojektet, när det gäller att ta fram konkreta förslag på åtgärder, fokuserat på samhällsplanering samt friluftsliv – och därför i första hand sökt samverkan med enheter som arbetar med dessa frågor. När delprojektet i januari 2022 sonderade internt, efter aktuella problem och eventuella åtgärdsidéer, valde Friluftsenheten att lyfta allemansrätten, där de såg att det fanns behov av att utreda finansieringsmodeller för leder/anläggningar samt vilka konsekvenser de kan tänkas ha för samhället.

---

<sup>136</sup> Naturvårdsverket, *Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling*, Rapport 7036, 2022.

Förslaget har kopplingar till:

- RU vandringsleder (regleringsbrev 2022) som slutrapporterades hösten 2022,
- nationella dialoggruppen för allemansrätten, som sedan i maj 2022 har en arbetsgrupp för betalinfrastruktur i naturen
- kartläggning av nuläget för betalleder, som avses handlas upp av friluftsenheten för att få en nulägesanalys av var det finns betalleder, vem som är huvudman/ ledsamordnare
- pågående regeringsuppdrag om att främja naturturism i skyddade områden och värdefull natur samt analysera hinder och möjligheter för hållbar naturturism med mera samt
- Naturvårdsverkets deltagande i *Myndighetsgruppen för turism och besöksnäring* som har en beslutat om en kunskapsutvecklande insats om naturturism.

Nya styrmedel kan komma att utredas inom två av Naturvårdsverkets pågående regeringsuppdrag om låglandsleder samt uppdrag om naturturism och hållbar turism.

## 7. Hållbar finanssektor

### 7.1 Förbättra svenska finansmarknadsaktörers möjlighet att bidra till att miljömålen nås

Nödvändiga förutsättningar finns inte på plats för att svenska finansmarknadsaktörer ska kunna styra om sina investeringar och kunna bidra till finansiering av aktiviteter som syftar till att miljömålen nås. De främsta hindren är

- brist på tillförlitlig, standardiserade data avseende andra miljöaspekter än klimat,
- bristande kunskap om styrmedel, regleringar, statliga bidrag, garantier, lån,
- begränsad kunskap om möjliga lösningar/åtgärder för att begränsa/återställa negativa externaliteter samt
- begränsat utbud av investeringsbara projekt

För att minska de kunskaps- och datarelaterade hindren föreslås att två av de förslag på åtgärder som Naturvårdsverket lagt fram för att förbättra kapitalförsörjningen till näringslivets klimatomställning utökas till att omfatta alla miljömål i EU-taxonomin, det vill säga begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar, hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, omställning till en cirkulär ekonomi, förebyggande och begränsning av föroreningar, och skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

För att minska de kunskaps- och datarelaterade hindren och därmed förbättra svenska finansmarknadsaktörers möjlighet att bidra till att miljömålen nås föreslås att

- den nationella plattform för hållbar finansiering - en väg in, som Naturvårdsverket föreslår som åtgärd till kommande klimatpolitiska handlingsplanen för att accelerera finanssektorns möjlighet att bidra till klimatomställningen, ska utökas till att också omfatta data/expertkompetens och plattform för dialog med relevanta intressenter avseende alla sex miljömål som EU-taxonomin omfattar.
- Finansinspektionen ska ges tillräckliga resurser för att även bygga kunskap, utöva tillsyn och fortsätta delta aktivt i arbetet med globala och europeiska redovisningsstandarder för hållbarhetsredovisning allteftersom regelverken utvecklas.

#### 7.1.1 Myndigheter som tagit fram förslaget

Förslaget har tagits fram av Naturvårdsverket.

## 7.1.2 Myndigheter och andra organisationer som är positiva till förslaget

Förutom Naturvårdsverket ställer sig följande organisationer i huvudsak positiva till förslaget: Bankföreningen, Energimyndigheten, Finansinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturskyddsföreningen och Verket för innovationssystem.

## 7.1.3 Problemanalys

### Bakgrund

Enligt Naturvårdsverket årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 är den sammantagna bilden att Sverige har långt kvar till att nå de flesta av miljömålen<sup>137</sup>. Av rapporten framgår också att behovet av finansiering för olika nödvändiga åtgärder är stort. En annan rapport, *Hänsyn till miljöaspekter i statligt finansierade projekt*<sup>138</sup>, som tagits fram inom Miljömålsrådets program "Staten går före" pekar på stora skillnader mellan hur statliga myndigheter arbetar med att bedöma hur väl miljöaspekter integreras i och ställs som villkor för vilka projekt som finansieras. Detta kan i sin tur leda till att det även finns skillnader i hur stor miljöpåverkan dessa projekt har, vilket skulle kunna påverka möjligheten att nå de svenska miljömålen. Vilken inverkan på, och hänsyn finansmarknadens aktörer, såväl privata som offentliga, tar till andra miljöaspekter än klimatrelaterade är mer oklart eftersom det inte kartlagts.

### Finansmarknadens aktörer och uppfyllande av miljömål

Finansmarknadens aktörers<sup>139</sup> direkta miljöpåverkan är låg. En pensionsfonds, ett tjänstepensionsföretags, en kapitalförvaltare, en banks egen verksamhet påverkar miljön i väldig lite utsträckning. Men dessa aktörers indirekta påverkan på miljön är desto högre genom de verksamheter de väljer, eller inte väljer, att förse med kapital. Därför är det viktigt att analysera vilka förutsättningarna är för dessa aktörer att kunna bidra med finansiering till aktiviteter som är nödvändiga för omställningen.

#### *Förutsättningar för att finansmarknadens aktörer ska kunna bidra*

För att finansmarknadens aktörer ska kunna bidra till finansieringen av omställningen, oavsett vilket miljömål som avses, behöver aktörerna ha kunskap och tillgång till data om

1. vilka och hur stora externaliteter, positiva som negativa, en aktivitet är förknippad med är,
2. möjliga lösningar/åtgärder för att minska de negativa externaliteterna och eventuella målkonflikter med andra miljömål dessa är förknippade med,

---

<sup>137</sup> Naturvårdsverket, Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser, 2021. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser.

<sup>138</sup> Rapporten *Hänsyn till miljöaspekter i statligt finansierade projekt* har tagits fram inom arbetsgruppen "Förvaltning och utveckling av specifik verksamhet, fastigheter, anläggningar och finansiella strömmar."

<sup>139</sup> Av tidsskäl har aktörsanalysen varit översiktlig och har begränsats till svenska kapitalägare och kapitalförvaltare. Svenska banker, utvecklingsbanker, centralbanker och andra offentliga finansiella aktörer behandlas i väldigt liten utsträckning eller inte alls, men dessa aktörer fyller också en viktig funktion i kanaliseringen av kapital för finansiering som syftar till att nå miljömålen.

Se Naturvårdsverkets rapport *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning – hinder och förslag på åtgärder* avsnitt 6 och 7 för närmare beskrivning av finansmarknaden och dess aktörer.

3. befintliga och planerade styrmedel och regleringar rörande dessa externaliteter,
4. alternativa/kompletterande källor till finansiering och villkor för dessa (statliga bidrag, garantier, lån) samt
5. ”utbud” av objekt som bidrar till lösningar och som aktörerna får finansiera, givet de regleringar och direktiv som styr dem.

Som framgår av Naturvårdsverkets rapport *Kartläggning av hinder och förslag på åtgärder för att underlätta kapitalförsörjningen till näringslivets klimatomställning*<sup>140</sup>, ett underlag till nästa klimatpolitiska handlingsplan, finns stor förbättringspotential på samtliga ovanstående områden för finansiering av *klimatomställningen*. Naturvårdsverket har, i arbetet med underlagsrapporten, fört dialog med och/eller beaktat inspel, förslag och synpunkter från Finansinspektionen, Fossilfritt Sverige, den Nationella samordnaren för Agenda 2030, Näringsdepartementets Samverkansgrupp Näringslivets klimatomställning – arbetsgrupp finansiering, Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring samt från representanter för ett antal olika aktörer på finansmarknaden och akademien.<sup>141</sup> Även om fokus i dessa diskussioner har legat på klimatfrågan har andra miljömål också diskuterats översiktligt vad avser de miljömål som ingår i taxonomin.

Vad gäller finansiering av aktiviteter kopplade till andra miljömål är förutsättningarna ännu sämre (för detaljer, se nedan) än vad gäller investeringar kopplade till klimatmålen. Skälet till det är att det som brukar kallas hållbar finansiering initialt haft stort fokus på klimatrelaterade frågor med anledning av de stora risker som klimatförändringarna har på samhället och det finansiella systemet. Exempelvis skriver Finansinspektionen på myndighetens hemsida att hållbarhet är ett brett begrepp men att myndigheten just nu fokuserar på klimatfrågan.<sup>142</sup> Men hållbar finans har ett vidare fokus än så och innebär generellt att klimat, miljö och samhällsansvar vägs in i investeringsbesluten.<sup>143</sup> Från att fokus har legat på klimatomställningen har hållbar finans nu gått in i en ny fas med ett bredare hållbarhetsfokus.

*Hinder: brist på tillförlitlig, standardiserade data avseende andra miljöaspekter än klimat*

För att kapitalmarknadens aktörer ska kunna ta hänsyn till miljöaspekter kopplade till investeringar/utlåning krävs att data finns för att göra sådana bedömningar. Liksom för finansiering av näringslivets klimatomställning är bristen på tillförlitlig, standardiserade data ett väsentligt hinder för tillgång till finansiering för näringslivets övriga miljöomställning. Till skillnad från klimatdata där viss rapportering finns, om än inte fulltäckande och inte av tillräcklig god kvalitet, saknas rapportering av andra miljöaspekter i mycket större utsträckning. Det framgår bland annat av den rapport, *ESG data gaps & holes*<sup>144</sup>, som Future of Sustainable Data Alliance (FoSDA)<sup>145</sup> publicerade i oktober 2021 inför COP26 (bild 1).

<sup>140</sup> Naturvårdsverket, 2022, *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning - hinder och förslag på åtgärder*. Underlagsrapport till regeringsuppdraget om Näringslivets klimatomställning, Rapport 7066.

<sup>141</sup> Alecta, AP3, Danske Bank, Folksam, Handelsbanken, Nordea, SEB, Storebrand/SPP, Sustainable Finance Lab och Swedbank.

<sup>142</sup> <https://www.fi.se/sv/hallbarhet/>

<sup>143</sup> EU: Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi

<sup>144</sup> ESG data gaps & holes

<sup>145</sup> Future of Sustainable Data Alliance samarbetar med World Economic Forum för att underlätta hållbara investeringar genom att förbättra tillgängligheten, kvaliteten av data som används för att mäta företagens hållbarhetsprestanda.



### 03 Domain Discrepancies

ESG includes information relating to environmental, social and governance domains. Data volumes and categories are rapidly increasing in all of these fields, and the FoSDA Data Council combined knowledge from all of its members to identify subtopics of ESG that exhibited Gaps and Holes across the industry.

E/S/G	Subcategory	Underlying datapoints	Presence of Gaps	Presence of Holes
Environmental	Emissions	10	Yes	Yes
	Water	5	Yes	No
	Energy	7	Yes	Yes
	Biodiversity	7	Yes	Yes
	Waste & Circular Economy	10	Yes	Yes
	Geographical Presence	2	No	Yes
	Corporate Investment & Performance Impact	11	Yes	Yes
	Other Significant	4	Yes	Yes

Bild 1: Brister ("gaps") och avsaknad ("holes") av miljödata som behövs i investeringsanalysen identifierade av FoSDA Data Council. Källa: <https://futureofsustainabledata.com/wp-content/uploads/2021/10/FoSDA-Data-Council-ESG-Data-Gaps-Holes-1.pdf>.

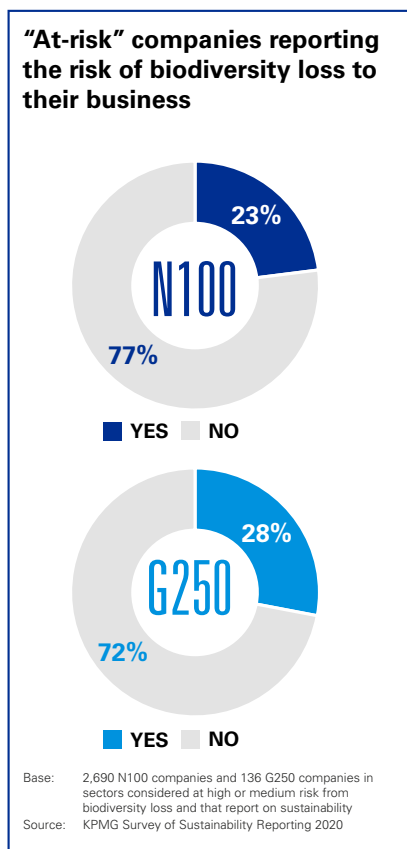


Bild 2: Andel av bolag globalt i "högriskbranscher" som rapporterar om biodiversitetsrisker kopplade till verksamheten och om inverkan av bolagets verksamhet på biodiversiteten. Källa: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/11/the-time-has-come.pdf>

Vad avser biodiversitet bekräftas bilden av KPMG:s senaste undersökning om hållbarhetsrapportering Survey of Sustainability Reporting 2020<sup>146</sup> där endast en fjärdedel av undersökta storbolagen i ”högriskbranscher” rapporterade om biodiversitetsrisker kopplade till verksamheten och om inverkan av bolagets verksamhet på biodiversiteten<sup>147</sup>. (bild 2). ”Svenska bolags rapportering återspeglar samma trend som syns på globalt håll, där klimat och arbetsvillkor är i fokus för rapporteringen, medan bevarande av biologisk mångfald och ekosystem fortsätter att vara i skuggan. [Av undersökningen] framgår att endast en tredjedel (35 procent) av svenska bolag rapporterar sin påverkan på natur och ekosystem, och att mindre än fem procent har identifierat förlust av biologisk mångfald som en risk som kan påverka den egna verksamheten. Utöver detta förefaller påverkan på biologisk mångfald vara svårt för bolag att mäta och följa upp kvantitativt, då få av Sveriges största bolag rapporterar resultat eller målsättning externt. Endast åtta procent av svenska bolag i undersökningen rapporterar mätetal eller KPI:er kring sitt arbete med biologisk mångfald.”<sup>148</sup>

### **Initiativ och regleringar för att avhjälpa bristen på data**

Ett flertal regleringar inom EU som nyligen har trätt i kraft eller ska träda i kraft i närtid har ett vidare fokus än klimat och väger in andra miljöaspekter (och även sociala aspekter) i hållbarhetsbegreppet vilket kan avhjälpa problemet - i alla fall på sikt.

#### *Taxonomiförordningen*

Ett första exempel på ett regelverk som har ett bredare hållbarhetsfokus är EU:s taxonomiförordning. Taxonomi ett viktigt verktyg för att nå EU:s sex miljömål; Begränsning av klimatförändringar, Anpassning till klimatförändringar, Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, Omställning till en cirkulär ekonomi, Förebyggande och begränsning av föroreningar samt Skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

Rapporteringskrav för de två första miljömålen trädde i kraft den 1 januari 2022. Rapporteringskrav för övriga fyra miljömål är under utarbetande. Taxonomiförordningens sex miljömål ligger också till grund för den EU-standard för gröna obligationer som är under framtagande.

#### *SFDR*

EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar 2021 (även kallad disclosureförordningen, SFDR) trädde i kraft den 21 mars. Förordningen inkluderar krav på hållbarhetsrelaterade upplysningar för finansmarknadsaktörer och för

---

<sup>146</sup> KPMG Survey of Sustainability Reporting 2020

<sup>147</sup> Av KPMG:s Survey of Sustainability Reporting 2022, Big shifts, small steps framgår att andelen storbolag i högriskbranscher som rapporterar om biodiversitetsrisker ökat till knappt hälften.

<sup>148</sup> KPMG: Svenska bolag missar att rapportera om biologisk mångfald

finansiella produkter. SFDR har en bred definition av vad en hållbar investering<sup>149</sup> är och upplysningskraven gäller både miljörelaterade och sociala egenskaper.

#### *CSRD*

I juli 2021 presenterade EU-kommissionen ett förslag till ett nytt direktiv vad gäller företagens hållbarhetsrapportering (CSRD) och godkändes av ministerrådet och europaparlamentet i under 2022. Hållbarhetsrapporteringen kommer att innefatta fler kriterier och hållbarhetsaspekter än befintliga rapporteringskrav och ska definiera en gemensam standard. Rapporteringskraven kommer gälla från och med det finansiella räkenskapsåret 2024 (rapportering 2025).

Kommissionen har gett European Financial Reporting Advisory Group (Efrag) i uppdrag att ta fram detaljerade standarder för hållbarhetsrapportering. Gällande miljömässig hållbarhet har Efrag publicerat utkast på standarder för klimatförändringar, föroreningar, vatten och marina resurser, biologisk mångfald och ekosystem och resursanvändning och cirkulär ekonomi. Det här visar att det initiala fokus som hållbar finans haft på klimatfrågan är under utvidgning till ett bredare klimat- och miljömässigt fokus.

#### *ISSB*

På global nivå har IFRS Foundation, organisationen som tar fram standarder för finansiella rapportering internationellt, skapat en styrelse för hållbarhetsrapportering, International Sustainability Standards Board (ISSB). Den 31 mars 2022 publicerade ISSB ett utkast på en global klimatstandard för konsultation.<sup>150</sup> ISSB har valt att inledes ta fram en standard för klimatrapportering på grund av klimatförändringarna. ISSB planerar att publicera fler standarder inom hållbarhet exempelvis för rapportering kopplat till biologisk mångfald men har ännu inte kommunicerat någon tidsplan för övriga standarder. Tanken är att ISSB:s standarder ska fungera som en global baslinje där jurisdiktioner som vill addera ytterligare rapporteringskrav, så som EU med taxonomiförordningen och CSRD, ska kunna göra det.

#### *TNFD*

2017 presenterade Financial Stability Board (FSB) Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). Företag och organisationer har sedan dess klimatrapporterat i enlighet med TCFD:s rekommendationer. I juni 2020 annonserades att ett liknande initiativ, men för (frivillig) rapportering av naturrelaterade risker, Task Force on Nature-related Financial Disclosures (TNFD) skulle startas. I juni 2021 lanserades TNFD formellt. TNFD har fått internationellt stöd genom bland annat G7:s finansministrar och G20 Sustainable Finance Roadmap. Även G20 och G7:s miljöministrar har uttryckt support för TNFD.

---

<sup>149</sup> hållbar investering: "en investering i en ekonomisk verksamhet som bidrar till ett miljömål, i enlighet med vad som mäts genom till exempel centrala resurseffektivitetsindikatorer avseende användning av energi, förnybar energi, råvaror, vatten och mark, generering av avfall och utsläpp av växthusgaser eller avseende effekter på den biologiska mångfalden och den cirkulära ekonomin, eller en investering i en ekonomisk verksamhet som bidrar till ett socialt mål, i synnerhet investeringar som bidrar till att bekämpa ojämlikheter eller som främjar social sammanhållning, social integration och ett gott förhållande mellan arbetsmarknadens parter, eller en investering i humankapital eller ekonomiskt eller socialt missgynnade grupper, förutsatt att investeringarna inte orsakar betydande skada för något av dessa mål och att investeringsobjekten följer praxis för god styrning, särskilt med avseende på sunda förvaltningsstrukturer, relationer till arbetstagarna, löner till berörd personal och efterlevnad av skatteregler."

<sup>150</sup> <https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2022/03/issb-delivers-proposals-that-create-comprehensive-global-baseline-of-sustainability-disclosures/>

Den 15 mars 2022 släppte TNFD en första betaversion av ett ramverk för riskhantering och redovisning av naturrelaterade risker. TNFD inhämtar synpunkter från marknadsaktörer och andra intressenter för att kunna uppdatera betaversionen av ramverket. TNFD planerar att publicera slutliga rekommendationer september 2023.

### **Hinder: Begränsad kunskap om möjliga lösningar/åtgärder för att begränsa/återställa negativa externaliteter**

Kunskapen hos kapitalmarknadsaktörer om vatten-, biodiversitets-, förorenings- och cirkularitetsfrågor är med enstaka undantag för enskilda kapitalförvaltare som erbjuder specialiserade, tematiska fonder, ytterst låg. För att över huvud taget kunna ta hänsyn till hur olika miljöaspekter påverkas av eller påverkar olika miljöproblem behöver finansmarknadens aktörer bygga gedigen kunskap kring komplexa områden som ligger långt utanför klassisk finansmarknadskunskap.

#### *Kunskapshöjande initiativ*

PRI, Principer för Ansvarsfulla Investeringar, är ett FN-lett initiativ som bistår institutionella investerare med kunskap och verktyg för att dessa ska kunna investera ansvarsfullt och ta hänsyn till bland annat miljöaspekter. PRI har de senaste åren initierat ett antal initiativ exempelvis gällande

- vattenrisker i jordbrukskedjan,
- biodiversitet, generellt och mer specifikt fokuserat på avskogning och palmolja
- cirkularitet med fokus på plastindustrin

Initiativen syftar till att öka kunskapen om investeringsrisker kopplade till dessa områden, möjliga åtgärder för att minska dessa samt att ge investerarna vägledning om hur de kan lyfta dessa frågor i samtal med de bolag de investerar i. Som framgår av bild 3 nedan från PRI:s rapport *Investor Action on Biodiversity: Discussion Paper*<sup>151</sup> är finanssektorns fokus på andra miljöproblem än klimat fortfarande i sin linda.

---

<sup>151</sup>UN PRI, (Principles for Responsible Investment) Investor Action on Biodiversity: Discussion Paper (2020)

**Figure 7: Mentions of biodiversity, climate change and water by PRI signatories in their reporting from 2016 – 2019**

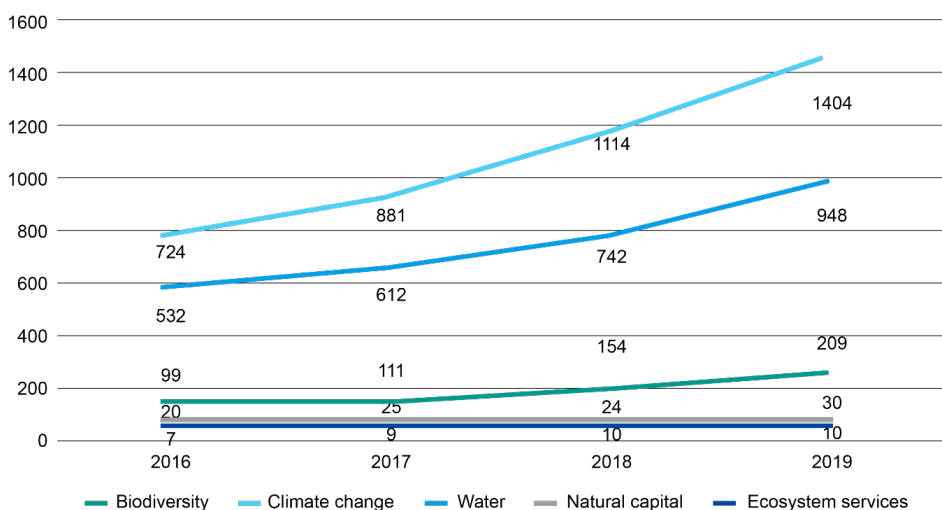


Bild 3: Antal gånger som biodiversitet, klimatförändringar, vatten och naturresurser omnämns av kapitalägare och kapitalförvaltare i deras rapportering till PRI (2016–2019).

Källa: <https://www.unpri.org/download?ac=11357>.

På liknande sätt tillhandahåller Principles for Responsible Banking, handböcker för att hjälpa banker sätta hållbarhetsmål på olika områden tex resurseffektivitet och cirkulär ekonomi samt biodiversitet<sup>152</sup>. Det gör även Principles for Sustainable Insurance i viss utsträckning.

I Sverige bildades under 2016, på initiativ av SIDA och under myndighetens ledning, ett nätverk för svenska långsiktiga investerare och aktörer inom finanssektorn, *Swedish Investors for Sustainable Development, SISD*<sup>153</sup>. Nätverkets syfte är lärande, utbyte av kunskaper och erfarenheter samt identifiering av investeringsmöjligheter som ska bidra till att Agenda 2030-målen nås. Arbetsgrupper finns bland annat för hållbarhetsmålet Rent vatten respektive biodiversitet. Det svenska nätverket har stått som modell och inspiration för det globala initiativet nätverket *Global Investors for Sustainable Development, GISD*<sup>154</sup>, som bildades 2019.

## Biodiversitet

Som framgår av sammanställningen nedan finns det ett stort antal internationella kunskapshöjande initiativ avseende biodiversitet<sup>155</sup> för såväl näringsliv, kapitalägare, kapitalförvaltare, banker och försäkringsbolag. Till dessa kan nu läggas två nya forskningsprogram som Mistra, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning,

<sup>152</sup>UN Environment programme, Guidance for Banks. Guidance for Banks – United Nations Environment – Finance Initiative (unepfi.org)

<sup>153</sup>Sida, *Swedish Investors for Sustainable Development. Swedish Investors for Sustainable Development* | Sida

<sup>154</sup>Sida, *Finansjättar lovar biljontals dollar i investeringar för att nå Globala målen*, pressmeddelande 2019-10-17. *Finansjättar lovar biljontals dollar i investeringar för att nå Globala målen* | Sida

<sup>155</sup>Finance for Biodiversity Foundation, *Finance and Biodiversity Overview of initiatives for financial institutions*, 2022. PowerPoint-presentatie (financeforbiodiversity.org)

finansierar. Det ena programmet syftar till att utveckla verktyg och strategier som kan hjälpa investerare att på ett meningsfullt sätt integrera biosfärens komplexitet i finansiellt beslutsfattande och det andra att kartlägga, utvärdera och samutveckla befintliga och nya tillvägagångssätt där biologisk mångfald integreras i finansiellt beslutsfattande<sup>156</sup>.

## Overview of initiatives



November 2022

Finance and Biodiversity - Overview of initiatives 3

## Overview of initiatives



November 2022

Finance and Biodiversity - Overview of initiatives 4

Bild 4 och 5: Sammanställning av kunskapshöjande initiativ avseende biodiversitet. Källa: Finance for Biodiversity (maj 2022).

<sup>156</sup> Mistra, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, 100 MSEK till forskning om biologisk mångfald och det finansiella systemet, 2022-03-31. 100 MSEK till forskning om biologisk mångfald och det finansiella systemet | Mistra, The Swedish Foundation for Strategic Environmental Research (mynewsdesk.com)

Andra AP-fonden och kapitalförvaltarna Nordea Asset Management och Swedbank Robur har ställt sig bakom *Finance for Biodiversity Pledge*<sup>157</sup> och därmed åtagit sig att samarbeta, engagera sig, bedöma, sätta upp mål och rapportera om investeringsverksamhetens inverkan på den biologiska mångfalden senast 2024.

Även om det är positivt att biodiversitet kommit upp på agendan hos så många, är mångfalden ett problem i sig, eftersom det skapar osäkerhet hos finansmarknadens aktörer om hur de ska ta hänsyn till biodiversitet i sin utlåning och investeringar. Det är därför välkommet att Task Force on Nature-related Financial Disclosures (TNFD)<sup>158</sup> bildats. TNFD:s målsättning är att i likhet med klimatfokuserade TCFD utveckla och tillhandahålla ett ramverk för riskhantering och redovisning av naturrelaterade risker. TNFD kommer att inrikta sig på hur företag påverkas av, såväl som hur de påverkar, naturen och biologisk mångfald på kort och lång sikt. Målet är att ramverket möjliggör tydligare agerande för att hantera riskerna.<sup>159</sup> Sjunde AP-fonden ingår i styrgruppen för TNFD.

### Vatten

Vad avser vatten är initiativen färre. Den amerikanska intresseorganisationen Ceres har, tillsammans med ett fyrtiotal investerare skapat ett verktyg, Investor Water Toolkit<sup>160</sup> för att vägleda investerare hur hänsyn kan tas till vattenrisker i investeringsprocessen.

*Valuing Water Initiative* är ett annat initiativ som den nederländska staten tagit initiativ till där AP7 och SEB har tagit ledande roller i den del av initiativet som rör finans, *Task Force Valuing Water Finance*<sup>161</sup> där även Ceres deltar. Initiativet syftar till att öka medvetenheten inom kapitalmarknaderna om de utbredda negativa effekterna av företagspraxis på vattenförsörjning, och de industrier och metoder som är kopplade till den allvarligaste och mest systemiska av dessa effekter.

## Hinder: Begränsat utbud av investeringsbara projekt

Investeringar i större projekt som syftar till att minska externaliteter (omställning av befintlig eller konstruktion av ny produktionsanläggning för att minska utsläpp till mark och luft exempelvis) görs i första hand genom att den verksamhet som behöver finansiering lånar kapital av stora kapitalägare som pensionsfonder genom att ge ut en grön obligation<sup>162</sup>.

Även om den gröna obligationsmarknaden växer sig allt större och uppgick till 1,03 biljoner dollar 2021 – mer än 69 procent högre än 606 miljarder 2020<sup>163</sup>, är andelen investeringar som kan göras i projekt med fokus på vatten, minskade

---

<sup>157</sup> Finance for Biodiversity Foundation, *Finance and Biodiversity Overview of initiatives for financial institutions*, 2022. PowerPoint-presentatie ([financeforbiodiversity.org](https://www.financeforbiodiversity.org))

<sup>158</sup> Se nedan och TNFD, Taskforce on Nature-related Financial Disclosures, Developing and delivering a risk management and disclosure framework for organisations to report and act on evolving nature-related risks. TNFD – Taskforce on Nature-related Financial Disclosures

<sup>159</sup> AP7, *AP7 invald i styrgruppen för att ta fram riskramverket TNFD med fokus på natur och biologisk mångfald*, ESG Nyheter, 2021-09-30. AP7 invald i styrgruppen för att ta fram riskramverket TNFD med fokus på natur och biologisk mångfald | [ap7.se](https://ap7.se)

<sup>160</sup> Ceres, *Investor Water Toolkit*. Investor Water Toolkit | Ceres

<sup>161</sup> Valuing Water Initiative, Finance, Hämtad 2022-12-26. Finance - Valuing Water Initiative Finance - Valuing Water Initiative

<sup>162</sup> En grön obligation är en obligation där kapitalet är örönmärkt åt olika former av miljöprojekt.

<sup>163</sup> Enligt siffror från Environmental Finance Data, Sustainable Bonds Insight 2022. Av samma rapport framgår att 43% av finansieringen genom gröna obligationer stod företag för, offentliga och superstatliga institutioner (inkl EU) stod för 38% och knappt 19% av finansiella institutioner.

föroreningar, cirkularitet och biodiversitet ytterst begränsad (se bild 6 nedan). Den främsta förklaringen till att det är så är att det inte utvecklats någon standard eller certifiering för dessa typer av gröna obligationer (till skillnad mot gröna obligationer med fokus på minskad klimatpåverkan för vilka det finns en standard och frivillig certifiering sedan 2010, Climate Bonds Standard<sup>164</sup>).

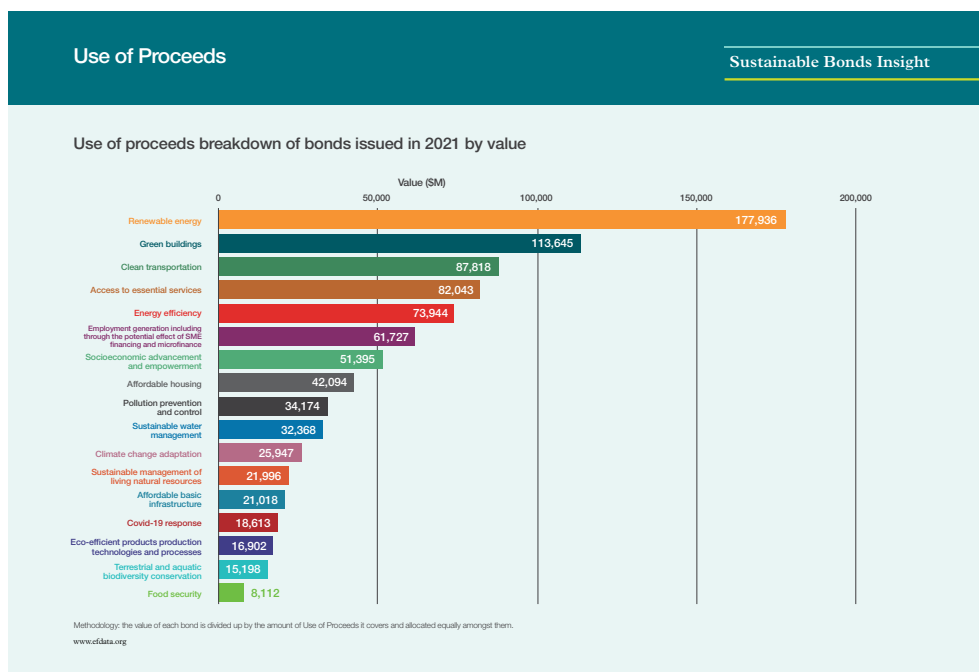


Bild 6: Finansiering genom utgivning av hållbarhetsobligationer per typ av användningsområde. Källa: sustainable-bond-insight-2022.pdf (environmental-finance.com).

Ur ett nordiskt perspektiv är den Nordiska Investeringsbanken (NIB) en stor aktör som ger ut gröna obligationer. NIB var också den första europeiska aktören som gav ut en blå obligation som syftar till att finansiera projekt i Östersjön.<sup>165</sup> Till skillnad från en grön obligation där intäkterna öronmärks för olika former av miljöprojekt ska den blå obligationens pengar gå specifikt till skydd och bevarande av vattenmiljöer.<sup>166</sup> Projekten ska syfta till att säkerställa friska vattendrag, sjöar och hav. Vid utgången av 2021 hade NIB emitterat gröna obligationer till ett värde av 5 540 miljoner euro och blå obligationer till ett värde av 335 miljoner euro<sup>167</sup>.

<sup>164</sup> Climate Bonds Initiative, Climate Bonds Standard V3.0. Climate Bonds Standard V3.0 | Climate Bonds Initiative

<sup>165</sup> NIB ger ut den första nordisk – baltiska blå obligationen Ett av projekten erhållit finansiering från den nya blå obligationen är projektet Nya Slussen i Stockholm. NIB finansierar både miljövänliga transportlösningar för Slussen och ombyggnaden av slussarna.

<sup>166</sup> [https://www.svenskforsakring.se/globalassets/rapporter/hallbarhet/sf\\_rapport\\_hallbarhet\\_a5\\_k6.pdf](https://www.svenskforsakring.se/globalassets/rapporter/hallbarhet/sf_rapport_hallbarhet_a5_k6.pdf)

<sup>167</sup> Nordic Investment Bank, Financing the Future, NIB ger ut den första nordisk-baltiska blå obligationen, pressmeddelande 2019-01-24. NIB ger ut den första nordisk – baltiska blå obligationen - Nordic Investment Bank



### NED-financed projects 2011-ytd 2021, by NEB category

% of share

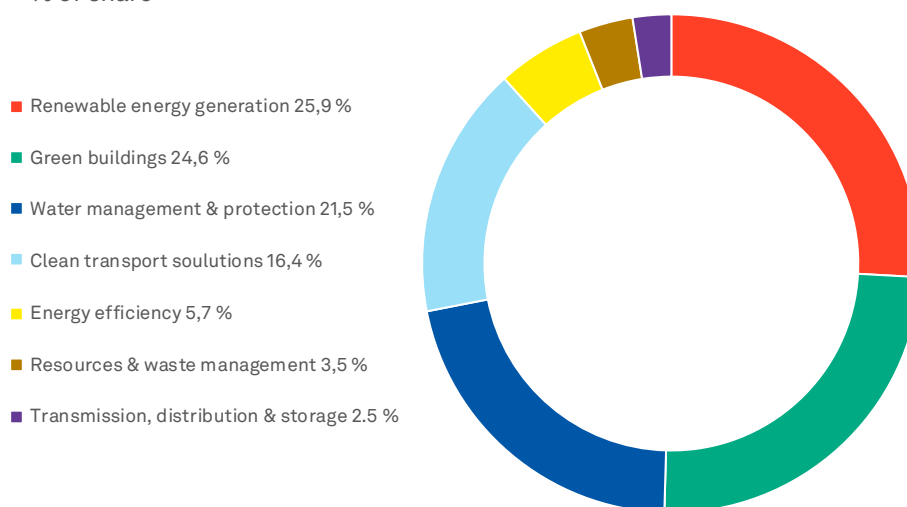


Bild 7: Nordiska Investeringsbankens utgivning av gröna och blå obligationer per typ av användningsområde. Källa: NIB

#### *Initiativ för att stimulera utbudet av investeringar*

Nätverken Swedish Investors for Sustainable Development, SISD<sup>168</sup>, och Global Investors for Sustainable Development, GISD<sup>169</sup> har även som syfte att möjliggöra/identifiera nya typer av investeringar. Som exempel kan nämnas att deltagarna i SISD startat flera nya fonder med Agenda 2030 som tema. Investeringar har gjorts i gröna obligationer, Världsbanksobligationer med inriktning mot Agenda 2030 och vattenobligationer<sup>170</sup>.

#### **Hinder: Kunskap om styrmedel, regleringar, statliga bidrag, garantier, lån**

Eftersom finansmarknadens aktörers fokus vad gäller hållbarhetsfrågor främst upptas av klimatfrågan, är kunskapen om styrmedel, regleringar, statliga bidrag, garantier, lån för andra hållbarhetsområden begränsad.

<sup>168</sup> Sida, Swedish Investors for Sustainable Development. Swedish Investors for Sustainable Development | Sida

<sup>169</sup> GISD, Global Investors for Sustainable Development, Home | Global Investors for Sustainable Development Alliance (gisdalliance.org)

<sup>170</sup> Pressmeddelande SIDA

## Sammanfattning och förslag på åtgärder

Finansmarknadens kunskap om andra miljömål än klimatmålen är låg. Data som beskriver hur en verksamhet påverkar eller påverkas av andra miljöaspekter än klimat saknas. Hänsyn till dessa aspekter i investerings-/utlåningsbesluten tas därför i väldigt liten utsträckning.

Investeringar i projekt som bidrar med lösningar kopplade till andra miljömål än klimatmålen är också få. Det beror bland annat på finansmarknadens aktörers bristande kunskap (som därmed inte kan utvärdera finansieringspropåer) men även på det låga utbudet av investeringsbara projekt.

Många av de stora svenska investerarna, AP-fonder, tjänstepensionsföretag och stora kapitalförvaltare, har ställt sig bakom Agenda 2030-målen och har uttryckt en vilja att göra investeringar som bidrar till dessa. Men det har visat sig vara svårt, för andra mål än de som kopplas till klimat. Flera av aktörerna deltar också aktivt i olika svenska och globala initiativ som syftar till att bygga kunskap, öka tillgången till data och investeringsbara projekt.

För att förbättra förutsättningar för svenska finansmarknadsaktörer att bidra till att miljömålen nås behövs ökad kunskap, tillgång till data och ökat samarbete mellan många aktörer. I detta arbete är det viktigt att dra lärdom av erfarenheter och utmaningar som funnits och finns på klimatsidan och att samordna insatserna. De sex miljömål<sup>171</sup> som ingår i EU-taxonomin, det verktyg som EU-kommissionen skapat för att identifiera miljömässigt hållbara investeringar för att underlätta för investerare att kunna bidra till att målen nås, är en bra utgångspunkt för ett svenskt arbete i dessa frågor.

Naturvårdsverket anser därför att två av de förslag på åtgärder som Naturvårdsverket anfört avseende kapitalförsörjningen av näringslivets klimatomställning<sup>172</sup> borde utökas till att omfatta de övriga miljömål som ingår i EU-taxonomin.

För att minska de kunskaps- och datarelaterade hindren och därmed förbättra svenska finansmarknadsaktörers möjlighet att bidra till att miljömålen nås föreslås att

1. den nationella plattform för hållbar finansiering - en väg in, som Naturvårdsverket föreslår som åtgärd till kommande klimathandlingsplan för att accelerera finanssektorns möjlighet att bidra till klimatomställningen, ska utökas till att också omfatta data/expertkompetens och plattform för dialog med relevanta intressenter avseende alla sex miljömål som EU-taxonomin omfattar<sup>173</sup>.
2. Finansinspektionen ska ges tillräckliga resurser för att även bygga kunskap, utöva tillsyn och fortsätta delta aktivt i arbetet med globala och europeiska redovisningsstandarder för hållbarhetsredovisning allteftersom regelverken utvecklas.

---

<sup>171</sup> Begränsningar av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringarskydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem, hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, övergång till en cirkulär ekonomi samt förebyggande och kontroll av föroreningar. Källa: regeringen.se

<sup>172</sup> Naturvårdsverket, 2022, *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning - hinder och förslag på åtgärder*. Underlagsrapport till regeringsuppdraget om Näringslivets klimatomställning, Rapport 7066.

<sup>173</sup> EU-taxonomin:s sex miljömål: Begränsning av klimatförändringar, Anpassning till klimatförändringar, Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, Övergång till en cirkulär ekonomi, Förebyggande och kontroll av föroreningar, Skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem

En Nationell Plattform för Hållbar Finansiering ska etableras i formen samverkan mellan befintliga finansiella och miljömålsmyndigheter och regleras genom regeringsbeslut och överenskommelse mellan myndigheterna. Vilka myndigheter som ska ingå i plattformssamarbetet samt exakt utformning av och roll för plattformen behöver analyseras av de myndigheter som ges i uppdrag att fördjupa samverkan inom hållbar finansiering genom en Nationell Plattform för Hållbar Finansiering.

En myndighetsledd nationell plattform för hållbar finansiering – en väg in – skulle bidra till ökad samverkan mellan stat, näringsliv och finansmarknad och påskynda processen att få till stånd ett ändamålsenligt ekosystem för hållbara finanser.

Plattformen skulle också samla svenska data och olika svenska myndigheters vägledning för att underlätta näringslivs- och finansmarknadsaktörernas obligatoriska hållbarhetsrapportering exempelvis rapportering som följer av taxonomiförordningen, disclosureförordningen, och senare CSRD och CSDD.

Näringslivets möjlighet att få finansiering till omställningen skulle underlättas genom plattformens roll som informationshubb där information om alla statliga och EU-stöd/instrument, statliga initiativ, åtgärder och styrmedel samt information om klimat- och miljöpolitiken, klimat- och miljömålen, konsekvenser för näringslivet samlades på ett ställe.

Plattformen ska utformas så att den kompletterar liknande samordnings- och vägledningsinitiativ på internationell nivå och samordnas med andra överlappande initiativ på nationell nivå, exempelvis Fossilfritt Sverige, Agenda 2030-delegationen, Nationella expertrådet för klimatanpassning, Miljömålsrådet och Verksam.se med närallgande uppdrag som helt eller delvis kan utvecklas eller ingå i en statlig plattform för hållbara finanser.<sup>174</sup>

#### 7.1.4 Analys av lösningsförslag

Eftersom förslagen i sig inte är några konkreta åtgärds- eller styrmedelsförslag och finansmarknadens miljöpåverkan är indirekt, förs i huvudsakligen resonemang om effekter av förslagen på bidraget till den nödvändiga miljöomställningen ur ett dynamiskt perspektiv.

#### 7.1.5 Förslagets avsiktliga effekter på olika samhällsmål

##### VÄNTAD EFFEKT AV FÖRSLAGET, PÅ MILJÖMÅLEN

Utöver adekvat styrning i den reala ekonomin är olika typer av informationsrelaterade problem för finansmarknadens aktörer samt bristen på investeringsbara projekt det största hindret för att öka kapitalförsörjningen till åtgärder som bidrar till att miljömålen nås. De förslag som presenteras i den här rapporten syftar huvudsakligen till att skapa förutsättningar för att överkomma informationsproblem och sänka transaktionskostnader som finansmarknadens aktörer möter, samt att driva på, utveckla och samordna det arbete som sker inom Regeringskansliet, på

---

<sup>174</sup> Mer information om förslaget att skapa en Plattform för hållbar finansiering återfinns i Naturvårdsverkets rapport *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning – hinder och förslag på åtgärder*, Underlagsrapport till regeringsuppdraget om Näringslivets klimatomställning, Rapport 7066, 2022.

myndigheter och genom privata initiativ. Förslaget skapar bättre förutsättningar för finanssektorns aktörer att bidra till att miljöförbättrande åtgärder och i förlängningen till att miljömålen nås. Transaktionskostnaderna för finansmarknadens aktörer kan minska och informationsproblem överkommas genom att exempelvis

3. tillgängliggöra data och expertkunskap, bistå med tolkning av förordningar som syftar till att öka transparens på hållbarhetsområdet som finansmarknadens aktörer behöver för sina investeringsbeslut,
4. förbättra samordning av och utveckla redan implementerade initiativ från Regeringskansliet, samt
5. förbättra förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter, näringsliv, finansmarknad och akademi.

Sänkta transaktionskostnader kommer att förenkla för finansmarknadens aktörer att investera där behoven i den reala ekonomin finns. Att underlätta investeringar i både nya och etablerade tekniker och lösningar i den reala ekonomin kan i sin tur bidra till minskad miljöpåverkan. Ökad kunskap, data och investeringsbara projekt/objekt ökar möjligheten att finansmarknadens aktörer kan ta hänsyn till alla väsentliga miljöaspekter (inklusive klimat) i sina investerings-/utlåningsbeslut och därmed kan bidra med kapital till den nödvändiga omställningen.

#### VÄNTADE EFFEKTER AV FÖRSLAGET, PÅ ANDRA MÅL ÄN MILJÖMÅLEN

För näringslivet torde förslagen leda till att minska de kunskaps- och datarelaterade hindren och därmed förbättra svenska finansmarknadsaktörers möjlighet att bidra till den finansiering som är nödvändig för att ställa om verksamhet i mer miljövänlig riktning.

Inrättandet av en plattform kommer även minska näringslivets och de finansiella aktörernas kostnader för inhämtning av information för de rapporteringskrav som åläggs dem genom taxonomiförordningen, EU:s direktiv om företags hållbarhetsredovisning (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) samt EU:s förordning om hållbarhetsrelaterade upplysningar (Sustainable Finance Disclosure Regulation, SFDR).

#### BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS EFFEKTER PÅ OLIKA MÅL

Eftersom åtgärder och styrmedel som påverkar kapitalförsörjningen har en indirekt miljöeffekt, är miljö- och climateffekt inte ett lämpligt utvärderingskriterium för att bedöma förslagen. Åtminstone inte i termer av kvantitativa mått på miljöpåverkan. Det direkta syftet är att bidra till att sänka transaktionskostnader och överkomma andra informationsproblem på finansmarknaden i syfte att effektivisera miljöstyrningen, såsom prissättning av utsläpp, i den reala ekonomin. Förslagen bör således bedömas utifrån dess förmåga att bidra till detta.

För att nå miljömålen krävs en kombination av styrmedel och åtgärder med olika syften och mål. Detta eftersom flera olika problem på olika marknader behöver åtgärdas för att nå miljömålen på ett kostnadseffektivt sätt. Förslagen syftar till att bygga kunskap om och utöka tillgången till data avseende hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser, omställning till en cirkulär ekonomi, förebyggande och begränsning av föroreningar, och skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

Utifrån perspektivet att det finns informationsproblem på finansmarknaden som hindrar en ökad kapitalförsörjning till miljöfrämjande åtgärder och att förslagen bedöms bidra till att överkomma dessa problem, kan förslagen anses bidra till och komplettera redan implementerad styrning i den reala ekonomin mot en mer kostnadseffektiv politik. Effekten är dock svår att bedöma kvantitativt.

Plattformen bedöms bidra till att sänka transaktionskostnader och överkomma andra informationsproblem som idag utgör hinder för finansiering av näringslivets omställning. Större transparens och jämförbarhet vad gäller olika verksamheters klimat- och miljöpåverkan liksom vetskapen om att rapporterad data är tillförlitlig, minskar osäkerheten (den upplevda finansiella risken) i investeringen/utlåningen vilket, allt annat lika, bör öka finansmarknadens aktörers vilja att bidra med och näringslivets möjlighet att erhålla finansiering. Detta skulle vara positivt för svenska miljömål i allmänhet. Men ökad kunskap och data räcker inte, utformning av projekt som är investeringsbara behöver också komma till stånd. Utan att ha kunskap om vilka projekt som skulle kunna vara aktuella för att nå svenska miljö är det svårt att avgöra exakt vilka mål kommer gynnas mest av dessa åtgärder.

Den samhällsekonomiska effektiviteten bedöms också öka genom att inrättandet av en plattform bedöms kunna bidra till att stödsystem och andra finansiella instrument utformas så att de blir mer ändamålsenliga. Det bör leda till att verksamheter som idag inte kan erhålla finansiering för samhällsnyttiga investeringar, exempelvis jordbruk, kan få kapital.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I UTFALL

I första hand osäkerhet kring hur lång tid det kommer ta innan data finns som möjliggör investeringsanalysen då det bland annat är avhängigt av när kommande EU-regleringar träder i kraft. Kunskapsbyggande kan och bör börja innan all data finns tillgänglig.

## FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA

Kostnader i form av ökade resurser till Finansinspektionen och bildandet av och driften (kansli) av en nationell plattform för hållbara finanser med expertkompetenscentrum. Uppskattning av belopp saknas. Detaljer kommer presenteras i Naturvårdsverkets kommande underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan i mars 2023. Med tiden, när de väsentliga hindren är åtgärdade torde privat finansiering kunna komplettera/ersätta offentlig finansiering.

## 7.1.6 Förslagets kostnadseffektivitet

### FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET I FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA BEFINTLIGA ELLER TÄNKBARA STYRMEDEL ELLER ÅTGÄRDER

Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:

Naturvårdsverkets bedömning är att det saknas befintliga styrmedel kopplade till icke-statlig finansiering av åtgärder som påverkar möjligheten att nå miljömålen. Att samordna åtgärder på detta område med de som föreslagits för att finansmarknadens aktörer bättre ska kunna bidra till finansiering av miljöförbättrande åtgärder bedöms vara mest effektivt.

## BESKRIVNING AV ANALYSEN AV FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ingen specifik beskrivning har gjorts.

## BEDÖMNING AV OSÄKERHET I KOSTNADSEFFEKTIVITET

Ingen specifik bedömning har gjorts.

### 7.1.7 Förslagets genomförbarhet

#### BEDÖMNING AV REGERINGENS RÅDIGHET

Vår bedömning är att regeringen har rådighet över de förslag på åtgärder Naturvårdsverket föreslår.

## EVENTUELLA KOSTNADER FÖR FÖRSLAGET OCH DESS FINANSIERING

Kostnader i form av ökade resurser till Finansinspektionen och bildandet av och driften (kansli) av en nationell plattform för hållbara finanser med expertkompetenscentrum. Detaljer kommer presenteras i Naturvårdsverkets kommande underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan i mars 2023.

### 7.1.8 Förslagets oavsiktliga konsekvenser för olika aktörer

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG/NÄRINGSLIVET

Ingen specifik analys av konsekvenser har gjorts.

#### FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR HUSHÅLLEN

Ingen specifik analys av konsekvenser har gjorts.

#### BEDÖMNING AV OSÄKERHET KRING KONSEKVENSER

Ingen specifik analys av konsekvenser har gjorts.

## 8. Källförteckning

AP7, *AP7 invald i styrgruppen för att ta fram riskramverket TNFD med fokus på natur och biologisk mångfald*, ESG Nyheter, 2021-09-30. AP7 invald i styrgruppen för att ta fram riskramverket TNFD med fokus på natur och biologisk mångfald | ap7.se

Ceres, *Investor Water Toolkit*, Hämtad 2022-12-26. Investor Water Toolkit | Ceres

Climate Bonds Initiative, *Climate Bonds Standard V3.0*, Hämtad 2022-12-26. Climate Bonds Standard V3.0 | Climate Bonds Initiative

Darpö J., *Om kostnadsansvaret för miljöövervakning på vattenförvaltningsområdet*, 2008.

Eide, W. m.fl. (red.), *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*. SLU Artdatabanken rapporterar 24. SLU Artdatabanken, 2020.

Environmental Finance, *Sustainable Bonds Insight 2022*, Hämtad 2022-12-26. sustainable-bond-insight-2022.pdf (environmental-finance.com)

Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område*, 2000.

Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)*, 2008.

Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG*, 2006.

Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om förändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU*, 2018.

Europaparlamentet och rådet, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU* 2018/841, 2018.

Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn*, COM(2021) 554 final, 2021.

- Europeiska gemenskapens råd, *Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter*, 1992.
- Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om restaurering av natur*, COM(2022) 304 final, 2022.
- Europeiska kommissionen, *Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2139*, 2021.
- Europeiska kommissionen, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi*, COM(2021), 390 final, 2021.
- Finance for Biodiversity Foundation, *Finance and Biodiversity Overview of initiatives for financial institutions*, 2022. PowerPoint-presentatie (financeforbiodiversity.org)
- Finansinspektionen, *Hållbarhet*, Hämtad 2022-12-26. Hållbarhet | Finansinspektionen
- Fredman, P., *Finansiering av leder – En översikt med särskilt fokus på fjällen*, Rapport 2018:1, ETOUR, 2018.
- Future of Sustainable Data Alliance, *ESG Data Gaps & Holes, The FoSDA DATA Council perspective*, Hämtad 2022-12-26. FoSDA-Data-Council-ESG-Data-Gaps-Holes-1.pdf (futureofsustainabledata.com)
- GISD, Global Investors for Sustainable Development, Hämtad 2022-12-26. Home | Global Investors for Sustainable Development Alliance (gisdalliance.org)
- Havsmiljöutredningen, *En utvecklad havsmiljöförvaltning*, SOU 2008:48, 2008.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag om Pilotområden mot övergödning*, Diarienumr.: 1177–2018, 2021.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Vattenanknuten recipientkontroll, Redovisning av regeringsuppdrag M2014/1605/Nm*, 2015.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Vatten i landskapet – från källa till hav*. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålen 2023, 2022.
- Ingenjören, *Så höga (låga?) är konsultpriserna*, Hämtad 2022-12-26.
- IFRS, *ISSB delivers proposals that create comprehensive global baseline of sustainability disclosures*, 2022-03-31. IFRS - ISSB delivers proposals that create comprehensive global baseline of sustainability disclosures
- IVA, IVA:s 100-lista 2022: *Teknik i mänsklighetens tjänst*, Hämtad 2022-12-26. IVAs 100-lista 2022 - IVA
- Jordbruksverket, *Lokalt ledd utveckling genom Leader 2014–2022*, Hämtad 2022-12-26. Det här är lokalt ledd utveckling genom Leader 2014–2022 - Jordbruksverket.se
- Jordbruksverket, *Miljöåtgärder i samverkan – Strategier för att inspirera till miljöåtgärder i jordbruket*. Rapport 2013:31, 2013.
- Jordbruksverket, *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2020*, Rapport 21:6, 2021.



Jordbruksverket, *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald – Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet*. Rapport 2019:1, 2019.

Jordbruksverket, *Restaurerade betesmarker och slätterängar. En uppföljning av marker som restaurerades med stöd från landsbygdsprogrammet 2000–2013*, Uppföljningsrapport 2022:2, 2022.

Jordbruksverket, *Övergångszoner mellan skogs- och jordbruksmark – ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet 2017*, Rapport: 2018:14, 2018.

Jordbruksverket, Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet, *EUfonder.se, Din guide till EU-program i Sverige*, Hämtad 2022-12-26. Eufonder - Startside

KPMG, *Svenska bolag missar att rapportera om biologisk...*, 2020-12-16. Svenska bolag missar biologisk mångfald i rapporterna - KPMG Sverige (home.kpmg)

KPMG, *The time has come, The KPMG Survey of Sustainability Reporting 2020*, 2020.

Landsbygdsnätverket, *Lokalt ledd utveckling*, Hämtad 2022-12-26. Lokalt ledd utveckling - Landsbygdsnätverket (landsbygdsnätverket.se)

LRF, reviderad av Jordbruksverket, *Äga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet*, 2019.

Länsstyrelsen Västra Götaland, *Biogov*, Hämtad 2022-12-26. BioGov | Länsstyrelsen Västra Götaland (lansstyrelsen.se)

Länsstyrelserna, *Länsstyrelsernas våtmarksarbete – Redovisning av uppdrag 7. Våtmarker i länsstyrelsernas regleringsbrev 2021*, Diarienummer 500-4742-2021.

Länsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Sveriges miljörapporteringsportal, SMP*, Hämtad 2022-12-26. <https://smp.lansstyrelsen.se/>

Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten*, SOU 2014:50, 2014.

Miljösamverkan Sverige, *Markavvattningsföretag, Vägledning för tillsyn, omprövning och avveckling*, 2015.

Mistra, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, *100 MSEK till forskning om biologisk mångfald och det finansiella systemet*, 2022-03-31. 100 MSEK till forskning om biologisk mångfald och det finansiella systemet | Mistra, The Swedish Foundation for Strategic Environmental Research (mynewsdesk.com)

Naturvårdsverket, *Att restaurera våtmark i naturreservat med samfällighet för markavvattning*, Hämtad 2022-12-26. Att restaurera våtmark i naturreservat med samfällighet för markavvattning (naturvardsverket.se)

Naturvårdsverket, *Bilaga 2. Samhällsekonomisk analys i FU23*. Ärendenummer: NV-05181-20, 2020.

Naturvårdsverket, *FU23: Synpunkter på förslag till åtgärder och styrmedel*. Ärendenr: NV-05397-22, 2022.

Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023 – Med förslag till regeringen*. Rapport 7088, 2023.

- Naturvårdsverket, *Förslag för ökade kolsänkor i skogs- och jordbrukssektorn*, Rapport 7059, 2022.
- Naturvårdsverket, *Förslag till regeringen från myndigheter i samverkan – Underlag till den fördjupande utvärderingen av miljömålen 2019*. Rapport 6864, 2019.
- Naturvårdsverket, *Glesbefolkade landsbygdkommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling*, Rapport 7036, 2022.
- Naturvårdsverket, *Insatser för grön infrastruktur*, Hämtad 2022-12-26. Insatser för grön infrastruktur (naturvardsverket.se)
- Naturvårdsverket, *Kapitalförsörjning för näringslivets klimatomställning – hinder och förslag på åtgärder. Underlagsrapport till regeringsuppdraget om Näringslivets klimatomställning*. Rapport 7066, 2022.
- Naturvårdsverket, *Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser, 2021*.
- Naturvårdsverket, *MMR GI projekt 3 – juridik våtmarker*, Ärendenr NV-08706-20.
- Naturvårdsverket, *Naturvårdsverkets handledning i samhällsekonomisk analys*, Hämtad 2022-12-26. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/handledning-i-samhallsekonomisk-konsekvensanalys>,
- Naturvårdsverket, *Redovisning av uppdrag om revidering och komplettering av ”PAF”, prioriterat åtgärdsprogram för Natura 2000 för år 2021–2027*, 2021-09-23.
- Naturvårdsverket, *Samverkansprojekt 2022*. Hämtad 2022-12-26. Samverkansprojekt 2022 (naturvardsverket.se)
- Naturvårdsverket, *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018*, 2020.
- Naturvårdsverket, *Sveriges friluftslivsmål*, Hämtad 2022-12-26. Sveriges friluftslivsmål (naturvardsverket.se)
- Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i den produktiva skogen*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.
- Naturvårdsverket, *Underlag till styrmedelsanalyser för att hejda förlusten av biologisk mångfald i odlingslandskapet*, Ärendenr: NV-07370-21, 2022.
- Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2019*, Rapport 6904, 2019.
- Naturvårdsverket, *Utvärdering av Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP)*, Rapport 7026, 2022.
- Naturvårdsverket, *Verktyg som främjar åtgärder för grön infrastruktur – för dig som vill bidra!*, Rev. 2020.
- Naturvårdsverket, *Vilda pollinatörer*, Skrivelse 2021-06-24, 2021.
- Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd och åtgärder för värdefull natur 2019–2021 – Redovisning av ett regeringsuppdrag (RB2022)*, Rapport: 7041, 2022.

Nilsson, M., *Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar*: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:4, Finansdepartementet, 2018.

Nordic Investment Bank, *Financing the Future, NIB ger ut den första nordisk-baltiska blå obligationen*, pressmeddelande 2019-01-24. NIB ger ut den första nordisk baltiska blå obligationen - Nordic Investment Bank

Regeringen, *Budgetpropositionen för 2022*, Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 20, 2021.

Regeringen, *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, Prop. 2013/14:141, 2014.

Regeringen, *Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten*, SFS 2021:190, 2021.

Regeringen, *Sveriges förslag till strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023 – 2027*, 2022.

Regeringen, *Uppdrag att inrätta ett nationellt ersättningssystem för restaurering och skötsel av vissa typer av ängs- och betesmarker med natur- och kulturvärden M2022/00547*, Regeringsbeslut 2022-03-10, 2022.

Riksdagen, *Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet*, 1998.

Riksdagen, *Miljöbalk (1998:808) Svensk författningssamling 1998:1998:808 t.o.m. SFS 2022:1272*, 1998.

Riksdagen, *Miljöprövningsförordning (2013:251) Svensk författningssamling 2013:2013:251 t.o.m. SFS 2022:112*, 2013.

SCB, *Andel som varit ute i skog och mark minst en gång i veckan senaste 12 månaderna, ULF 2018-2019 och 2021*, Hämtad 2022-12-26. Andel som varit ute i skog och mark minst en gång i veckan senaste 12 månaderna, ULF 2018-2019 och 2021 (scb.se)

Sida, *Finansjättar lovar biljontals dollar i investeringar för att nå Globala målen*, pressmeddelande 2019-10-17. Finansjättar lovar biljontals dollar i investeringar för att nå Globala målen | Sida

Sida, *Swedish Investors for Sustainable Development*, Hämtad 2022-12-26. Swedish Investors for Sustainable Development | Sida

Skogsstyrelsen, *Frivilliga avsättningar och certifierad areal 2020*, Statistiska meddelanden JO1404 SM 2101, 2021.

Skogsstyrelsen, *Föreskrifter för anläggning av skog – Regeringsuppdrag*, Rapport: 2018:13, 2018.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, *Nyckelbiotoper Redovisning av underlag till Skogsutredningen 2019*, Skogsstyrelsen dnr 2019/3066, 2020-02-14.

SLU Artdatabanken, *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*. SLU Artdatabanken rapporterar Nr 24, 2020.

Sveriges geologiska undersökning, *Fördjupad utvärdering av Grundvatten av god kvalitet 2023*, Rapport: 2022:13, 2022.

Sveriges geologiska undersökning, *Insamling av grundvattenanalyser från förorenade områden och förorenande verksamheter -- möjligheter och begränsningar*, Rapport 2014:38, 2014.

Tillväxtverket, *Hänsyn till miljöaspekter i statligt finansierade projekt*, Dnr Ä 2022-2349, 2022.

TNFD, Taskforce on Nature-related Financial Disclosures, *Developing and delivering a risk management and disclosure framework for organisations to report and act on evolving nature-related risks*, Hämtad 2022-12-26. TNFD – Taskforce on Nature-related Financial Disclosures

Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022-2033*, Publikationsnr 2021:186, 2021.

UN Environment programme, *Guidance for Banks*, Hämtad 2022-12-26. *Guidance for Banks – United Nations Environment – Finance Initiative* (unepfi.org)

Utredningen om översyn av miljöövervakningen, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, SOU 2019:22, 2019.

Valuing Water Initiative, *Finance*, Hämtad 2022-12-26. *Finance - Valuing Water Initiative*

Vattenförvaltningsutredningen, *En utvecklad vattenförvaltning*, SOU 2019:66, 2019.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön, *Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022-2027*, 2022.

Vattenverksamhetsutredningen, *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande, SOU 2014:35, 2014.

Villalobos L., Coria J., Norden A., *Has Forest Certification Reduced Forest Degradation in Sweden?* *Land Economics*, 93 (3): 390-112, 2018.

# BILAGA 1

Förteckning på organisationer som har haft möjlighet att lämna synpunkter på förslagen presenterade i den fördjupande utvärderingen av Sveriges miljömål 2023 samt myndigheter med instruktionsenligt ansvar i miljömålssystemet som har inbjudits att samverka i arbetet med att ta fram förslag.

Möjlighet att lämna synpunkter på förslagen presenterade i den Fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023	Inbjudan att samverka i arbetet med att ta fram förslag
Andra AP-fonden*	
Avfall Sverige	
Bottenhavets vattendistrikt	
Bottenvikens vattendistrikt	
Boverket	x
Energimyndigheten	x
Exportkreditnämnden	x
Finansinspektionen*	
Fjärde AP-fonden*	
Folkhälsomyndigheten	x
Fondbolagens förening*	
Första AP-fonden*	
Försvarmakten	x
Havs- och vattenmyndigheten	x
Jordbruksverket	x
Kemikalieinspektionen	x
Kommerskollegium	x
Konsumentverket	x
Lantbrukarnas Riksförbund	
Livsmedelsverket	x
Läkemedelsverket	x
Länsstyrelserna	x
Mellanskog	
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x
Naturskyddsföreningen	
Naturvårdsverket	x
Norra Skog	
Norra Östersjöns vattendistrikt	
Riksantikvarieämbetet	x
Riksgälden*	
Sametinget	
Sida	x
Sjunde AP-fonden*	
Sjätte AP-fonden*	
Sjöfartsverket	x
Skogsstyrelsen	x
Skolverket	x
Statistiska centralbyrån	

Möjlighet att lämna synpunkter på förslagen presenterade i den Fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023	Inbjudan att samverka i arbetet med att ta fram förslag
Strålsäkerhetsmyndigheten	x
Svenska Bankföreningen*	
Svensk Försäkring*	
Svensk Våtmarksfond	
Svenskt Näringsliv	
Sveriges geologiska undersökning	x
Sveriges Jordägareförbund	
Sveriges kommuner och regioner	
Sveriges lantbruksuniversitet	
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	
Södra	
Södra Östersjöns vattendistrikt	
Tillväxtanalys	x
Tillväxtverket	x
Trafikverket	x
Transportstyrelsen	x
Tredje AP-fonden*	
Upphandlingsmyndigheten	x
Verket för innovationssystem*	
Världsnaturfonden WWF	
Västerhavets vattendistrikt	

\* Dessa organisationer har enbart haft möjlighet att lämna synpunkter på förslaget om att *Förbättra svenska finansmarknadsaktörers möjlighet att bidra till att miljömålen nås.*

# Förslag till regeringen

## Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023

Denna rapport utgör underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023. Den fördjupade utvärderingen lämnas till regeringen i januari 2023 och bygger till stor del på denna underlagsrapport samt utvärderingar av de 16 miljö kvalitetsmålen. Underlagsrapporten beskriver arbetet med att ta fram förslag till regeringen, i samverkan mellan myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet.