

Miljömålsrådets årsrapport 2021

inklusive förslag till regeringen



Miljömålsrådets kansli

Tel: 010-698 10 00

E-post: miljomalsradet@naturvardsverket.se

Postadress: C/O Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.sverigesmiljomal.se/miljomalsradet

Ärendenr: NV-02027-15

© Naturvårdsverket 2021

Omslagsillustrationer: Typoform/Ann Sjögren

Miljömålsikoner: Tobias Flygar

Ordförande har ordet

Miljömålsrådet presenterar idag för sjätte året vår lista över gemensamma åtaganden om insatser och förslag till regeringen, för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. Rådet har i år påbörjat arbetet i sex av sju programområden, och har bra framdrift i alla dessa. Under 2021 påbörjas arbetet i det sjunde programområdet. Arbetet i programområden ska fortsätta under hela rådets uppdrag fram till maj 2022.

Situationen för miljön är fortsatt allvarlig och vi ser att mer behöver göras för att nå Sveriges miljömål. Detta kräver att rådet håller fast vid ambitiösa och innovativa prioriteringar och insatser. I framtagandet av de sju programområdena har rådets ledamöter utgått ifrån en analys av de stora miljöproblemen, bl.a. Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering 2019 och andra analyser från myndigheter inom rådet och från forskningsvärlden. Genom att rådet gemensamt valt ut områden där vi ser att samverkan är nödvändig och möjlig har vi stärkt våra möjligheter att leverera resultat där det ger störst effekt.

Jag ser ett stort engagemang från Miljömålsrådets ledamöter och detta återspeglas i alla leveranser vi redan nu ser från programarbetet. Från två av programområdena har vi arbetat fram sammanlagt sju förslag till regeringen som vi nu presenterar, varav fem är förslag till nya etappmål. Vi presenterar därutöver även två förslag från samverkansåtgärden Miljökompensation. Rådet kommer fortsatt ta en aktiv roll och följa och styra arbetet inom programmen.

Genom arbetet med program har Miljömålsrådet hittat en form för arbetet som gör det tydligt vilka gemensamma prioriteringar som gäller. I nästa årsrapport kommer rådet att lämna ytterligare förslag till regeringen från andra programområden. Min ambition är att Miljömålsrådet ska använda sitt fulla mandat för att på det mest effektiva sättet bidra till den fortsatta utvecklingen av miljömålsarbetet i Sverige.

Uppsala 1 mars 2021

Göran Enander
Miljömålsrådets ordförande

Innehåll

ORDFÖRANDE HAR ORDET	3
INNEHÅLL	4
MILJÖMÅLSRÅDET – VÅRT SJÄTTE ÅR	6
Vi ökar takten i arbetet för att nå miljömålen	6
Vi är Miljömålsrådet	7
Vi fokuserar på myndigheternas miljöarbete	8
Vi arbetar i 7 programområden	8
Samordning med Rådet för Hållbara städer	8
1. RAMVERK FÖR NATIONELL PLANERING	9
2. STATEN GÅR FÖRE	11
3. STYRMEDEL FÖR HÅLLBAR KONSUMTION	13
4. HÅLLBAR ELEKTRIFIERING	15
5. KLIMATHÄNSYN I BYGG- OCH ANLÄGGNINGSBRANSCHEN	16
6. SYNTESARBETE OM ETT HÅLLBART LIVSMEDELSSYSTEM	18
7. INSATSER FÖR GRÖN INFRASTRUKTUR	19
FÖRSLAG TILL REGERINGEN	21
MILJÖMÅLSRÅDETS PÅGÅENDE ÅTGÄRDER 2021	27
MILJÖMÅLSRÅDETS AVSLUTADE ÅTGÄRDER 2020	30
BILAGOR:	
Bilaga 1:1 Förslag till regeringen från Staten går före	36
Bilaga 1:2 Konsekvensbedömning etappmål tjänsteresor	44
Bilaga 1:3 Konsekvensbedömning beställarnätverk	58
Bilaga 2:1 Sammanfattning av förslag till regeringen från Insatser för grön infrastruktur	72
Bilaga 2:2 Förslag etappmål hyggesfritt skogsbruk inkl. konsekvensbedömning	77
Bilaga 2:3 Förslag etappmål ekologisk funktionalitet i slättbygd inkl. konsekvensbedömning	85
Bilaga 2:4 Förslag etappmål restaurerad grön infrastruktur inkl. konsekvensbedömning	92

Bilaga 2:5 Förslag etappmål grön infrastruktur i beslut och planer inkl. konsekvensbedömning	98
Bilaga 2:6 Förslag regeringsuppdrag om ekonomiskt stöd till enskilda väghållare inkl. konsekvensbedömning	110
Bilaga 3:1 Förslag till regeringen från Miljökompensation	116
Bilaga 3:2 Konsekvensbedömning förslag om naturvårdsavtal	118

Miljömålsrådet – vårt sjätte år

Regeringen har inrättat Miljömålsrådet¹ för att stärka berörda myndigheters roll i genomförandet av miljöpolitiken. De 17 nationella myndigheter och länsstyrelserna, som representeras i Miljömålsrådet, har en central roll i genomförandet av åtgärder för en långsiktig hållbar utveckling. I många fall arbetar myndigheterna vägledande för medborgare, kommuner och näringsliv i miljöarbetet.

Det finns fler myndigheter som har viktiga ansvarsområden och betydelse för att nå miljömålen. Miljömålsrådet bjuder in berörda aktörer där samverkan i åtgärdsarbetet behöver breddas.

Vi ökar takten i arbetet för att nå miljömålen

Miljömålsrådet är en plattform för myndighetscheferna vid myndigheter som är strategiskt viktiga för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Rådet ska stärka de ingående myndigheternas roll i genomförandet av miljöpolitiken och verka för att kostnadseffektivt öka takten i arbetet för att nå miljömålen. Det skapar också en möjlighet till ömsesidigt lärande i komplexa samhällsfrågor genom en fördjupad samverkan mellan myndigheterna.

Rådet sammanträder fyra gånger per år. I rådets arbete ingår inte uppföljning och utvärdering av miljömålen.

Ledamöterna har gemensamt formulerat att samverkan i Miljömålsrådet ska inspirera och stödja de ingående myndigheterna, samt utgå från myndigheternas verksamheter. Målsättningarna är att Miljömålsrådets arbete ska:

- bidra till att de nationella miljömålen nås,
- lyfta och om möjligt bidra till att lösa konflikter mellan olika samhällsmål,
- få fram uppföljningsbara, myndighetsövergripande miljöåtgärder,
- utifrån ett helhetsbehov leda till gemensamma åtgärder inom prioriterade områden, samt
- bidra till väl genomarbetade förslag till regeringen

¹ Regeringsbeslut I:16, M2015/213/Mm.

Under perioden 2020–2022 arbetar Miljömålsrådet i sju programområden där rådet har bedömt att en fördjupad samverkan är en framgångsfaktor för att öka takten i arbetet för att nå miljömålen. Syftet med att arbeta i programområden är att anlägga ett mer strategiskt perspektiv och kraftsamla i de prioriterade frågor där rådet bedömer att samverkan kan ge störst effekt. Efter första året med detta arbetssätt presenterar nu rådet flera förslag till regeringen, däribland fem förslag på nya etappmål i miljömålssystemet.



Vi är Miljömålsrådet

Göran Enander, Miljömålsrådets ordförande
Anders Sjelvgren, Boverket
Robert Andrén, Energimyndigheten
Johan Carlson, Folkhälsomyndigheten
Jakob Granit, Havs- och vattenmyndigheten
Christina Nordin, Jordbruksverket
Per Ängquist, Kemikalieinspektionen
Cecilia Tisell, Konsumentverket
Annica Sohlström, Livsmedelsverket
Veronica Lauritzsen, företrädar länsstyrelserna
Björn Risinger, Naturvårdsverket
Lars Amréus, Riksantikvarieämbetet
Herman Sundqvist, Skogsstyrelsen
Nina Cromnier, Strålsäkerhetsmyndigheten
Anneli Wirtén, SGU
Gunilla Nordlöf, Tillväxtverket
Lena Erixon, Trafikverket
Jonas Bjelfvenstam, Transportstyrelsen
Inger Ek, Upphandlingsmyndigheten

Ett nätverk med experter från respektive myndighet stödjer rådet med underlag och konsekvensbedömningar. Miljömålsrådets kansli finns hos Naturvårdsverket men är självständigt i förhållande till myndigheten.

Vi fokuserar på myndigheternas miljöarbete

Miljömålsrådet presenterar denna lista över gemensamma åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra i samverkan, för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. Åtgärderna tas fram av myndigheterna själva utifrån problem som dessa identifierat i miljömålsarbetet.

Listorna publiceras via sverigesmiljomal.se den 1 mars varje år. Vi lägger kraften på åtgärder som myndigheterna själva förfogar över. Men där så är angeläget och lämpligt har rådet möjlighet att till regeringen lämna förslag, som vi menar är strategiskt viktiga för miljöarbetet men som inte ligger inom de deltagande myndigheternas mandat. I år lämnar vi nio sådana förslag, vilka presenteras i korthet i denna rapport. Förslagen i sin helhet, med tillhörande konsekvensbedömningar, lämnas in som separata dokument tillsammans med rapporten.

Vi arbetar i 7 programområden

Under året har vi kommit igång med arbetet i våra sju programområden, som ska pågå fram till 2022. I de följande avsnitten beskriver vi läget i respektive programområde. För varje programområde finns en drivansvarig myndighet, som ansvarar för att hålla ihop arbetet och leveranserna. Inom vissa områden kan andra myndigheter ha drivansvaret för olika projekt inom programmet. De är då ansvariga för framdrift och leveranser inom det enskilda projektet. Nya åtgärder som rådet åtar sig för 2021 ryms inom respektive program och beskrivs under rubriken ”Lägesbeskrivning”.

I år lämnar rådet nio förslag till regeringen, varav fem förslag till nya etappmål. Två förslag kommer från programområdet Staten går före, fem förslag kommer från programområdet Insatser för grön infrastruktur, och två förslag kommer från samverkansåtgärden Miljökompensation. Dessa förslag presenteras i korthet i avsnittet efter programområdena.

De sista två avsnitten i denna rapport beskriver de samverkansåtgärder som påbörjats innan 2020, när rådet bytte arbetssätt till programområden. Totalt fortsätter arbetet med 6 samverkansåtgärder som redan påbörjats innan 2020. Under perioden 1 mars 2020 – 1 mars 2021 har totalt 11 samverkansåtgärder avslutats.

Samordning med Rådet för hållbara städer

Miljömålsrådets uppdrag och Rådet för hållbara städers uppdrag går delvis in i varandra. Där de gör det är ambitionen att samordna och dra nytta av varandra. Miljömålsrådets kansli och Rådet för hållbara städers kansli har regelbundna avstämningar i syfte att undvika dubbelarbete och hitta synergier genom att bland annat dra nytta av varandras nätverk och kompetenser.

1. Ramverk för nationell planering

Drivansvarig myndighet: Boverket

Medverkande myndigheter: Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten (avslutade sitt deltagande under hösten 2020), Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Trafikverket, Tillväxtverket, Sveriges geologiska undersökning, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

Adjungerande: Sveriges kommuner och regioner, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (anslöt till gruppen i juni 2020). En inbjudan har också gått till Sametinget.

Lägesbeskrivning

I februari 2020 beslutade Miljömålsrådet att starta programområdet ”Ramverk för nationell planering” med slutleverans i mars 2022. En arbetsgrupp med ovan angivna myndigheter arbetar med programområdet. Arbetet handlar både om att bygga gemensam kunskap och få en gemensam syn på hur planeringssystemet fungerar idag och dess svagheter samt att tillsammans definiera möjliga lösningar för att bedriva en mer proaktiv nationell planering. Arbetsgruppen har haft 7 möten under 2020 där arbetet succesivt har utvecklats utifrån projektplanens mål. Mellan mötena har respektive myndighet haft uppgifter att förbereda. En mindre arbetsgrupp har också arbetat med innehåll och upplägg mellan mötena. Inledningsvis formulerades projektplanen och gemensamma mål utarbetades. Deltagande myndigheter har genomfört en gemensam behovs- och bristanalys som legat till grund för inriktningen av arbetet.

Parallellt med arbetet med ramverket har Boverket arbetat med ett regeringsuppdrag ”Internationell förstudie av nationella anspråk i fysisk planering”. I detta uppdrag har det ingått att lämna en historisk beskrivning av hur nationella värden och anspråk i den fysiska miljön beaktats i Sverige samt en beskrivning av de nordiska ländernas system för beaktande av nationella värden och anspråk i fysisk planering. Motsvarande beskrivningar har också gjorts för ett urval av EU:s medlemsstater. Dessa underlag har varit värdefulla delar i arbetet med ramverket och i arbetsgruppens arbete med att skapa en gemensam förståelse och kunskap om den nationella nivåns roll i befintligt planeringssystem. Förstudien har också gett flera perspektiv på hur en nationell planering kan bedrivas. Arbetsgruppen arbetar under våren 2021 med att identifiera möjliga lösningar för att hantera olika utmaningar och ta fram förslag till ett utvecklat nationellt planeringsramverk.



2. Staten går före

Drivansvarig myndighet: Trafikverket

Medverkande myndigheter inom Miljömålsrådet: Trafikverket (leder programmet och ett delprojekt), Naturvårdsverket (leder delprojekt), Upphandlingsmyndigheten (leder delprojekt), Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket och Transportstyrelsen

Medverkande organisationer utanför Miljömålsrådet: Vinnova (leder delprojekt), Exportkreditnämnden, Göteborgs stad, Stockholms stad, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges lantbruksuniversitet

Kontakt etablerad med följande statliga bolag: Akademiska Hus, LKAB, Specialfastigheter och Sveaskog

Lägesbeskrivning

Myndigheter och statliga bolag har genom sin omfattande och breda verksamhet stor möjlighet att påverka och driva på utveckling som bidrar till att nå miljömålen, de globala hållbarhetsmålen och Agenda 2030. Programmet Staten går före nyttjar potentialen i att staten är drivande och går före med att använda nya eller förbättrade arbetssätt och lösningar.

Programmet påbörjades våren 2020. För att hitta frågor där programmet har förutsättningar att driva aktiviteter, så har fokus varit på potentialstudier och att börja sammanställa lärande exempel. Ett omfattande engagemang har också lagts på att identifiera förslag till regeringen. Ett antal sådana förslag har hanterats inom programmet varav några kvalificerat sig för att lyftas till rådet. De två förslagen, etappmål för tjänsteresor respektive beställarnätverk för tjänsteresor, som rådet beslutat att lämna till regeringen redovisas separat. Ytterligare förslag till regeringen kan bli aktuella under år 2021 och lämnas i så fall till regeringen i 1:a marsrapporten 2022.

Utifrån det inledande arbetet har programmet identifierats att följande områden kan bli aktuella att fördjupa sig inom under år 2021:

- Delprojekt 1: Bättre och mer hållbar möteskultur, Bättre teknik för digitala möten – där alla kan delta, Fossilfritt resande samt Miljökrav vid flytt och ombyggnationer.
- Delprojekt 2: Kunskapsuppbyggnad om utsläpp från arbetsmaskiner, Staten går före som skogsägare och Befintliga verktyg och best practice för bedömning av miljö och andra hållbarhetsaspekter i samband med utdelning av bidrag/statlig medfinansiering.

- Delprojekt 3: Miljöhänsyn i alla steg i inköpsprocessen, Hinder och framgångsfaktorer för beställarnätverk och Hållbara event
- Delprojekt 4: Läroprojekt kring systemtänk/systeminnovation för en hållbar framtid och Evidensbaserade mål (Science Based Targets).

Inom delprojekt 2 har en samverkansåtgärd om arbetsmaskiner startats med syfte att främja en omställning till fossilfria arbetsmaskiner i Sverige, inom sektorer såsom jordbruk, skogsbruk, bygg och anläggning. Arbetet ska leverera en nulägesbeskrivning, sammanställning av målsättningar hos tillverkare, leverantörer och användare samt förslag på möjliga upphandlingskrav för att stötta omställningen till fossilfria arbetsmaskiner. Åtgärden förväntas leda till en snabbare omställning av sektorn arbetsmaskiner genom en kombination av att, på kortare sikt, underlätta upphandling och, på längre sikt, ge ökad kunskap om t.ex. tekniska förutsättningar. Det långsiktiga målet är att arbetsmaskiner ska bidra till målet om netto-noll utsläpp samt delmålet för transportsektorn, men kan även bidra till bättre luftkvalitet och ökad produktivitet/lön-samhet.



3. Styrmedel för hållbar konsumtion

Drivansvarig myndighet: Konsumentverket

Medverkande myndigheter: Boverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten.

Lägesbeskrivning

I den senaste fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen (FU 2019) konstateras det att ”Sveriges konsumtion av bland annat flygresor, livsmedel, palmolja, elektronik och textilier har stor miljö- och hälsopåverkan. En mycket stor del av denna negativa påverkan sker i andra länder. Sverige har ett ansvar för de miljöproblem vår konsumtion skapar, oavsett var i världen de uppstår. Att utveckla effektiva styrmedel för att minska konsumtionens miljöpåverkan är en mycket viktig del i arbetet för att nå miljömålen”. Vårt fokus är hur staten, regionerna och kommunerna kan använda styrmedel för att minska konsumtionens miljöpåverkan, så att den på sikt blir miljömässigt hållbar.

Programområdets syfte är att föreslå nya och skärpta befintliga styrmedel för en miljömässigt mer hållbar konsumtion, och att agera för att de styrmedlen implementeras av olika aktörer i samhället.

Delområden inom programområdet:

- Generell sammanställning av styrmedel
- Konsumtionsområdesvisa kartläggningar
- Analys av nya eller förbättrade befintliga styrmedel/styrmedelspaket
- Genomförande/pådrivande

Under 2020 har de två första delområdena inom programområdet genomförts. Inledningsvis gjordes en generell sammanställning av olika typer av relevanta styrmedel, såväl sådana som finns implementerade som sådana som bara finns som förslag. Syftet med sammanställningen var att skapa en gemensam kunskap och referensram, samt att få en inspirationskälla för det fortsatta arbetet.

I det andra delområdet listades en mängd olika relevanta konsumtionsområden, det vill säga grupperingar av varor/tjänster. Några exempel på sådana konsumtionsområden var hemelektronik, persontransporter och finansiella tjänster. Från den bruttolistan prioriterades tre områden att arbeta vidare inom: livsmedel, textilier samt boendeprodukter (möbler, inredning och byggvaror). I separata arbetsgrupper för respektive konsumtionsområde gick sedan arbetet vidare med att analysera behovet av och förutsättningarna för skärpning av befintliga styrmedel och införande av nya styrmedel för att minska miljöpåverkan från konsumtionen.

En av de tidigare beslutade samverkansåtgärderna som införlivats i programområdet har också avslutats. Det var åtgärden *Identifiera genomförbara åtgärder och styrmedel för att minska svensk klimatpåverkan i andra länder*. Det arbetet fick en inriktning mot elektronik och vitvaror, och genererade en avslutande rapportering där resultaten får omhändertas inom ramen för arbetet i programområdet. Även den tidigare samverkansåtgärden *Hållbar konsumtion och produktion för en cirkulär ekonomi* har införlivats i programområdet på så sätt att styrmedelsarbetet inkluderar sådana styrmedel som har bäring på cirkulär ekonomi. Det gäller framförallt konsumtionsområdena textilier och boendeprodukter.

Arbetet fortsätter under 2021–2022 med de två återstående delområdena. Det innebär att detaljstudera utvalda styrmedel, med målsättningen att till mars 2022 kunna leverera förslag till regeringen. Det innebär också att kunna implementera styrmedel som myndigheterna själva har rådighet över.



4. Hållbar elektrifiering

Drivansvarig myndighet: Energimyndigheten

Medverkande myndigheter: Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket, Tillväxtverket och Länsstyrelserna. Utanför Miljömålsrådet bidrar Energimarknadsinspektionen med expertstöd.

Lägesbeskrivning

Syfte för programområdet Hållbar elektrifiering är att analysera hur elektrifieringen kan bidra till ett försörjningstryggt, konkurrenskraftigt och ekologiskt hållbart energisystem på ett sätt som minimerar negativ miljö- och hälsopåverkan.

Under föregående år genomfördes en förstudie för att höja kunskapsnivån rörande elektrifiering. Förstudien resulterade i ett PM och under hösten påbörjades ett scenarioarbete för att utforska möjliga vägar framåt för elektrifieringen och dess påverkan på elsystemet. Med scenarierna som grund utför vi både kvantitativa och kvalitativa analyser. Generellt är vår inriktning att för de olika användarsektorerna (bostäder och service, transport och industri) beskriva viktiga drivkrafter, förutsättningar och osäkerheter för de olika scenarier vi undersöker i den här utredningen.

Dessa analyser kommer att pågå till i början på mars. Därefter görs en övergripande analys av de energipolitiska målen samt miljömålen följt av en hindersanalys. Rapporten planeras att beslutas i mitten av maj. I rapporten kommer inte hinderanalysen att finnas med utan den genomförs som en övergång till det strategiska arbetet som ska genomföras inom programområdet.

Scenarioarbetet genomförs av Energimyndigheten, med övriga myndigheter som referensgrupp, medan det strategiska arbetet genomförs gemensamt med medverkande myndigheter. Syfte med det strategiska arbetet är att kunna lägga förslag på åtgärder. Åtgärderna kan vara sådana som riktas direkt till regeringen, spelas in till regeringens nationella elektrifieringsstrategi och sådana som ingående myndigheter åtar sig att genomföra, enskilt eller som samverkansåtgärder. Fokus för åtgärderna är att främja en hållbar elektrifiering.



5. Klimathänsyn i bygg- och anläggningsbranschen

Drivansvarig myndighet: Upphandlingsmyndigheten

Medverkande myndigheter: Boverket (under 2020), Kemikalieinspektionen, Länsstyrelserna, Trafikverket.

Lägesbeskrivning

Programområdet drivs inom ramen för det regeringsuppdrag som Upphandlingsmyndigheten och Boverket har fått om att främja minskad klimatpåverkan vid offentlig upphandling av bygg-, anläggnings- och fastighetsentreprenader. Samverkan har också skett med Upphandlingsmyndighetens regeringsuppdrag för cirkulär ekonomi och ett särskilt uppdrag kring hållbar plastanvändning som finansierats av Naturvårdsverket. Under 2020 har följande genomförts:

- Arbete med förslag till klimatkrav för beläggning publicerades på Trafikverkets webbplats i juni.
- Arbete med vägledning för LCA för transportinfrastruktur. Vägledningen är färdig och kommer att publiceras på Trafikverkets webbplats i februari.
- Arbete med krav för avfallsbegränsning vid ny- och ombyggnad. Krav planeras att publiceras i Upphandlingsmyndighetens kriterietjänst under våren 2021.
- Arbete med krav för plastförpackningar och emballage inom byggsektorn. Färdiga krav beräknas publiceras i kriterietjänsten under februari/mars.
- Klimatkrav på byggnader. Kraven planeras att publiceras i kriterietjänsten till sommaren.
- Krav på byggnaders energianvändning planeras att publiceras i kriterietjänsten under hösten 2021
- Arbete med klimatkrav på stål- och betong pågår. Kraven publiceras i kriterietjänsten under 2021.

Arbetet med kriterier för stål- och betong ligger efter plan där publicering var planerad till slutet av 2020. Orsakerna till detta är flera. Dels att pandemin påverkat intressenternas, särskilt företagens, möjlighet att delta i kriteriearbetet. Dels de tre regeringsuppdrag som Upphandlingsmyndigheten fick under 2020 på byggområdet, cirkulär ekonomi och förslag till klimatåtgärder som krävde synkronisering av aktiviteter inom miljömålsprogrammet och de olika regeringsuppdragen för att använda myndighetens resurser på ett effektivt sätt. Detsamma gäller det andra delområdet i miljömålsprogrammet, om att stimulera innovativa lösningar för minskad klimatpåverkan genom upphandling där arbetet kommer att genomföras under 2021.



6. Syntesarbete om ett hållbart livsmedelssystem

Drivansvarig myndighet: Livsmedelsverket

Medverkande myndigheter: Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Tillväxtverket, Länsstyrelserna, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten samt Konsumentverket.

Fler myndigheter kan bli berörda och aktuella för deltagande i olika delområden, till exempel Vinnova. Utöver myndigheter kan samverka med universitet, forskningsinstitut och näringsliv sökas.

Lägesbeskrivning

Livsmedel påverkar alla delar av en hållbar utveckling och en omställning av livsmedelssystemet är nödvändig för att nå FN:s globala hållbarhetsmål, de nationella miljömålen och folkhälsomålen. Programområdet syftar till ökad samsyn bland deltagande myndigheter om vad som kännetecknar en hållbar produktion och konsumtion av livsmedel i Sverige och de viktigaste förändringarna för att nå dit.

Programområdet har varit vilande under 2020 eftersom Jordbruksverket under året haft ett regeringsuppdrag om hållbara livsmedelssystem som omfattar att definiera begreppet, sammanfatta pågående arbete och beskriva behov. Uppdraget rapporteras februari 2021. Livsmedelsverket har under 2020 tagit fram underlag och förslag till mål och indikatorer för en hållbar livsmedelskonsumtion där miljö, hälsa, social och ekonomisk hållbarhet ingår. Slutrapport planeras till maj 2021. Arbetet har skett i dialog med berörda myndigheter i Miljömålsrådet och andra aktörer. Programområdet tar sin utgångspunkt i dessa båda projekt och startar 2021.



7. Insatser för Grön infrastruktur

Drivansvarig myndighet: Naturvårdsverket

Medverkande myndigheter: Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket, Jordbruksverket, Boverket,

Medverkande myndigheter utanför Miljömålsrådet: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fortifikationsverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens fastighetsverk, Umeå universitet, Lunds universitet och Mittuniversitetet.

Lägesbeskrivning

Etappmålprojektets myndigheter har fokuserat på att ta fram förslag till etappmål i samverkan. Förutom egna workshops genomfördes en med GI-samordnarna på länsstyrelserna för att få fram förslag. Projektet har sedan samverkat vidare om förslagen för att förbättra dem parallellt med att de förankrats på våra myndigheter och med Miljömålsrådet samt med berörda aktörer. Förslagen har slutligen konsekvensbedömts enligt Miljömålsrådets önskemål.

Projektet om skötsel och restaurering av våtmarker och sötvattensmiljöer har haft en god samverkan med en aktiv myndighetsgrupp. Projektet har genomfört en aktörsanalys och kartlagt aktuella projekt och processer. En workshop har genomförts med myndigheter och externa aktörer för att utveckla en gemensam bild av behoven kring samverkan inom våtmarker och sötvattensmiljöer. Utifrån samverkan och workshop har förslag till delprojekt tagits fram, som kommer att presenteras för MMR under våren.

Projektet om utveckling av juridiska styrmedel gällande viss vattenverksamhet påbörjas först 2021 och projektet om stärkta livsmiljöer och spridningsvägar i odlingslandskapet avslutades då Jordbruksverket istället behövde prioritera arbetet med Sveriges införande av EU:s nya gemensamma jordbrukspolitik, CAP.

Projektet om ett mer variationsrikt skogsbruks inledande webinarium resulterade i totalt 49 deltagare som representerar 35 av skogssektorns viktigaste aktörer inklusive forskningen och de stora intresseorganisationerna. Dialogmöten med deltagande företag/organisationer har genomförts i grupp eller enskilt. En serie kunskapsseminarier i relevanta ämnen har också inletts. Under våren 2021 kommer en gemensam projektplan för det fortsatta arbetet att tas fram med övriga aktörer. De åtgärder som föreslås kommer huvudsakligen att ge resultat på lite längre sikt. Intresset hos deltagarna för att förlänga arbetet efter projekttiden är stort.

Projektet om en nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skogar som förvaltas med naturvårdsmål genomförs i två steg, där det första handlar om att skapa en plattform för samverkan, och det andra om att genomföra projektet. Under 2020 låg fokus på den första fasen av projektet. Totalt har 18 möten med

olika aktörer genomförts för att skapa en bild av vilka frågor de anser är viktigast för projektet, samt att lägga en grund för samverkan i nästa steg.

Projektet om ekosystemtjänster i fysisk planering har arbetat i samverkan och gjort följande leveranser: Uppdatering av ”Ekosystemtjänster och planprocessen – guide till länsstyrelsernas arbete med ekosystemtjänster”, förslag till etappmål för ekosystemtjänster, workshop med inledande diskussioner om ansvarsfördelningen för arbetet med ekosystemtjänster mellan myndigheterna, en etablerad samverkansyta kopplad till samverkansytan för grön infrastruktur, en digital konferens samt upprättat en kontaktpersonslista för länsstyrelserna i ekosystemtjänstfrågor.



Förslag till regeringen

Programområde Staten går före (2 förslag)

Miljömålsrådet lämnar följande förslag till regeringen:

1. Etappmål för statliga myndigheter om att minska utsläppen av koldioxid från tjänsteresor med minst 50 procent till 2030 från år 2019.
2. Regeringsuppdrag om beställarnätverk för tjänsteresor så offentliga beställare kan driva utveckling och skapa efterfrågan på lösningar som minskar utsläppen från resor.

Etappmålet är i linje med den omställning som måste ske om klimatmålen ska nås. Ett beställarnätverk stödjer myndigheterna i att nå målet. En tydlig målbild är också en framgångsfaktor för beställarnätverket. Förslaget med etappmål och beställarnätverk innebär att staten agerar föregångare och förändrar förutsättningarna för andra aktörer genom att förändra marknaden i positiv riktning. Synergin är stark mellan de två förslagen.

1. Etappmål för statliga myndigheters tjänsteresor

Förslaget är att etappmålet ska gälla alla statliga myndigheter, i dagsläget 187 stycken, som lyder under förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Myndigheternas sammanlagda utsläpp av koldioxid från tjänsteresor år 2030 får vara högst 50 procent av utsläppen redovisade för år 2019, vilket var ca 140 000 ton koldioxid. Det betyder att utsläppen år 2030 bör vara ca 70 000 ton enligt nuvarande sätt att redovisa dem.

Alla myndigheter behöver med hänsyn till sin verksamhets förutsättningar analysera användandet av tjänsteresor och minska sina utsläpp. Detta kan betyda att några myndighet behöver minska sina utsläpp mer än 50 procent och några myndigheter kan minska sina utsläpp mindre än 50 procent. Som helhet behöver myndigheterna öka takten och gå före i utsläppsminskningen för att bidra till att nå klimatmålen.

Den extraordinära situation som råder under nuvarande pandemi har fått till följd att myndigheterna utvecklat nya arbetssätt och hittat nya lösningar där samverkan och kontakt med andra aktörer är nödvändig. Dessa erfarenheter är en god grund för myndigheterna att kunna nå målet.

2. Beställarnätverk för tjänsteresor

Regeringen bör ge statliga myndigheter i uppdrag att initiera ett beställarnätverk för tjänsteresor för att skynda på utvecklingen och ge myndigheterna möjligheten att uppnå föreslaget om etappmål för tjänsteresor. Myndighetens anslag bör innefatta möjligheten till att transferera medel och villkoren bör vara utformade så bidragsgivning till nätverksstrukturer inkluderas. Detta förslag innebär också att öka

kunskapen hos flera aktörer om beställarnätverk som styrmedel. Idag är beställarnätverk ett relativt okänt styrmedel och mer kunskap om styrmedlet behövs. För att snabba på utvecklingen och underlätta för myndigheter att initiera och finansiera beställarnätverk föreslås regeringen agera.

I ett beställarnätverk för offentliga tjänster samlas köpkraft, kompetens och resurser för att möjliggöra förnyelse och innovation inom reseområdet, som kan bidra till måluppfyllelse av miljömålen. Med sin köpkraft skapar beställarnätverket incitament för utveckling och i dialog hanteras hinder, risker och framtida möjligheter. Ett gediget förarbete inför upphandling genomförs, såväl behovskartläggning som riskfördelning och utvecklingssteg hanteras. Det gemensamma arbetet i nätverket underlättar sedan upphandlingsarbetet som genomförs i ordinarie kanaler. Genom beställarnätverket utvecklas den strategiska styrningen för de offentliga inköpen av tjänsteresor som i sin tur kan påverka hela resebranschen.

Programområde Insatser för grön infrastruktur (5 förslag)

Miljömålsrådet lämnar följande förslag till regeringen:

1. Etappmål om hyggesfritt skogsbruk.
2. Etappmål om ekologisk funktionalitet i slättbygd.
3. Etappmål om restaurerad eller återskapad grön infrastruktur i anslutning till bebyggelse, natura 2000-områden och värdestrakter.
4. Etappmål om hur grön infrastruktur ska beaktas i beslut och planer som rör mark- och vattenanvändning.
5. Regeringsuppdrag till Trafikverket om ekonomiskt stöd till enskilda väghållare för att stärka viktiga värden för grön infrastruktur.

En av de viktigaste förutsättningarna för att den biologiska mångfalden ska kunna producera ekosystemtjänster är att det finns en funktionell grön infrastruktur. Grön infrastruktur 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 och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet. Den är en viktig del i att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Förslagen till etappmål syftar till att vara steg på vägen för att uppnå dessa mål.

De i projektet ingående myndigheterna har tagit fram förslagen i en samverkansprocess med ett gemensamt ansvar för arbetet. Det innebär att myndigheterna som ingått i arbetsgruppen i etappmålprojektet ”äger” förslagen tillsammans. Samverkansprocessen har säkerställt att alla myndigheterna står bakom de etappmålsförslag som läggs fram.

1. ”Skogens kvalitativa livsmiljöer för hotade arter ska öka och en större bredd av ekosystemtjänster gynnas i virkesproducerande bestånd, genom att till år 2023 öka andelen hyggesfritt skogsbruk och på så vis stärka den gröna infrastrukturen.”

Målet uttrycks som en önskvärd riktning och inte som en fast areal eller procentuell ökning. År 2023 bör ett nytt etappmål beslutas där ökningen kvantifieras. Hyggesfritt skogsbruk har potential att lösa flera mål- eller intressekonflikter som kan uppstå mellan virkesproduktion och andra samhällsmål/intressen och är en åtgärd som är positivt för biologisk mångfald, bredden av ekosystemtjänster och för grön infrastruktur i landskapet. Hyggesfria metoder har möjlighet att gynna friluftsliv, rekreation, biologisk mångfald, renskötsel och kulturmiljövärden. Många arter ges en större möjlighet att finnas kvar jämfört med vid trakthyggesbruk. Exempel på organismgrupper som gynnas kan vara marksvampar, hänglavor, mossor och fåglar. De viktigaste konsekvenserna: Hyggesfria metoder innebär i de flesta fall lägre produktion och lönsamhet, maskiner och metoder kan behöva anpassas. Andelen sågtimmer bedöms öka medan massaveden minskar. Förslaget i sin nuvarande form beräknas endast få marginella negativa effekter.

2. ”Den ekologiska funktionaliteten i slättbygd ska väsentligen ha förbättrats till 2027. Detta ska uppnås genom att betesmarker, våtmarker och småbiotoper dels bevaras och sköts så att de bidrar till att stärka biologisk mångfald och grön infrastruktur, dels restaureras, återskapas och nyanläggs i en tillräcklig omfattning på platser där de bidrar till att stärka grön infrastruktur.”

Jordbrukets rationalisering har lett till att många småbiotoper och våtmarker har tagits bort, och därigenom har den variation av livsmiljöer och landskapselement som tidigare funnits i stor utsträckning försvunnit. Att öka mängden småbiotoper är därför en angelägen insats för att bevara insekter, fåglar och annan biologisk mångfald i åkerdominerade bygder. Stärkt ekologisk funktionalitet genom fler och bättre skötta betesmarker, våtmarker och småbiotoper ökar också ekosystemens resiliens/motståndskraft i ett förändrat klimat.

De viktigaste konsekvenserna: Om permanenta småbiotoper anläggs på åkermark, kan det påverka jordbrukarnas produktion negativt. Förslaget omfattar även andra intilliggande marker.

3. ”Senast 2026 har förutsättningarna för biologisk mångfald förbättrats genom restaurerad eller återskapad grön infrastruktur i anslutning till bebyggelse och Natura 2000-områden samt i och omkring värdetrakter, i den omfattning som anges i länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur.”

Natura 2000-områden och utpekade värdetrakterna i länsstyrelsernas regionala handlingsplaner för grön infrastruktur har särskilt stora värden för den biologiska mångfalden. Åtgärder bör därför prioriteras runt dessa områden så att naturvärdena finns kvar och kan utvecklas. Sådana områden med förstärkt konnektivitet utgör dessutom viktiga delar i de åtaganden alla EU:s medlemsstater ska göra enligt biologisk mångfaldsstrategin. Ett sätt att uppnå etappmålet är att uppmuntra och stödja

enskilda, myndigheter och organisationer att genomföra restaureringar och åter skapa förlorade värden kopplade till grön infrastruktur. Förslaget utgår från nyttjande av befintliga medel, både nationella och de som kan fås från EU:s fonder. De viktigaste konsekvenserna: Förslaget kan ge negativa konsekvenser för vissa markägare om åtgärden att förbättra konnektiviteten försvårar rationellt brukande. Vi bedömer att det endast blir aktuellt i enskilda fall och att de kan få ekonomisk ersättning för detta från nationella befintliga stöd, men även nya och befintliga stöd från EU:s fonder.

4. ”Senast år 2025 ska påverkan på den gröna infrastrukturens funktionalitet beaktas i beslut och planer gällande mark- och vattenanvändning, så att biologisk mångfald stärks och förvaltas långsiktigt hållbart.”

I enskilda beslut och planer om mark- och vattenanvändning tas i dagsläget sällan eller aldrig hänsyn till hur olika åtgärder påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett landskapsperspektiv. Bristen på helhetsperspektiv och bedömningen hur det tillsynes lilla beslutet eller planen påverkar de stora sammanhangen är en viktig del till varför vi idag inte uppnår många av de landskapsanknutna miljömålen. Detta är också ett av skälen till att arbetet med grön infrastruktur initierades av regeringen. Ökad hänsyn till grön infrastruktur i beslut och samhällsplanering kan även bidra till stärkt klimatanpassning genom stabilare lokalklimat och naturliga system för hantering av till exempel ytvatten för att minska risken för översvämningar. Etappmålet syftar i första hand till att omfatta översiktsplaner, ändringar av översiktsplaner, planprogram, detaljplaner, lokaliseringssprövningar samt tillstånd och andra beslut som rör förändrad mark- och vattenanvändning enligt miljöbalken.

De viktigaste konsekvenserna: Omständigheter kan medföra påverkan och konsekvenser för näringslivet och hushållen i vissa fall. Dessa kommer emellertid inte att vara av ekonomisk karaktär men kan beröra till exempel lämplig lokalisering av verksamhet.

5. Förslag nytt regeringsuppdrag till Trafikverket

”Utreda 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 viktiga natur- och kulturvärden för grön infrastruktur. Utredning bör ske i samverkan med Riksförbundet Enskilda Vägar (REV).”

Enskilda vägar med statligt bidrag omfattar ca 20 procent av vägnätet och berör ca 24 000 väghållare organiserade i Riksförbundet Enskilda Vägar (REV). Därmed finns en stor potential att stärka grön infrastruktur. Befintligt ekonomiskt stödssystem hanteras av Trafikverket men är i regeringens direktiv begränsat till stöd för vägtekniska åtgärder. Genom att anpassa regelverket så att det även tillåter stöd till åtgärder som stärker grön infrastruktur och stärker biologisk mångfald får staten ett instrument som kan ge effekter både snabbt och vittomfattande ute i landskapet. Det förslag som Trafikverket tidigare utrett innebär att en vägförening kan föreslå

åtgärder som Trafikverket bedömer och ger bidrag till. Det ger en möjlighet att samla betydelsefull information om värden och möjligheter för att stärka grön infrastruktur vilket saknas idag. Det kan därför även ge betydelsefull information till de länsvisa planerna för grön infrastruktur och därmed förbättra och effektivisera arbetet med att stärka grön infrastruktur i hela landskapet.

De viktigaste konsekvenserna: Konsekvenser kan inte bedömas innan utredning skett.

Samverkansåtgärden Miljökompensation (2 förslag)

Miljömålsrådet lämnar följande förslag till regeringen:

1. Regeringen ger Trafikverket mandat att teckna naturvårdsavtal
2. Regeringen ger möjlighet att överlåta förvaltning av naturvårdsavtal inom staten, från Trafikverket till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

1. Regeringen ger Trafikverket mandat att teckna naturvårdsavtal

Förslag: Infrastruktursatsningar får avsättas till att finansiera åtgärder för miljökompensation. Det blir en del av Trafikverkets hållbarhetsarbete i investeringsprojekt. Möjligheten bör förtydligas genom en justering av Trafikverkets regleringsbrev.

Idag ställs det krav på Trafikverket att ersätta olika typer av miljöskador som verksamheten skapar. Kraven kommer utifrån miljöbalken men också via de transportpolitiska målen genom Riktlinje Landskap och kulturmiljöstrategin. Förslaget visar att det idag saknas lämpligt lagrum att ta mark i anspråk för Trafikverket med konsekvensen att det regelbundet skapas adhoc-lösningar. Dessa lösningar saknar ofta både kvalitet och effektivitet. Med förslaget ökar möjligheterna för samhället att nå flera miljömål, samtidigt som Trafikverket kan nå en samhällsekonomisk effektivitet i frågan.

Trafikverket saknar idag lagligt stöd att innefatta områden för kompensation inom en väg- eller järnvägsplan. Trafikverket gör även tolkningen att de inte på frivillig väg kan förvärva och förvalta mark för miljökompensation utanför planområdet med stöd i nuvarande lagstiftning. Vidare anges i direktiven till utredningen om ekologisk kompensation (SOU 2017:34) att utgångspunkten ska vara markåtkomst genom frivilliga överenskommelser med berörda fastighetsägare. Arbetsgruppen inom miljömålsrådsåtgärden har funnit att naturvårdsavtal enligt jordabalken därför är en skyddsform som ligger inom räckhåll för Trafikverket. Naturvårdsavtal är en avtalsform som endast får tecknas till förmån för staten eller en kommun. Avtalet reglerar en markägarens möjlighet att nyttja marken och följer fastigheten. Avtalet kan löpa över max 50 år. Tanken är att Trafikverket ska få samma möjlighet som Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och Naturvårdsverket att nyttja denna avtalsform. Trafikverket får då tillgång till en rättssäker avtalshantering där man säkrar kompensationsåtgärden långsiktigt. Med förslaget ökar möjligheterna för samhället att

nå flera miljömål genom en landskapsanpassad infrastruktur. Samtidigt som Trafikverket kan nå en samhällsekonomisk effektivitet i frågan då man kan effektivisera delar av sin verksamhet. Inte minst genom att de verktyg som ges kommer underlätta genomförandet och minska tidsåtgången för projektering, planprocess och tillåtlighet. Detta gäller särskilt för de nya stambanorna med höghastighetståg.

2. Regeringen ger möjlighet att överlåta förvaltning av naturvårdsavtal inom staten, från Trafikverket till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Förslag: Naturvårdsverket och länsstyrelserna får genom regleringsbrev möjlighet att ta över förvaltning av naturvårdsavtal från Trafikverket. Detta sker genom att myndigheterna i samverkan tecknar avtal och skapar alla förutsättningar för att länsstyrelserna sedan ska kunna svara för avtalet och vidare förvaltning av området.

Från tillsynsmyndighets sida finns en generell strävan att söka ökat genomslag för miljökompensation vid olika typer av exploateringar. Både i form av att stimulera och uppmuntra frivilliga initiativ hos exploatörer men också genom att myndigheten föreskriver detta som villkor i samband med att den lämnar tillstånd till en exploatering. Aktörerna förhåller sig till detta och försöker genomföra både frivilliga åtaganden om kompensation och att utföra sådana som följer av villkor i domar, tillstånd och dispenser. Det finns alltid en viss osäkerhet i vilken grad en aktör har förutsättningar/verktyg att kunna leva upp till villkoren till en skälig kostnad, eftersom detta ytterst bygger dels på frivillighet från berörd markägare och dels en avtalslösning med densamma. Förslaget bäddar för att delar av denna osäkerhet kommer kunna undanröjas. Sammanfattningsvis bör förslaget i förlängningen leda till att miljökompensation ökar som företeelse vid tillståndsgivning genom att de villkor som föreskrivs går att leva upp till i praktiken. Detta helt utan att samhällskostnader och tidsåtgång vid prövningen behöver öka.

Även om möjligheten ges för Trafikverket att nyttja naturvårdsavtal är det tydligt att Trafikverket inte har instruktioner, samma befintliga system och kunskap att förvalta avtal och ev. skötsel som länsstyrelserna. Därför är förslaget att man genom samverkan kan skapa en process där Trafikverket och Länsstyrelsen i samverkan tecknar avtal och skapar alla förutsättningar för att länsstyrelserna sedan ska kunna svara för avtalet och vidare förvaltning av området. Denna samverkan sker under förutsättning att flera principer följs bl.a. förorenaren betalar, additionalitetsprincipen och den tvådelade prövningen enligt miljöbalken. Konkret innebär förslaget att Länsstyrelsen övertar förvaltningen efter det att Trafikverket ersatt markägaren och iståndsatt området/kompensationen. Med detta förenklas möjligheten att bygga landskapsanpassad infrastruktur så att miljö kvalitetsmålen och Agenda 2030-målen för ekosystem och biologisk mångfald kan nås. Alternativet är en risk för fortsatt byggnation av infrastruktur med bestående intrång i landskapet.

Miljömålsrådets pågående åtgärder 2021

PÅGÅENDE ÅTGÄRDER (UTANFÖR PROGRAMOMRÅDENA)

- **Myndighetsnätverk och gemensamma arbetsinsatser - för ökad samverkan, kunskap och ett effektivare åtgärdsarbete med förorenade sediment**
Deltagande myndigheter: Sveriges geologiska undersökning, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelserna, Statens geotekniska institut (SGI).
Åtgärden, som påbörjades 2019, är baserad på de färdplaner som togs fram av föregående miljömålsåtgärd om förorenade sediment (avslut 2018). Stora delar av färdplanerna är inkluderade i ett regeringsuppdrag där Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna tillsammans har fått ett ansvar för att genomföra insatser för att förbättra kunskapen om förorenade sediment i sjöar och kustområden. Regeringsuppdraget innebär utveckling av vägledningar, metodiker, prioriteringsunderlag och erfarenhetsåterföring samt framtagande av en kunskapsplattform. Under 2020 har två seminarier hållits, en expertstödsfunktion lanserats och ett branschnätverk är under utveckling. Just nu pågår även arbete med vägledningar, kunskapsammansättningar, erfarenhetsåterföring, prioriteringar och att ta fram en gemensam kunskapsplattform som ska bidra till att både sprida resultaten av det gemensamma arbetet. Regeringsuppdraget (planerat slutdatum 2022) tillsammans med miljömålsrådsåtgärden ska resultera i en mer effektiv och ändamålsenlig hantering av förorenade sediment.
- **Samverkan om genomförandet av förslag inom den nationella handlingsplanen för radon.**
Deltagande myndigheter: Strålsäkerhetsmyndigheten, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Länsstyrelsen i Gävleborg samt några kommuner.
Handlingsplanen, som SSM har tagit fram i samverkan med berörda myndigheter, beslutades av myndigheten i februari 2018. Samverkansåtgärden är en del av handlingsplanen för radon och initierades i slutet av 2018. Det har hittills genomförts möten i Gävle och Göteborg med länsstyrelser och kommuner för att analysera nuläget för kommunernas hantering av radonfrågan och diskutera möjliga förbättringar. Åtgärdens övergripande målsättning är att förbättra stödet till kommunerna när det gäller hantering av frågor om radon samt att förbättra möjligheten att följa kommunernas verksamhet inom radonområdet. Planen är att slutföra åtgärden under 2021.
- **Brukningvärd jordbruksmark – för vem, till vad och när? Ny modell för värdering av jordbruksmark**

Deltagande myndigheter: Jordbruksverket tillsammans med Boverket (som dock valt att gå ur projektet 2020 på grund av tidsbrist), Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Länsstyrelserna

Myndigheterna samarbetar för att ta fram en metod som kan användas för att säkerställa att alla relevanta värden finns med i ett beslut om markexploatering och att olika perspektiv hanteras. Åtgärden syftar till att underlätta kommunernas värdering och syn på jordbruksmarken och skapar samtidigt en större likformighet mellan kommuner hur jordbruksmarken hanteras i den kommunala planprocessen. Arbetet påbörjades 2019 och var tänkt att avslutas under 2020. Delar av projektet kunde inte genomföras under 2020 på grund av Corona-pandemin och färdigställandet kommer att ske under 2021.

- **Mer naturbetesmarker och ekonomiskt bärkraftiga lantbruksföretag**

Deltagande myndigheter: Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, SLU.

Syftet är att motverka nedläggning av lantbruk med djurhållning och bidra till att naturbetesmarker kan hållas i hävd genom betande djur, vilket gynnar biologisk mångfald och grön infrastruktur. Länsstyrelserna ges ett kunskapsunderlag - digitala kartskikt - till stöd för dialog med lantbrukare, kompletterat med en powerpoint-presentation som beskriver lantbruksekonomiska förutsättningar med exempelgårdar. Kunskapsunderlaget är färdigt för publicering. Häradsekonomiska kartan är georefererad och publicerad. Websida med information färdigställs. Arbetet 2021 fokuseras på att kommunicera kunskapsunderlaget. Åtgärden avslutas 2021.

- **Nationella åtgärder för att nå en acceptabel dioxinsituation**

Deltagande myndigheter: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU) liksom vattenmyndigheterna.

Åtgärden kommer att slutredovisas våren 2021. Det som återstår är att i en rapport i Naturvårdsverkets rapportserie dokumentera dioxinsituationen i Sverige 2021 och göra en bedömning av det arbete som behövs framöver för att uppnå en mer acceptabel dioxinsituation.

Några exempel på åtgärdens resultat och leveranser:

Ökad samverkan mellan berörda myndigheter.

Ökad kunskap om t.ex. dioxinsituationen i Sverige och behovet av förbättring för hälsa och miljö.

Ett forskningsprogram om förorenade sediment inklusive spridning av miljögifter från dessa.

Möten med industriföreträdare och andra aktörer, t.ex. forskare.

- **Scenarioanalys för klimatneutral bygg- och anläggningssektor**

Deltagande myndigheter: Trafikverket, Boverket och Naturvårdsverket.

Arbetet ska resultera i samsyn runt metod för scenarioanalys för bygg- och anläggningssektorn med syfte att kunna visa nyttan av åtgärder och styrmedel för att nå målet om klimatneutralitet i färdplanen för klimatneutral bygg- och anläggningssektor. Under 2020 har en förstudie genomförts. Under 2021 kommer arbetet att fortsätta genom att samverka runt framtagande av delmoduler inom respektive myndighet. Åtgärden avslutas 2022.

Miljömålsrådets avslutade åtgärder 2020

AVSLUTADE ÅTGÄRDER 2020

- **Hållbar utvinning av omställningsmineral för en grön framtid**
Deltagande myndigheter: SGU, Naturvårdsverket, länsstyrelserna
Åtgärden handlade om samverkan för att identifiera vägar framåt för hantering av målkonflikter avseende utvinning och återvinning av omställningsmineraler för en grön framtid. Under början av 2020 var aktiviteten låg på grund av pandemin. I augusti 2020 fick Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SGU gemensamt ett regeringsuppdrag ”Uppdrag att utveckla myndighetssamverkan för Sveriges delar av en hållbar europeisk värdekedja för batterier”. Inom ramen för detta uppdrag arbetar berörda myndigheter med frågeställningen kontinuerligt och i betydligt större utsträckning än 2019 och tidigt 2020. Åtgärden har därför avslutats.
- **Miljökompensation**
Deltagande myndigheter: Trafikverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelserna.
Åtgärden handlar om att skapa samsyn till planprocessen med gemensamma principer och tydliga överenskomna begrepp som ger stöd för hanteringen av miljökompensationsåtgärder i praktiken, inte minst utifrån nytta och kostnadseffektivitet. Arbetet berör utöver ekologisk kompensation främst även kompensation av kulturmiljöer och jordbruksmark. Miljömålsrådet lämnar i denna rapport två förslag till regeringen om statlig samverkan kring naturvårdsavtal i syfte att underlätta markåtkomst och säkerställandet av kvalitén för kompensationsåtgärder. En slutrapport har också publicerats.
- **Vägledning LCA för transportinfrastruktur**
Deltagande myndigheter: Trafikverket och Boverket.
Myndigheterna har tagit fram en vägledning för tillämpning av livscykelanalys (LCA) i beslutsunderlag för planering och projektering av transportinfrastruktur, motsvarande den vägledning som finns för byggsektorn. Vägledningen är färdig och har i februari 2021 publicerats på Trafikverkets websida. Trafikverket är ansvarig för dess uppdatering. Vägledningen ger stöd för aktörer i planering och projektering av transportinfrastruktur, men kan även användas som underlag när det gäller andra typer av anläggningar och som underlag för kommande aktiviteter i programområde Klimathänsyn i bygg- och anläggningsbranschen.
- **Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad**
Deltagande myndigheter: Naturvårdsverket och Energimyndigheten i samverkan med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Folkhälsomyndigheten och Boverket.

Den framtagna strategin syftar till att skapa förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad och bidra till energiomställningen. Strategin bygger på ett förslag till en utvecklad planeringsprocess för vindkraft på land med bl.a. en regional fördelning av ett nationellt utbyggnadsbehov av vindkraft motsvarande 80 TWh samt ett nationellt planeringsunderlag. Strategin innehåller också en plan för ett fortsatt arbete som bygger på att länsstyrelserna genomför regionala analyser och arbetar fram ett regionalt planeringsunderlag som stöd för kommunernas planering av vindkraft. I strategin ingår också ett förslag till förändring av bestämmelsen om kommunal tillstyrkan avseende vindkraft. Arbetet har skett i samverkan eller dialog med myndigheter och aktörer som är centrala i arbetet för att nå en hållbar vindkraftsutbyggnad, t.ex. Försvarmakten, Sämtinget, Svenska kraftnät och SKR. Rundabordssamtal har genomförts med företrädare för vindkraftsbranschen. Strategin har förankrats genom bland annat regionala möten med samtliga länsstyrelser och genom en hearing och en webbkonsultation. Vindkraftsstrategin har överlämnats till regeringen i särskild ordning, och finns på Energimyndighetens webbplats.

- **Identifiera genomförbara åtgärder och styrmedel för att minska svensk klimatpåverkan i andra länder.**

Deltagande myndigheter: Naturvårdsverket, Boverket, Energimyndigheten, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Transportstyrelsen.

Åtgärden syftade till att öka takten i klimatarbetet för att minska svensk klimatpåverkan i andra länder och för att nå det svenska generationsmålet. Åtgärden avser att ge ökad kunskap, samsyn, och visa på både hinder och möjligheter. Resultat och förslag presenteras i promemorian ”Klimatstyrning av konsumtionen – elektronik och vitvaror”². Arbetet kommer att kugga in i, och tas tillvara dels i övrigt arbete i Miljömålsrådets programområde Styrmedel för hållbar konsumtion, dels i annat arbete som pågår eller är på väg att startas upp, såsom MISTRA Sustainable Consumption fas 2 eller Miljömålsberedningens uppdrag att utarbeta en strategi för att minska klimatpåverkan av konsumtionen i Sverige.

- **Båtbottenfärger och miljöfarliga färgrester (Skrovmålet)**

Deltagande myndigheter: Transportstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

Åtgärden syftar till att ta fram riktlinjer/rekommendationer eller eventuellt föreskrifter om användandet av båtbottenfärger för fritidsbåtar, samt utreda hur man kommer tillrätta med problemet med miljöfarliga färgrester som finns på båtskrov och båtuppläggningsplatser.

Under 2020 har forskningsinstitutet RISE slutfört en undersökning av vilka utsläpp de vanligaste saneringsmetoderna av båtskrov med TBT och andra bioci-

² Naturvårdsverket, ”Klimatstyrning av konsumtionen – elektronik och vitvaror”, promemoria 2020-12-17, Ärendenr NV-09567-20.

der på båtbottnen ger. Undersökningen ligger till grund för framtagning av rekommendationer rörande vilka metoder och tillvägagångssätt som bör iakttas vid borttagning av båtbottnfärg som innehåller biocider för att minska risken för att dessa ämnen sprids vid borttagande av färg samt att avfallet hanteras på ett miljömässigt riktigt sätt.

Vidare har en konsekvensutredning av förutsättningarna för ett förbud mot användande av biocidfärger på båtskrov, med kartläggning av giftfria alternativ så som borsttvätt, båtliftrar, trailerbåtar, skrovdular etc. genomförts.

- **Samverkan i samhällsplaneringen**

Deltagande myndigheter: Länsstyrelserna, Boverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Folkhälsomyndigheten, SGU, Riksantikvarieämbetet och Energimyndigheten.

Samverkanåtgärden byggde vidare på två tidigare samverkansåtgärder på tema samhällsplanering. Huvudfrågan har varit hur statliga myndigheter utformar och tillhandahåller planeringsunderlag och vägledningar och bättre kan samordna sig och samverka i detta, i syfte att bidra till miljömålen. Åtgärden har också syftat att bidra i pågående uppdrag, bland andra länsstyrelsernas planeringskatalog för tillhandahållande av underlag. Arbetet i samverkansåtgärden pågick huvudsakligen under 2019 då två heldagsworkshopar anordnades där ingående myndigheter redovisade sina uppdrag och hur de arbetar med planeringsunderlag, miljömål och Agenda 2030. Utifrån detta arbetades en gemensam bild fram av utmaningen att nå samordning mellan myndigheter och nationella och regionala underlag för kommunernas fysiska planering. Ett behov som identifierades är en framtidsbild Agenda 2030 för samhällsplaneringen. En slutrapport finns framtagen. Programområdet ramverk för nationell planering har tagit vidare flera av de frågeställningar som ingick i samverksåtgärden.

- **Samverkan för en innovativ och miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling**

Deltagande myndigheter: Upphandlingsmyndigheten tillsammans med alla andra myndigheter i Miljömålsrådet.

Åtgärden var en samverkan om hur förutsättningarna för en mer miljömässigt ansvarsfull upphandling kan stärkas. Inom åtgärden inleddes en rutin där Miljömålsrådets myndigheter bjöds in som referenter i Upphandlingsmyndighetens framtagande av upphandlingskriterier. Samverkan var lyckad och kommer fortsätta inom ramen för ordinarie löpande arbete.

Därutöver har åtgärder för ökad förståelse för samverkan runt offentlig upphandling genomförts. Det har handlat om seminarier och workshops för att ökad kännedom om den Nationella upphandlingsstrategin och Kammarkollegiets ramavtal bland Miljömålsrådets myndigheter men även samtal runt samverkan gällande dessa delar framöver. Stor del av denna samverkan kommer fortsätta inom ramen för ordinarie verksamhet framöver men även fångas upp i Miljömålsrådets fortsatta arbete kommande år inom ramen för Programområde Staten går före.

- **Ekosystemtjänster i fysisk planering**
Deltagande myndigheter: Länsstyrelserna, Naturvårdsverket.
 Det arbete som ska utföras inom samverkansåtgärden har helt införlivats i och fortsatt i programområdet Insatser för grön infrastruktur, projekt 7. För utförda leveranser i projekt 7, se avsnittet om programområdet i denna rapport.
- **Hållbar konsumtion och produktion för en cirkulär ekonomi**
Deltagande myndigheter: Tillväxtverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna och Naturvårdsverket.
 De deltagande myndigheterna har under 2019 kartlagt uppdrag, projekt och policies på de egna myndigheterna som kopplar till cirkulär ekonomi. Detta har sammanställts. Syftet har varit att få en överblick och identifiera samverkansmöjligheter bland existerande uppdrag samt att gemensamt ta fram ett kunskapsunderlag som ska ligga till grund för vidare diskussioner om utvecklingsbehov och förslag på åtgärder. Från och med 2020 har samverkansåtgärden införlivats i arbetet inom programområdet Styrmedel för hållbar konsumtion där Konsumentverket har drivansvar och övriga myndigheter som deltog i samverkansåtgärden också deltar. Styrmedelsarbetet inkluderar sådana styrmedel som har bäring på cirkulär ekonomi. Det gäller framförallt konsumtionsområdena textilier och boendeprodukter.
- **Utreda möjligheten att tillämpa befintliga metoder, modeller och verktyg för att ekonomiskt kvantifiera hälsorelaterade effekter av miljörelaterade åtgärder**
Deltagande myndigheter: Folkhälsomyndigheten och Transportstyrelsen i samverkan med Boverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Trafikverket och Strålsäkerhetsmyndigheten.
 Åtgärden syftar till att tydliggöra de samhällsvinster som kan göras i samhällsbyggandet om större hänsyn tas till olika miljöåtgärders hälsopåverkan, i synnerhet på längre sikt och i ett större perspektiv än vad som görs idag. Om hälsovinster kan redovisas i monetära termer ökar möjligheten att de väger tyngre än idag i beslut som rör samhällets utveckling mot goda och hälsofrämjande vistelsemiljöer. Inom detta arbete gavs Ramboll i uppdrag att utreda möjligheterna att integrera miljörelaterade hälsovinster i samhällsekonomiska analyser som kan användas i de processer som utgör samhällsbyggandet. För de ingående myndigheterna gäller det kunskapsstöd för en mer hälsofrämjande planering av t.ex. bostadsområden, trafik, infrastruktur och kollektivtrafik, och för det förebyggande arbetet att minimera hälsorisker kopplade till t.ex. kemikalier, strålning, buller och klimatförändring.
 Uppdraget redovisades i maj 2020 med ett slutseminarium samt en rapport med förslag till handlingsplan för fortsatt samarbete.



Bilaga 1:1 Förslag till regeringen från Staten går före

PM

2021-02-03

Ärendenr:

TRV 2018/68674

Programledare Erik Bransell, erik.bransell@trafikverket.se

Delprojektledare: Annemay Ek resp.

Charlotta Palmgren

Annemay.ek@naturvardsverket.se resp.

Charlotta.palmgren@upphandlingsmyndigheten.se

Förslag till regeringen från programområdet Staten går före

Sverige har i den klimatpolitiska handlingsplanen³ presenterat en offensiv klimatpolitik som ska bidra till att vi når de globalt och nationellt uppsatta klimatmålen. I Sverige har utsläppen minskat över tid, men det går för långsamt och kraftfulla åtgärder kommer behövas för att leva upp till Parisavtalet, konstateras i handlingsplanen. Statliga myndigheter bör enligt handlingsplanen vara en föregångare i att minska växthusgasutsläppen från transporter. Det sättet staten nyttjar transportsystemet ska vara långsiktigt hållbart och stimulera en hållbar utveckling av transportsektorn.

Enligt regeringsformen 1 kap 2 § ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Statlig verksamhet ska präglas av höga ambitioner i miljöarbetet och bidra till både de svenska miljömålen, de globala hållbarhetsmålen och Agenda 2030. Det offentliga Sveriges ansvar för att gå före i miljöarbetet har bland annat lyfts fram i den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019⁴. Myndigheter och statliga bolag har genom sin omfattande och breda verksamhet stor möjlighet att påverka och driva på en utveckling som bidrar till att nå miljömålen.

³ <https://www.regeringen.se/4a9c81/contentassets/61f93d2abb184289a0c81c75395207b6/en-samlad-politik-for-klimatet--klimatpolitisk-handlingsplan-prop.-20192065>

⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6865-3.pdf?pid=24098>

Miljömålsrådets programområde Staten går före ska leda till implementerbara förslag och åtgärder för att ytterligare nyttja potentialen i att staten är drivande och går före med att använda nya eller förbättrade arbetssätt och tekniska lösningar.

Arbetet drivs i delprojekt där medverkande myndigheter arbetar i en samverkansprocess. Trafikverket har ett drivansvar för programmet som helhet. Arbetet har löpande stämts av med Miljömålsrådet, som beslutat att lämna förslagen till regeringen.

Staten kan gå före och bidra till att nå miljömålen genom att:

1. Minska påverkan på miljön där det offentliga är en stor aktör,
2. Föregå med gott exempel som uppmuntrar andra aktörer att ta efter,
3. Förändra förutsättningarna för andra aktörer att minska sin påverkan på miljön, genom att förändra marknaden i positiv riktning.

Staten kan med fördel välja ett specifikt område med stor miljöpåverkan för att uppnå effekt. Ett avgränsat och direkt påverkbart område för statliga aktörer inom transportsektorn är de egna tjänsteresorna. Genom att påverka marknaden för tjänsteresor har man också möjlighet att påverka marknaden för såväl offentlig som privat konsumtion av resor. Om staten ska gå före och öka takten på omställningen behövs det åtgärder som skapar synergier. Förslagen är en kombination av två styrmedel - etappmål och beställarnätverk, båda inom området tjänsteresor. Miljömålsrådet ger följande förslag till regeringen:

1. Fastställa etappmål för statliga myndigheter om att minska utsläppen av koldioxid från tjänsteresor med minst 50 procent till 2030 från år 2019.
2. Initiera ett beställarnätverk för tjänsteresor så offentliga beställare kan driva utveckling och skapa efterfrågan på lösningar som minskar utsläppen från resor

Synergier mellan de två förslagen

Etappmålet är i linje med den omställning som måste ske om klimatmålen ska nås. Ett beställarnätverk stödjer myndigheterna i att nå målet. En tydlig målbild är också en framgångsfaktor för beställarnätverk. Detta är viktigt för att motivera såväl nätverkets deltagare som privata samverkanspartners inom resebranschen att medverka i långsiktiga utvecklingsprocesser. Målbilden i kombination med avsiktsförklaringar från potentiella beställare inger förtroende och en vilja till ett långsiktigt samarbete. Det i sin tur skapar förutsättningar för marknaden att våga utveckla nya innovativa produkter och tjänster för fler fossilfria resor.

För att nå etappmålet måste myndigheter utveckla användandet av digitala möten men också avstå från en del resor som kräver fossila bränslen. Myndigheterna behöver givetvis fortsatt genomföra resor för att utföra sina uppdrag. Därför finns be-

hov av ett beställarnätverk för att stimulera marknaden till fler fossilfria resealternativ, så myndigheterna kan uppfylla etappmålet om 50 procent koldioxidminskning från tjänsteresor till 2030 i jämförelse med 2019.

Etappmålet är i linje med den omställning som måste ske om klimatmålen ska nås. Förslagen med etappmål och beställarnätverk innebär att staten agerar föregångare och förändrar förutsättningarna för andra aktörer genom att förändra marknaden i positiv riktning.

Vad är en tjänsteresa?

I förslagen om etappmål för statliga myndigheters tjänsteresor och beställarnätverk för tjänsteresor utgörs begreppet tjänsteresor av kategorierna: flygresor, bilresor, tågresor, bussresor (inklusive resa med färja). Det innebär att maskiner och övriga fordon inte föreslås ingå i förslaget. En utförligare beskrivning av tjänsteresor finns sist i detta dokument.

Förslag 1: Etappmål för statliga myndigheters tjänsteresor

Programområdet Staten går före föreslår ett nytt etappmål med följande formulering:

De sammanlagda utsläppen av koldioxid från statliga myndigheters tjänsteresor ska minska med minst 50 procent till 2030 jämfört med år 2019.

Förslaget till etappmål innebär att myndigheternas sammanlagda utsläpp från tjänsteresor år 2030 får vara högst 50 procent av utsläppen redovisade för år 2019, vilket var ca 140 000 ton koldioxid. Det betyder att utsläppen år 2030 bör vara ca 70 000 ton enligt nuvarande sätt att redovisa dem.

Programområdet Staten går före föreslår att etappmålet beslutas av regeringen och ska gälla alla statliga myndigheter, i dagsläget 187 stycken, som lyder under förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter⁵. Dessa myndigheter har enligt förordningen ett ansvar att arbeta för minskade utsläpp. Målet gäller totalt för alla statliga myndigheter, vilket innebär att några myndigheter kan genomföra en liten minskning givet att andra myndigheter genomför en större minskning. Etappmålet kan kompletteras med ytterligare etappmål inom området där regeringen identifierar att staten kan föra skillnad i arbetet för att nå miljömålen.

Myndigheterna har i nuläget krav på sig att, enligt miljöledningsförordningen⁶, utreda den miljöpåverkan som dess interna och externa verksamhet kan ge upphov

⁵ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009907-om-miljoledning-i-statliga_sfs-2009-907

⁶ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009907-om-miljoledning-i-statliga_sfs-2009-907

till och upprätta mål för de aktiviteter som har betydande påverkan på miljön. Förordningen i sig har ingen uttalad målstyrning, utan har som syfte att styra det kontinuerliga arbetet och de ständiga förbättringar som behövs i myndigheternas miljöarbete.

Myndigheter ska bidra till miljömålen. Med det nya förslaget till etappmål skulle ett skärpt incitament skapas för de 187 myndigheter som lyder under miljöledningsförordningen att gå före i arbetet att minska sina utsläpp och bidra till den förändring som behövs för att nå de uppsatta klimatmålen. Den extraordinära situation som råder under nuvarande pandemi har fått till följd att myndigheterna utvecklat nya arbetssätt och hittat nya lösningar när samverkan och kontakt med andra aktörer är nödvändig. Dessa erfarenheter är en god grund för myndigheterna att kunna nå målet.

Statliga myndigheter har mycket olika uppdrag och behov av att skapa och upprätthålla internationella kontakter och genomföra tjänsteresor. Det finns också skillnader mellan myndigheter beträffande vilka förutsättningar de har att själva påverka om en tjänsteresa ska genomföras eller inte. Myndigheterna har därmed olika möjligheter att minska utsläppen från tjänsteresor. Myndigheterna har också fram till nu prioriterat frågan olika, vilket resulterat i att några myndigheter redan har minskat sina utsläpp mycket medan andra inte har gjort det. Alla myndigheter behöver, med hänsyn till sin verksamhet och sina påverkbara förutsättningar, analysera användandet av tjänsteresor och hitta sätt att minska sina utsläpp. Detta kan betyda att några myndigheter behöver minska sina utsläpp mer än 50 procent och några myndigheter kan minska sina utsläpp mindre än 50 procent. Som helhet behöver emellertid myndigheterna öka takten och gå före i utsläppsminskningen för att bidra till att klimatmålen nås.

Förslaget kan innebära, särskilt inledningsvis, högre kostnader för ökad fossilfri inblandning i flygbränsle. Ökad digital samverkan kan innebära minskade kostnader för myndigheterna genom effektivisering av arbetet samt minskat antal tjänsteresor.

I regeringens proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete står det att ”etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen”. Programområdet Staten går före bedömer inte att särskilda skäl finns för detta förslag till etappmål ska fastställas av riksdagen, utan etappmålet bör kunna beslutas av regeringen.

Exempel på styrmedel och åtgärder som kan bidra till etappmålet

För att respektive myndighet ska bidra till etappmålet bör lämpliga åtgärder genomföras. Varje myndighet bör själv analysera hur utsläppen kan minska från medarbetarnas tjänsteresor och detta bör ligga till grund för vilka åtgärder som är lämpliga för den enskilda myndigheten.

I ett beställarnätverk kan myndigheterna presentera en gemensam behovsframställan och identifiera den samlade köpkraften, för att efterfråga fossilfria tjänsteresor och påverka marknads utveckling. Detta bedöms vara ett effektivt styrmedel. Det gemensamma förarbetet och samverkan med marknads-aktörer genomförs av nätverket och kommer ligga till grund för upphandling av de upphandlande myndigheterna eller inköpscentralerna. Staten kan, genom en åtgärd som förändrar marknaden i positiv riktning, förändra förutsättningarna för andra aktörer att minska sin påverkan på miljön.

Andra möjliga åtgärder för att minska utsläppen från tjänsteresor kan vara att:

- *minska antalet tjänsteresor* genom att till exempel nyttja modern teknik och utveckla nya arbetssätt och metoder,
- *byta till färd sätt med lägre klimatutsläpp* genom att till exempel stimulera användning av tåg och kollektivtrafik,
- *minska miljöpåverkan inom respektive färd sätt* och trafikslag genom att till exempel välja biodrivmedel, undvika höghöjdseffekter och resursoptimera resandet.

Myndigheten bör även ha styrande dokument i syfte att minska miljöpåverkan från tjänsteresor, exempelvis rese- och mötespolicy eller inköbspolicy.

Förslag till uppföljning av etappmålet

Programområdet Staten gör före föreslår att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet för uppföljning av etappmålet i miljömålssystemet. Hur vi närmar oss etappmålet ska bedömas samlat för alla myndigheter och genomföras årligen. Man bör överväga om myndigheternas uppföljning och redovisning av utsläpp från tjänsteresor och transporter bör inbegripa även utsläpp av andra växthusgaser samt höghöjdseffekten omräknat till koldioxidekvivalenter, för en mer komplett bild av tjänsteresornas totala klimatavtryck.

Förslag 2: Beställarnätverk för tjänsteresor

I ett beställarnätverk för offentliga tjänsteresor samlas köpkraft, kompetens och resurser för att möjliggöra förnyelse och innovation inom reseområde som kan bidra till måluppfyllelse av miljömålen. Därutöver utför nätverket ett gediget förarbete inför upphandling, exempelvis behovskartläggning, leverantörsdialoger om riskfördelning, affärsmodell och avtalskonstruktioner. Det gemensamma arbetet i nätverket underlättar sedan upphandlingsarbetet som genomförs på vanligt sätt, utanför beställarnätverket. Beställarnätverk för tjänsteresor ska främja miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* på lång sikt och på kort sikt etappmålet för tjänsteresor som föreslås ovan.

Genom beställarnätverket utvecklas den strategiska styrningen för de offentliga inköpen av tjänsteresor som i sin tur kan påverka hela resebranschen. Det ger rege-

ringen möjlighet att styra de offentliga inköpen inom behovsområdet. Nedanstående exempel påvisar hur det offentliga kan driva utveckling med stor efterfrågan inom ett annat behovsområde.

År 2018 stod kommuner, regioner och staten för 14 % (3,8 mdkr av totalt 27,3 mdkr) av den svenska möbelkonsumtionen. Leverantörsmarknaden bestod av cirka 430 bolag, av dessa stod 10 bolag för 72 % av den totala möbel-försäljningen till kommunerna, regionerna och staten. Bland de 10 största leverantörerna utgjorde försäljningen till kommuner, region och stat mellan 20 – 80 % av omsättning, 50 % i genomsnitt.

I och med att det offentliga står för en stor andel av inköpen från de största leverantörer kan den offentliga sektorns efterfrågan på möbler som tillhålls med cirkulära affärsmodeller få effekt på utbudet. Utvecklas utbudet kan det även säljas på den privata marknaden och därmed påverka den privata konsumtionen på 23,5 mdkr.

Regeringen föreslås ge statliga myndigheter i uppdrag att initiera ett beställarnätverk för tjänsteresor för att skynda på utvecklingen och ge myndigheterna möjligheten att uppnå föreslaget om etappmål för tjänsteresor. Initierande myndighet bör ha ett uppdrag som kan skapa synergier med beställarnätverkets arbete och kompetens att stödja nätverket i innovationsarbetet kring tjänsteresor och dess miljöpåverkan. Myndighetens anslag bör innefatta möjligheten till att transferera medel och villkoren bör vara utformade så bidrags-givning till nätverksstrukturer inkluderas.

Detta förslag innebär också att öka kunskapen hos flera aktörer om beställarnätverk som styrmedel. Idag är beställarnätverk är ett relativt okänt styrmedel och mer kunskap om styrmedlet behövs. För att snabba på utvecklingen och underlätta för myndigheter att initiera och finansiera beställarnätverk föreslås regeringen agera.

Inom Miljömålsrådet är det sex myndigheter, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och Upphandlings-myndigheten, vars uppdrag och verksamhet kan ha en reell påverkan på beställarnätverket för tjänsteresor. Samtidigt berör ett beställarnätverk för tjänsteresor samtliga myndigheter. Under arbetet med förslaget till regeringen om att etablera ett beställarnätverk för tjänsteresor har, utifrån nuvarande uppdrag, inte någon självklar myndighet för att initiera och finansiera nätverket kunnat identifieras.

Regeringen föreslås mot denna bakgrund ge en myndighet i uppdrag att initiera ett beställarnätverk och ange hur verksamheten ska finansieras. Kostnaden för beställarnätverket för tjänsteresor skattas för första året till mellan 2500 och 3000 tkr, beroende på ambitionsnivå.

Beställarnätverk som styrmedel

Beställarnätverk är en samverkansform där regioner, kommuner och/eller myndigheter möts för driva på marknaden att utveckla nya innovativa och hållbara lösningar på de offentligas utmaningar och problem. Huvudsyftet med beställarnätverket är att identifiera och beskriva gemensamma behov och problem, så marknaden ges möjlighet att utveckla nya lösningar. När flera aktörer samordnar sina behov ökar efterfrågan och som följd av det den potentiella inköpsvolymen. I strukturerade dialoger mellan berörda branscher och beställarnätverket diskuteras potentiella lösningar, affärsmodeller och riskfördelning. Beställarnätverk fokuserar på förberedelser inför potentiella upphandlingar som sedan kan genomföras av deltagande upphandlande myndigheter.

Beställarnätverk kan startas på initiativ av statliga myndigheter där det finns en myndighet som har ett sektorsansvar för områden med angelägna samhällsmål. I annat fall behövs ett regeringsuppdrag för att myndigheten ska kunna agera. De statliga myndigheter som initierar beställarnätverk ser inköp som en möjlighet att driva utveckling och innovation för att uppnå nationella mål och myndighetens uppdrag. Genom beställarnätverk kan myndigheten påverka offentliga organisationers inköp och vara delaktiga i dialoger med marknadsaktörer och akademien. Myndighetens roll i nätverket är att stödja, vägleda samt finansiera nätverket och eventuellt utvalda projekt. För att myndigheterna ska kunna ta en sådan aktiv roll behöver det vara tydligt att stöd till beställarnätverk är en del av deras uppdrag.

Beställarnätverket har förmågan att arbeta både med specifika behov och behov av karaktären *samhällsutmaningen*. I sina val av metoder är marknaden förmåga och mognad att möta behov avgörande. Dialog är den mest grundläggande metoden för samverkan med utvecklare och potentiella leverantörer. Innovationstävling eller förkommersiell upphandling kan användas om marknaden är omogen och behoven är av en utmanade karaktär. Tävlade/anbudsgivarna i dessa metoder tar fram koncept och prototyper som eventuellt kan kommersialiseras och i nästa steg upphandlas av upphandlande myndigheter. Dessa två metoder används för att stimulera marknaden att utveckla nya lösningar som svarar på en specifik utmaning. Avsiktsförklaringar används för att skapa drivkraft och ge incitament till företag att utveckla. Formulering av funktionskrav och gemensamma vägledning för kunskapsspridning är också aktiviteter för ett beställarnätverk.

Beställarnätverk är i behov av både lång- och kortsiktig finansiering, för att möta nätverkets målbild. Den långsiktiga finansieringen behövs för nätverkets grundläggande verksamhet såsom samordning, kommunikation, administration, samt utveckling, förvaltning och spridning av kunskap och erfarenheter. Därutöver behövs kortsiktig finansiering av nätverkets olika aktiviteter och projekt. Exempelvis omvärldsbevakning, branschdialoger och gemensamma behovsanalyser.

Statliga myndigheter har normalt en större kapacitet att arbeta långsiktigt med innovation än exempelvis kommunerna. Samtidigt uppkommer ofta hinder för myn-

digheter att finansiera beställarnätverk. Om myndigheten ska kunna finansiera nätverk behöver myndighetens anslag innefatta möjligheten till att transferera medel. Dessutom bör villkoren vara utformade så bidragsgivning till nätverks-strukturer inkluderas. Idag är det ofta otydligt om anslagen tillåter finansiering av beställarnätverk och en bedömning görs utifrån var enskilt anslag och nätverk.

Definition av tjänsteresor

Enligt miljöledningsförordningen ska myndigheten rapportera koldioxidutsläppen uppdelat på följande kategorier: flygresor, bilresor, tågresor, bussresor och maskiner och övriga fordon som används i verksamheten. Naturvårdsverket har även i vägledningen föreslagit att resa med färja (såsom Gotlandsfärjan) ska rapporteras inom kategorin bussresor (inklusive resa med färja).

Enligt vägledningen för miljöledningssystemet⁷ ska myndigheternas miljöledningssystem omfatta aktiviteter såsom:

- de anställdas och konsulter tjänsteresor,
- användning av maskiner och övriga fordon som används inom ramen för kärnverksamheten,
- transporter av varor som transporteras antingen till eller ifrån myndigheten till exempel kontorsmöbler.

Miljöledningssystemet omfattar även utsläpp från maskiner och övriga fordon. Till maskiner och övriga fordon räknas motorredskap, terrängfordon, lastbilar, färjor och andra luftfartyg (flygplan, helikoptrar etc.). Här ingår också svävare för att utföra arbete eller transportera personer som inte tillhör myndigheten och transporter av varor mellan en eller flera punkter.⁸

I förslagen om etappmål för statliga myndigheters tjänsteresor och beställarnätverk för tjänsteresor utgörs begreppet tjänsteresor av kategorierna: flygresor, bilresor, tågresor, bussresor (inklusive resa med färja). Det innebär att maskiner och övriga fordon inte föreslås ingå i förslaget.

⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6768-7.pdf>

⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6768-7.pdf>

Bilaga 1:2 Konsekvensbedömning etappmål tjänsteresor

Förslag till regeringen från programområdet Staten går före, Konsekvensbedömning: Etappmål med syfte att minska utsläppen av koldioxid från statliga myndigheter

Programområde: Staten går före

Delprojekt: Resor, möten och kontorsverksamhet

Delprojektledare: Annemay Ek annemay.ek@naturvardsverket.se

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag:

Förslag om ett nytt etappmål för statliga myndigheter med syfte att minska sina utsläpp i samband med tjänsteresor samt att skapa förutsättningar för andra aktörer att följa efter. Etappmålet kan kompletteras med ytterligare etappmål om hur staten kan vara en föregångare i arbetet för miljömålen. Programområdet Staten går före föreslår att etappmålet beslutas av regeringen och gälla alla statliga myndigheter (187 stycken i dagsläget) som lyder under förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter⁹ och som har ett ansvar att arbeta för minskade utsläpp enligt denna förordning. Målet gäller totalt för alla statliga myndigheter, vilket innebär att några myndigheter kan genomföra en liten minskning givet att andra myndigheter genomför en större minskning.

Kortfattad beskrivning av förslaget:

Programområdet Staten går före föreslår ett nytt etappmål med följande formulering:

De sammanlagda utsläppen av koldioxid från statliga myndigheters tjänsteresor ska minska med minst 50 procent till 2030 jämfört med år 2019.

Förslaget till etappmål innebär att myndigheternas sammanlagda utsläpp av koldioxid från tjänsteresor år 2030 får vara högst 50 procent av utsläppen redovisade för år 2019, vilket var ca 140 000 ton koldioxid. Det betyder att utsläppen år 2030 bör vara ca 70 000 ton enligt dagens sätt att redovisa dem.¹⁰ Om man

⁹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009907-om-miljoledning-i-statliga_sfs-2009-907

¹⁰ Se avsnitt *Förslag till uppföljning av etappmålet* om nuvarande sätt att redovisa utsläpp från tjänsteresor.

ska se till en jämn utsläppsminskning så behöver utsläppen minska drygt sex procent årligen från 2019 till 2030.

Varje myndighet ska bidra till miljömålen så länge det inte medför alltför stor påverkan på möjligheten att utföra myndighetens uppgifter. Med det nya förslaget till etappmål skulle man skapa ett skärpt incitament för de för närvarande 187 myndigheter som lyder under miljöledningsförordningen att gå före i arbetet att minska utsläpp från tjänsteresor och bidra till den förändring som behövs för att nå de uppsatta klimatmålen.

Statliga myndigheter har mycket olika uppdrag och behov av att skapa och upprätthålla internationella kontakter och genomföra tjänsteresor. Det finns också skillnader mellan myndigheter beträffande vilka förutsättningar de har att själva påverka om en tjänsteresa ska genomföras eller inte. Myndigheterna har därmed olika möjligheter att minska utsläppen från dessa tjänsteresor. Myndigheterna har också fram till nu prioriterat frågan olika, vilket resulterat i att några myndigheter redan har minskat sina utsläpp mycket medan andra inte har gjort det. Alla myndigheter bör dock, utifrån sina förutsättningar, analysera användandet av tjänsteresor och minska sina utsläpp från dessa så mycket som möjligt utan att långsiktigt negativt påverka verksamheten i för stor grad. Detta kan betyda att några myndighet behöver minska sina utsläpp mer än 50 procent och några myndigheter kan minska sina utsläpp mindre än 50 procent.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Aktörer och beteenden

Naturvårdsverket gör varje år en sammanställning av de statliga myndigheternas utsläpp av koldioxid från tjänsteresor och transporter enligt Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Sammanställningen bygger på myndigheternas respektive redovisade uppgifter. De myndigheter som lyder under förordningen redovisade utsläpp från tjänsteresor och transporter (utan arbetsmaskiner) under 2019 på drygt 140 000 ton koldioxid. Detta är en minskning med cirka nio procent jämfört med utsläppen 2011.¹¹ De samlade utsläppen från myndigheterna måste minska ytterligare för att kunna bidra till att klimatmålen och övriga miljömål nås.

Påverkan på miljön

Utsläppen av växthusgaser leder till en förstärkning av växthuseffekten vilket gör att klimatet förändras och att jordens medeltemperatur stiger. Förbränning av fossila bränslen står för det största bidraget till växthuseffekten både i Sverige och i övriga världen. Sveriges territoriella klimatpåverkande utsläpp var cirka 51

¹¹ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/978-91-620-6918-6.pdf?pid=26489>

miljoner ton år 2019¹². Drygt 30 procent av dessa utsläpp kommer från transporter av olika slag.

Flygets klimatpåverkan är stor och ökande, fram till pandemin. I Sverige har antalet utrikes flygresor per invånare mer än fördubblats sedan början av 1990-talet. Beräkningar bekräftar att svenskers nationella och internationella flygande ger lika stor klimatpåverkan som all bilkörning i Sverige.¹³

Påverkan på samhället

Klimatförändringarna har stor påverkan på samhället med stor ekonomisk kostnad för att förebygga skador som ett påverkat klimat kommer att medföra.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Myndigheternas åtgärdsarbete har lett till många förbättringar inom delar av den direkta miljöpåverkan på miljöområdet. Flera myndigheter arbetar till exempel aktivt med energieffektivisering i samarbete med fastighetsägare.¹⁴ Men det finns fortfarande områden där myndigheter kan göra mer och visa vägen för övriga aktörer. Ett av de områdena är att minska miljö- och klimatpåverkan från tjänsteresor.¹⁵

De statliga myndigheternas utsläpp av koldioxid från tjänsteresor och transporter, exklusive arbetsmaskiner, uppgår till ca 140 000 ton koldioxid vilket är drygt en procent av de samlade utsläppen från transporter av olika slag. Men de av myndigheten rapporterade uppgifterna innehåller endast de faktiska koldioxidutsläppen, inte uppgifter om utsläpp från andra växthusgaser eller höghöjdseffekten för flyget. Den totala klimatpåverkan är därmed grovt underskattad.¹⁶

Trots att själva utsläppen av koldioxid från myndigheterna i jämförelse med de totala utsläppen inte är betydande så är utsläppen från tjänsteresor ett område där

¹² <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>

¹³ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Transporter-och-trafik/>

¹⁴ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/978-91-620-6918-6.pdf?pid=26489>

¹⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6877-6.pdf?pid=24380>

¹⁶ Utsläppen av andra växthusgaser inom flyget är avsevärt mindre än koldioxiden men höghöjdseffekter ger ofta lika stor eller större klimatpåverkan än koldioxiden. Hittills har man utgått från att höghöjdseffekterna i genomsnitt ger ungefär en fördubblad klimatpåverkan, medan ny forskning pekar mot att höghöjdseffekten i genomsnitt kan ge en tredubbling av den totala klimatpåverkan jämfört med om man enbart beaktar koldioxiden. Höghöjdseffekterna är än så länge normalt inte inkluderade i statistik eller de flesta sifferuppgifter avseende flygplans utsläpp och flygets klimatpåverkan. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231020305689>

statliga myndigheter har ett ansvar att föregå med gott exempel och har en möjlighet att minska sin miljöpåverkan och att genom olika åtgärder underlätta omställningen för övriga aktörer. Det är stor variation mellan utsläppen från olika myndigheter, men alla myndigheter har ett ansvar att minska sina utsläpp rimligt mycket och samtidigt behålla god kvalitet i sin verksamhetsutövning.

Analys av lösningsförslag:

Programområdet Staten går före har analyserat olika förslag för att få myndigheterna att arbeta mer aktivt för att minska utsläppen från tjänsteresorna. Ett alternativ är att genom stärkt vägledning stötta myndigheter att genomföra åtgärder. Ett annat alternativ till etappmål som diskuterats är att myndigheterna i Miljömålsrådet gör en myndighetsgemensam överenskommelse att minska sina utsläpp. Miljömålsrådet ser inte dessa alternativ som lika effektiva och genomslagskraftiga som ett etappmål.

Programområdet Staten går före har också tagit ställning till ett alternativt etappmål uppdelat i en högre procentsats för inrikes tjänsteresor och en lägre procentsats för utrikes tjänsteresor. Argumenten för ett uppdelat etappmål är att det för myndigheterna kan vara lättare att koppla aktiviteter till målet samt att en lägre ambitionsnivå för utrikesresor får mindre negativa konsekvenser på vissa verksamheter med större internationella uppdrag. Delar av vissa myndigheters verksamhet innehåller uppdrag som innebär att myndigheten själv inte kan besluta om en tjänsteresa ska genomföras eller inte. Man ser också att inrikes resor är lättare att ersätta med alternativa färd sätt eller digitala möten. Programområdet Staten går före anser att ett gemensamt mål för tjänsteresorna är mindre detaljstyrande och låter myndigheterna själva avgöra var de kan göra mest skillnad. Etappmålet har även som syfte att ge drivkraft för att kunna påverka andra aktörer till exempel genom ett beställarnätverk med uppgift att påverka marknad i rätt riktning. Det är också de utrikes flygresorna som genererar stora utsläpp och är ökande.¹⁷

Programområdet Staten går före konstaterar att mycket har hänt även internationellt för att skynda på den digitala utvecklingen som förhoppningsvis kommer innebära att tekniken, kunskapen och acceptansen för digitala möten i ersättning för fysiska möten är större än före pandemin. Programområdet Staten går före anser att de målkonflikter mellan ett effektivt miljöarbete och höga krav på resultat för den internationella verksamheten bör lyftas fram och diskuteras, både inom myndigheten, mellan myndigheter och mellan myndighet och regeringskansliet. Även om långväga flygresor inkluderas i ett gemensamt etappmål följs

¹⁷ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-den-svenska-befolkningens-flygresor/>

de upp separat och utvecklingen av utsläppen från dessa resor kommer att utgöra ett viktigt diskussionsunderlag.

Programområdet Staten går före anser att, genom att ställa ett gemensamt mål för alla statliga myndigheter, har alla ingående myndigheter ett ansvar att var och en för sig och i samverkan bidra till klimat- och miljömålen. Genom en gemensam vilja bidrar vi även till att skapa den förändringskraft som behövs för att ta transformativa kliv i miljöarbetet, med möjlighet att påverka marknader, invida arbetssätt och andra aktörer.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Förslaget om etappmål för myndigheternas utsläpp har som syfte att påverka myndigheterna att sätta in lämpliga åtgärder för att minska sina respektive utsläpp från tjänsteresor. De tänkbara åtgärderna med syfte att minska utsläppen förväntas bidra till miljömålen: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och Bara naturlig försurning. De direkta effekterna förväntas vara minskade utsläpp av koldioxid från tjänsteresor och transporter samt vid minskad biltrafik även bidra till minskade luftföroreningar som idag orsakar cirka 7500 förtidiga dödsfall per år.¹⁸

En minskning av utsläppen bidrar även till generationsmålets strecksatser:

- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

De tänkbara åtgärdernas möjliga effekter på andra hållbarhetsmål såsom flera delmål inom de globala målen för hållbarhet¹⁹:

- Jämställdhet då det blir lättare för individer att delta i digitala möten som annars väljer bort fysiska möten p.g.a. långa resor (5.4 Värdesätt obetalt omsorgsarbete och främja delat ansvar i hushållet, 5.5 Säkerställ fullt deltagande för kvinnor o ledarskap och beslutsfattande. 5.B Stärk kvinnors roll med hjälp av teknik).
- Minskad ojämlikhet genom att intresseföreningar, mindre kommuner med små resurser kan delta i möten då de arrangeras digitalt (10.3 Säkerställ lika rättigheter för alla och utrota diskriminering).

¹⁸ <https://www.umu.se/nyheter/7-600-beraknas-do-i-fortid-varje-ar-pa-grund-av-luftfororeningar-5811093/>

¹⁹ <https://www.globalamalen.se/>

- Förslaget kan även ha en positiv påverkan på Fredliga och inkluderande samhällen (16.7 Säkerställ ett lyhört, inkluderande och representativt beslutsfattande) samt -Genomförande och globalt partnerskap (17.6 Samarbeta och dela kunskap kring vetenskap, teknik och innovation, 17.16 Stärk det globala partnerskapet för hållbar utveckling) då en utvecklad digital mötesform kan erbjuda deltagare från nationer med små resurser till resor att delta i digitala möten i stället.

Om fler ges möjlighet att delta vid möten genom digital teknik kan frågor diskuteras utifrån ett bredare perspektiv vilket kan påverka kvaliteten i arbetet positivt. En ökad digital samverkan kan bidra till att minska sårbarheten vid nationell eller internationell beredskap, såsom vid pandemi eller annan katastrofriskreducering. Ökad digital samverkan kan bidra till regional utveckling då arbetsplatsens geografiska läge har mindre betydelse. Minskade tjänsteresor med minskad trafik som följd kan även få effekt på trafiksäkerheten. Minskade tjänsteresor kan även ha positiv effekt på folkhälsan då det kan innebära minskad stress i arbetslivet. Arbetsgivare kan få lättare att hitta rätt kompetens eftersom medarbetarens geografiska hemvist är av underordnad betydelse. Ökad digital samverkan kan även innebära minskade kostnader för organisationerna genom effektivisering av arbetet samt minskat antal tjänsteresor.

Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:

Förslaget om ett etappmål för myndigheternas utsläpp från tjänsteresor belyser det offentliga roll som normskapande och visar att myndigheterna kan gå före i delar av miljöarbetet. Vilka effekter etappmålet kan få är svårt att beräkna, eftersom myndigheternas val av ändamålsenliga åtgärder kan skilja.

Ett gemensamt beställarnätverk, som visar på den samlade köpkraften för fossilfria resor, kan få viss effekt på marknaden som kan gagna även andra aktörer. Det kan handla om att marknaden vågar satsa på ny teknik, nya färd sätt och bidra till utveckling av ny infrastruktur.

Bedömning av osäkerhet i utfall:

Då vi befinner oss mitt i påverkan av de reserestriktioner som råder på grund av pandemin så är det svårt att se när och hur det nya normal tillståndet när det gäller myndigheternas tjänsteresor kommer att inträda och se ut.

Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:

Förslaget om etappmål får i sig inte några konsekvenser för de offentliga finanserna. Tänkbara åtgärder kan kräva ytterligare medel till myndigheterna för att kunna genomföras. Ett beställarnätverk kräver finansiering för att kunna vara en långsiktig åtgärd. Högre kostnader för ökad fossilfri inblandning i flygbränsle

kan kräva finansiering. Kostnader för att vid etablering av samverkan med aktörer i andra länder med lägre digital standard, även stötta deras möjligheter till digitala möten för framöver att minska nödvändigheten av resor.

FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:

Det transportpolitiska målet om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 gäller alla aktörer, inklusive myndigheterna. Den allmänna omställningen mot fossilfrihet i samhället och generella styrmedel såsom reduktionsplikt och bonus malus-system som styr alla aktörer får till följd att även myndigheterna kommer att sänka sina koldioxidutsläpp utan det föreslagna etappmålet, men inte i tillräckligt hög takt. För flygresor finns ännu inte kraftfulla styrmedel som kan påverka utsläppen. Regeringens budgetproposition har beslutats av riksdagen och innefattar beslut om att införa reduktionsplikt för flyg och även skärpa reduktionsplikten för inblandningen i bensin och diesel. Förändringarna förväntas träda i kraft under 2021.²⁰

Myndigheterna har i nuläget krav på sig att, enligt miljöledningsförordningen²¹, utreda den miljöpåverkan som dess interna och externa verksamhet kan ge upphov till och upprätta mål för de aktiviteter som har betydande påverkan på miljön. Förordningen i sig har ingen uttalad målstyrning, utan har som syfte att styra det kontinuerliga arbetet och de ständiga förbättringar som behövs i myndigheternas miljöarbete.

Redan idag har flera av de statliga myndigheterna i sin miljöutredning definierat utsläppen från tjänsteresor och transporter som betydande miljöpåverkan från verksamheten. Flera av de statliga myndigheterna har ambitiösa mål och har satt in åtgärder för att nå målen men ambitionen varierar bland myndigheterna. Även förutsättningarna att själv påverka behovet av tjänsteresor varierar bland myndigheterna. Sammantaget bedöms att ambitionsnivån måste höjas om staten ska gå före och sänka sina koldioxidutsläpp.

Det föreslagna etappmålet för statliga myndigheters tjänsteresor riktar sig mot både inrikes och utrikes tjänsteresor och har ett senare basår. Därmed är det en

²⁰ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/reduktionsplikt-ska-minska-flygets-klimatpa-verkan/>

²¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009907-om-miljoledning-i-statliga_sfs-2009-907

ambitionshöjning jämfört med transportmålet och visar hur staten kan gå före i arbetet med att nå klimatmålet.

Etappmålet ger en naturlig utgångspunkt för gemensamma åtgärder för att tillsammans nå målet och att skapa förutsättningar för andra aktörer att bidra till att nå målet.

Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:

Vilka kostnader som åtgärder för att nå etappmålet kan få är svårt att beräkna, den pågående pandemin har haft effekten att myndigheterna under senaste året har minskat sina resor till nästan noll. Det är viktigt att myndigheterna nu tar vara på de lärdomar som de har skaffat sig, både när det gäller kostnader för de åtgärder de har vidtagit för att ersätta resor samt vilka ekonomiska besparingar både när det gäller minskning av improduktiv arbetstid vid resor samt uteblivna kostnader för resor, hotell, transfer, traktamenten och andra kostnadsersättningar man har gjort genom att inte resa som förr.

Det har också stor betydelse vilka åtgärder som myndigheterna sätter in för att komma åt sina utsläpp från tjänsteresor. Ökad digitalisering kan medföra större kostnader i ett inledande skede. Erfarenheten hittills av påverkan av pandemin verkar vara att de flesta myndigheterna har de tekniska möjligheterna på plats, men att det saknas kompatibilitet mellan olika system eller att tekniska eller infrastrukturella förutsättningar saknas hos samverkande aktörer i andra länder.

Ett gemensamt beställarnätverk, som visar på den samlade köpkraften för fossilfria resor, kan i längden få kostnadseffektivitet genom att man stöttar de aktörer som erbjuder fossilfria tjänsteresor och på det sättet driver på utvecklingen mot en större fossilfri marknad. Det kan handla om att marknaden vågar satsa på ny teknik, nya färdstätt och att utveckla ny infrastruktur. Kostnader för beställarnätverket finns uppskattat i förslaget om Beställarnätverk.

Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:

Osäkerheten om kostnadseffektiviteten är stor eftersom själva förslaget om etappmål inte styr vilka åtgärder som kommer att sättas in.

FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET

Bedömning av regeringens rådighet:

Myndigheterna har stor rådighet att själva genomföra åtgärder för att minska utsläppen från sina tjänsteresor, men ett etappmål kan stärka myndigheterna i deras möjlighet att föregå med gott exempel och att stötta de åtgärder som kräver gemensamma ansträngningar för att komma på plats och få effekt.

I regeringens proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete står det att ”etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen”. Programområdet Staten går före bedömer inte att särskilda skäl finns för detta förslag till etappmål ska fastställas av riksdagen utan etappmålet bör kunna beslutas av regeringen.

Förutsättningar för etappmål i miljömålssystemet:

Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet anger inriktningen av den samhällsomställning som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska nås och syftar till att vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljökvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

För att underlätta möjligheten att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan etappmål fastställas av regeringen inom prioriterade områden. Regeringen skriver även att etappmålen ska styra och ange tydliga steg på vägen mot de samhällsförändringar som behövs för att miljökvalitetsmålen och generationsmålet ska kunna nås. Etappmålen bör vidare vara ambitiösa men möjliga att nå, de ska även vara tidsatta och uppföljningsbara så att det går att mäta hur miljöarbetet fortskrider.²²

Gällande etappmål att ta hänsyn till:

Inom miljömålssystemet finns det fem beslutade etappmål kopplade till Begränsad klimatpåverkan. Två av dessa behöver formuleringen av det föreslagna etappmålet ta hänsyn till.

Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter

Växthusgasutsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.²³

Utsläpp av växthusgaser till 2045

Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.²⁴

²² <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2011/03/sou-201134/>

²³ <http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-fran-inrikes-transporter/>

²⁴ <http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2045/>

Möjlighet till komplettering av ytterligare etappmål för staten går före

Det nya etappmålet kan kompletteras med ytterligare etappmål inom områden där regeringen identifierar att staten kan göra skillnad.

Förslag till uppföljning av etappmålet

Enligt miljöledningsförordningen ska myndigheter som omfattas av förordningen följa upp och redovisa miljöledningsarbetets effekter gällande utsläpp av koldioxid från bilresor, tågresor, bussresor samt flygresor under 50 mil och flygresor över 50 mil. Enligt samma förordning ska Naturvårdsverket till regeringen lämna en sammanfattning av myndigheternas årliga redovisningar. Detta innebär att en process för insamling av lämplig miljöinformation finns på plats.

Programområdet Staten gör före föreslår att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet för uppföljning av etappmålet i miljömålssystemet. Hur vi närmar oss etappmålet ska bedömas samlat för alla myndigheter och genomföras årligen. Man bör överväga om myndigheternas uppföljning och redovisning av utsläpp från tjänsteresor och transporter bör inbegripa även utsläpp av andra gaser samt höghöjdseffekten omräknat till koldioxidekvivalenter för en mer komplett bild av tjänsteresornas totala klimatavtryck. Fortsatt bör de biogena koldioxidutsläppen redovisas som noll men om möjligt skulle de andra växthusgaserna från biobränslen ingå i uppföljningen.

Exempel på styrmedel och åtgärder som kan bidra till etappmålet

För att respektive myndighet ska bidra till etappmålet bör lämpliga åtgärder genomföras. Varje myndighet bör själv analysera hur utsläppen kan minska från medarbetarnas tjänsteresor och detta bör ligga till grund för vilka åtgärder som är lämpliga för den enskilda myndigheten, då skillnader i förutsättningar bedöms som stora mellan myndigheterna.

I det samlade förslaget från programområdet Staten går före ingår också att ett antal myndigheter får i uppdrag av regeringen att inrätta ett beställarnätverk för att tillsammans kunna skapa nya kunskaper, dela erfarenheter och identifiera den samlade köpkraften för att kunna efterfråga fossilfria tjänsteresor. Staten kan, genom en sådan åtgärd, bidra till att det blir lättare för alla statliga myndigheter att minska sina koldioxidutsläpp från tjänsteresor men också förändra förutsättningarna för andra aktörer att minska sina resors påverkan på miljön, genom att förändra marknaden i positiv riktning.

Möjliga åtgärder för de statliga myndigheterna kan vara:

Minska antalet tjänsteresor

- Möten och andra evenemang ska i första hand genomföras digitalt. Fysiskt deltagande vilket innebär resande ska endast väljas då syftet med mötet inte kan uppnås med hjälp av digitala alternativ.

- I högre grad beakta klimatpåverkan i avvägning om deltaganden vid möten som kräver resor.
- Ersätta resor med digitala möten. REMM-nätverket²⁵ stöttar myndigheterna i arbetssätt och stödmaterial.
- Nyttja modern teknik och utveckla nya arbetssätt och metoder för att minska behovet av resor också för annat än möten, exempelvis vid tillsynskontroller, provtagningar, inventeringar med mera.
- Vid etablering av samverkan med aktörer i andra länder vara en pådrivande kraft i etablering av digitala nätverk och samverkan och även stötta andra samarbetspartners möjligheter till digitala möten för att framöver minska nödvändigheten av resor.

Byte till färdssätt med lägre klimatutsläpp

- Stimulera att tåg används i stället för flyg genom till exempel tågpremie, intern klimatväxling eller andra incitamentskapande åtgärder för att flytta resande från flyg till tåg.
- Som användare av resebyråttjänster ställa krav på att de även föreslår tåg vid medellånga resor (t.ex. Bryssel) eller vid anslutning till långresa med flyg samt att de erbjuder likvärdig service när det gäller tågresor som till flygresor. Medarbetare kan bli bättre på att efterfråga tågresor.
- Stimulera att cykel eller regional och lokal kollektivtrafik används i stället för tjänstebil.
- Nyttja och utveckla användningen av mobilitetstjänster såsom bilpooler, låne-cyklar och elsparkcyklar.

Minska miljöpåverkan inom respektive färdssätt

- Efterfråga icke fossildrivna bilar i stället för fossildrivna²⁶ i samband med inköp, leasing eller vid taxiavtal.
- Använd biodrivmedel i bilar som är bränsleflexibla.
- Premiera möjligheter att i framtiden flyga smartare eller med flyg som använder biodrivmedel, och så småningom med elflygplan.
- Välj om möjligt flygresor med propellerplan som till skillnad från jetplan inte kan ha höghöjdseffekter.
- Resursoptimera resandet, till exempel genom bränslesnålt körsätt, rutt-optimering samt samåkning.

Myndigheten bör även ha styrande dokument i syfte att minska miljöpåverkan från tjänsteresor, exempelvis rese- och mötespolicy eller inköbspolicy.

Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:

Ett inriktningsmål för de statliga myndigheterna att minska utsläppen från sina tjänsteresor innebär ökade satsningar på digitala mötesformer och alternativa färdssätt. Dessa åtgärder anses inte sammanlagt vara kostsamma ekonomiskt utan kan tvärtom resultera i besparingar för resekostnader.

²⁵ REMM – Resfria/digitala möten i myndigheter, projekt som drivs av Trafikverket.

²⁶ Nya miljöbilsförordningen = bindande krav säger att vi (myndigheter) ska välja miljöbilar vid inköp. Det finns möjlighet till undantag med goda argument. <https://svenskfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2020-06/SFS2020-486.pdf>

Investering av digital mötesteknik kommer vara nödvändig och en inledande kostnad för att kunna flyga med biobränsle i stället för fossila bränslen är sannolik. Exakta kostnader för myndigheterna är svåra att uppskatta då ambitionen och möjligheten att införa åtgärder varierar mycket eftersom myndigheters verksamheter varierar. De sammanlagda kostnaderna för myndigheternas framtida investering i digital mötesteknik kan nog anses vara låga.

Uppföljningen av etappmålet kräver inte ytterligare kostnader eller resurser utöver den som redan nu behövs för rapportering och redovisning enligt miljöledningsförordningen. Det behövs ingen ytterligare insamling av miljöinformation för att kunna följa upp etappmålet.

Förslaget kan innebära åtgärder som innehåller ökade administrativa kostnader för myndigheter som väljer att ingå i en beställargrupp för att visa på den samlade efterfrågan av flygresor med lägre utsläpp. Förslaget kan också innebära att Kammarkollegiet i förlängningen behöver kunna ställa och följa upp mer ambitiösa miljökrav i sina ramavtal gällande resor.

Den sammanlagda bedömningen är att kostnaderna inte är omfattande och att nyttan av etappmålet är stor.

Behov av särskilda bemyndiganden:

Det behövs inga särskilda bemyndiganden för detta förslag.

FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) I MILJÖN OCH FÖR OLIKA AKTÖRER

Förslagets oavsiktliga effekter i miljön:

Åtgärder som följer av etappmålet innebär utöver minskad klimatpåverkan en rad andra positiva effekter på miljön men kan även innebära att åtgärder införs som kan ha oavsiktligt negativa effekter på miljön. En sådan effekt kan vara att myndigheterna driver på en produktion av fossilfritt bränsle så att biodrivmedel blir en bristvara och den biologiska mångfalden utarmas på grund av ökad produktion av biodrivmedel. Då myndigheterna har ett gemensamt ansvar att en åtgärd för att bidra till ett miljömål inte ska medföra risk för större negativ påverkan på ett annat miljömål är denna effekt inte så sannolik. Den ökande digitaliseringen kan även påverka miljön negativt genom produktionen av tekniken, drift och lagring av data, tillämpningseffekter av tekniken och generella effekter ny teknik har på samhället.

Förslagets konsekvenser för näringslivet:

Förslaget kan innebära att myndigheternas bokningar av hotellnätter och konferensanläggningar minskar. Uthyrning av bilar och köp av flygresor borde också minska. Antal tågresor antas öka liksom efterfrågan på miljöbilar och biodrivmedel. De företag och branscher som kan erbjuda resor med lägre utsläpp, såsom biodrivmedel gynnas. Marknaden för mobilitet som en tjänst kan stimuleras.

När flera myndigheter ställer miljökrav på tjänsteresor och transporter ökar också förutsägbarheten för företag och branscher som erbjuder detta och möjligheten att investera i nya produkter och tjänster. Detta gynnar även andra aktörer som önskar efterfråga resetjänster med lägre utsläpp.

Förslagets konsekvenser för hushållen:

Förslaget kan ha positiv effekt på jämställdheten mellan könen i familjer då det blir lättare för individer att delta i möten som annars väljer bort dem p.g.a. långa resor. Traditionellt är det kvinnor, som tar större ansvar för hem och familj, som av olika anledningar avstår från uppgifter som kräver tjänsteresor.²⁷ Minskade tjänsteresor kan även ha positiv effekt på folkhälsan då det kan innebära minskad stress i arbetslivet. Det är viktigt att skilja på tjänsteresor och på resor till och från kontoret. Ökade möjligheter att arbeta hemma påverkar i sig inte utsläppen från tjänsteresor. Den pågående pandemin påverkar dock både möjligheten till tjänsteresor och möjligheten att ta sig till och från kontoret.

Det är viktigt att särskilja utsläpp från de tjänsteresor och transporter man gör i tjänsten mot utsläppen från de resor man gör till och från arbetet. De senare styrs inte av det föreslagna etappmålet och ingår inte i uppföljningen av det. Ökat distansarbete som helhet kan ha både positiv och negativ påverkan på medarbetare både psykiskt och fysiskt.

Förslagets konsekvenser för statliga myndigheter:

Myndigheterna har verksamhetsmål ställda av regeringen som gör att de måste ha kontakt och relation till organisationer och aktörer på geografiska platser vilket kräver kommunikation. Det är viktigt att myndigheterna nu under restriktionerna analyserar huruvida kvaliteten på verksamheten har påverkats av att möjligheten att resa och mötas har varit starkt begränsad. Denna analys kan sedan ligga till grund för ett aktivt arbete för att begränsa återgången till tjänsteresor så som de var före pandemin, utan hitta ett nytt normalläge där utsläppen

²⁷ <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:160046/FULLTEXT02.pdf>

från tjänsteresor är de som är nödvändiga för att utföra den verksamhet som krävs.

Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:

Konsekvenserna är bara uppskattade, så osäkerhet kring de faktiska konsekvenserna finns.

SAMSYN

Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget?

Myndigheterna Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning har ingått i projektgruppen inom programområdet Staten går före och står bakom förslaget.

Folkhälsomyndigheten är positivt inställd till förslaget om etappmål, och ställer sig preliminärt bakom detta utkast levererat till Trafikverket 22/1. En slutgiltig förankring och ställningstagande om samsyn har dock inte kunnat genomföras till detta datum på grund av rådande omständigheter.

Länsstyrelserna är positivt inställda till förslaget om etappmål och har inte inkommit med motstående synpunkter inför leverans till Trafikverket 22/1.

Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:

Bilaga 1:3 Konsekvensbedömning beställarnätverk

Förslag till regeringen från programområdet Staten går före, Bilaga 2

Konsekvensbedömning: Förslag till regeringen om att samordna den offentliga köpkraften för att driva utveckling och innovationer i samarbete med näringslivet för att bidra till miljömålen

Programområde: Staten går före

Delprojekt: Upphandling som driver utveckling

Delprojektledare: Charlotta Palmgren, charlotta.palmgren@upphandlingsmyndigheten.se

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag: Initiera ett beställarnätverk för tjänsteresor så offentliga beställare kan driva utveckling och skapa efterfrågan på lösningar som minskar utsläppen från resor.

Kortfattad beskrivning av förslaget:

Om den offentliga köpkraften samordnas kan den uppgå till sådana inköpsvolymmer att den kan motivera näringslivet att finansiera och driva utvecklingen av nya innovativa produkter och tjänster.

Förslaget innebär att regeringen:

- Initierar ett beställarnätverk för tjänsteresor så offentliga beställare kan driva utveckling och skapa efterfrågan på lösningar som minskar utsläppen av växthusgaser vid resor.

Inom beställarnätverket samordnas inköpsbehov av tjänsteresor och marknadsdialoger genomförs. I samverkan med marknaden påverkas utbudet av lösningar som innebär utsläppsminskningar av växthusgaser vid resor. Det gemensamma arbetet i nätverket underlättar sedan upphandlingsarbetet som genomförs utanför beställarnätverket. Förslaget ger myndigheterna möjligheten att uppnå förslaget om etappmål för tjänsteresor och bidrar till att miljömålen nås.

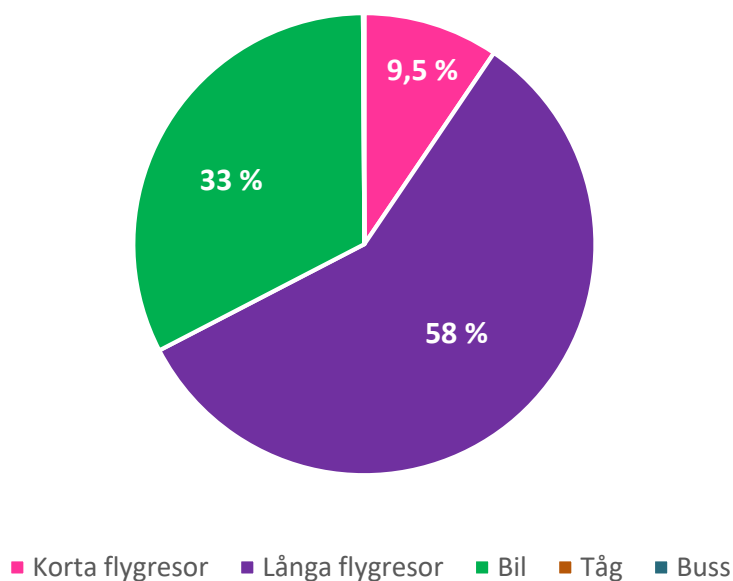
Förslaget innebär också ökad kunskap hos aktörer om beställarnätverk som styrmedel.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Sveriges territoriella klimatpåverkande utsläpp var cirka 51 miljoner ton år 2019²⁸ och drygt 30 procent av dessa utsläpp kommer från transporter av olika slag.

Myndigheternas samlade redovisade koldioxidutsläpp år 2019 från tjänsteresor uppgick till 140 000 ton koldioxid. Men de av myndigheten rapporterade uppgifterna innehåller endast de faktiska koldioxidutsläppen, inte uppgifter om utsläpp från andra växthusgaser eller höghöjdseffekten för flyget. Den totala klimatpåverkan är därmed grovt underskattad.¹ Utsläppen av andra växthusgaser inom flyget är avsevärt mindre än koldioxiden, men höghöjdseffekter ger ofta lika stor eller större klimatpåverkan än koldioxiden. Hittills har man utgått från att höghöjdseffekterna i genomsnitt ger ungefär en fördubblad klimatpåverkan, medan ny forskning pekar mot att höghöjdseffekten i genomsnitt kan ge en tredubbling av den totala klimatpåverkan jämfört med om man enbart beaktar koldioxiden. Höghöjdseffekterna är än så länge normalt inte inkluderade i statistik.

Av myndigheternas koldioxidutsläpp stod flygresorna för ca 2/3 och bilresorna för 1/3. Buss- och tågresor utgjorde mindre än 1 procent av koldioxidutsläppen.



Figur 1. Utsläpp från myndigheternas tjänsteresor fördelat på trafikslag

Flygets klimatpåverkan är stor och ökande. I Sverige har antalet utrikes flygresor per invånare mer än fördubblats sedan början av 1990-talet. Beräkningar bekräftar att vårt internationella flygande ger lika stor klimatpåverkan som all bilkörning i Sverige.²⁹ Tyvärr är prisgapet mellan fossilt och

²⁸ <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>

²⁹ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Transporter-och-trafik/>

fossilfritt bränsle stort och en storskalig produktion krävs för ett konkurrenskraftigt pris. En fungerande affärsmodell för hela värdekedjan behöver utformas och stabila kunder är därmed en förutsättning att lyckas³⁰.

Inrikestransporterna står för ca en tredjedel av landets totala utsläpp av växthusgaser och personbilarna är trafikslaget som utgör den största andelen. Utsläppen från personbilar har minskat med 21 procent från 1990 till 2019. Den största minskningen av utsläpp har skett efter 2013 trots att trafiken ökade. Utsläppsminskningen har uppkommit på grund av energieffektivisering och inblandning av biobränsle. Om transportsektorn ska nå uppsatta mål behöver fossilfria bränslen användas i högre grad och Sverige behöver fortsätta satsa på elfordon och dess infrastruktur.

Analys av lösningsförslag:

Offentliga organisationers möjlighet driva utveckling genom beställarnätverk

Offentlig upphandling kan spela en viktig roll för omställningen genom att stimulera och etablera en fungerande marknad för nya lösningar. De offentliga inköpen uppgår nämligen till ett ansevärt värde, 782 miljarder kronor årligen³¹. Offentliga organisationer kan gemensamt agera långsiktig stabil "första kund" för att möjliggöra utveckling och etablera en konkurrenskraftig marknad. För att nå miljö kvalitetsmålen måste morgondagens behov och krav på hållbara affärsmodeller samordnas och kommuniceras till marknaden så att det blir tydligt hur stor den offentliga efterfrågan är.

Att driva och utveckla nya innovativa lösningar på samhällets utmaningar kräver alltid någon form av investering och risktagande för såväl de upphandlande organisationerna som för leverantörerna. För den enskilda upphandlande organisationen kan dessa kostnader vara svåra att bära och om leverantören inte är säker på att det finns en stor efterfrågan blir risktagandet för högt. Upphandlande organisationer kan vara med och driva utvecklingen på de privata marknaderna genom att samordna sin köpkraft i beställarnätverk.

Om det saknas lösningar eller en fungerande marknad krävs ett gediget och föredömligt förarbete inför upphandling. Det innebär att förutsättningarna på marknaden behöver kartläggas och juridiska frågeställningar utredas. Exempelvis kan miljökrav i upphandling endast användas om det finns ett antal marknadsintroducerade lösningar med en affärsmodell som anses rimlig för bägge parter. En upphandling kan då leda till ökad efterfrågan, som skalar upp marknaden och dessutom skapar incitament till fler miljömässigt hållbara lösningar. Det krävs andra metoder för att skapa och etablera en fungerande marknad. Förkommersiell upphandling och innovationstävling är metoder som offentliga organisationer kan användas, men dialogen är ett av det mest betydelsefulla verktygen. I detta sammanhang är det också viktigt att nämna att det finns upphandlingsmetoder, s.k. upphandlingsförfaranden, som ger möjlighet till såväl dialog, förhandling och gemensam utveckling under

³⁰ Färdplan för fossilfri konkurrenskraft Flygbranschen
https://fossilfrittverige.se/wp-content/uploads/2020/10/ffs_flygbranschen.pdf

³¹ Statistik om offentlig upphandling 2020, Upphandlingsmyndigheten rapport 2020:4, Konkurrensverket rapport 2020:5

upphandling. För den intresserade finns ytterligare information på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Behov av beställarnätverk utifrån två branscher

Flera myndigheter har försökt att efterfråga fossilfria tjänsteresor med flyg men stött på hinder. Exempelvis var ett förslag i den offentliga utredningen *Biojet för flyget*³² att Kammarkollegiet skulle se över möjligheten att kravställa biojetbränsle vid upphandling av flygtjänster. Det skulle möjliggöra för de statliga myndigheterna att från statliga ramavtal avropa flygresor med en viss andel biojetbränsle. I Kammarkollegiets *Förstudierapport inom Flygresor utrikes*³³ och *Förstudierapport inom Flygresor inrikes*³⁴ är slutsatsen att obligatoriska krav på biojetbränsle skulle innebära en överhängande risk att inte få in tillräckligt med anbud för att säkerställa en sund konkurrens och en tillräcklig kapacitet. Det innebär att marknaden är för omogen för en traditionell upphandling.

Dessutom har flera myndigheter undersökt möjligheterna att samverka med Swedavia som upphandlar biobränsle. Av juridiska skäl gör flera myndigheter bedömningen att det inte möjligt, då det innebär att myndigheterna köper in samma tjänst två gånger (dvs. flygresa genom avrop från Kammarkollegiets avtal och därefter flygbränslet). Samtidigt meddelar flygbranschen i sin färdplan³⁵ behovet av att offentliga verksamheter upphandlar fossilfritt flygbränsle för att bidra till att skapa en grundläggande efterfrågan. Det finns därmed skäl att etablera ett beställarnätverk som kan arbeta med hinderlösning och skapa efterfrågan inför upphandling av flygtjänster.

I syfte att minska utsläppen från tjänsteresor borde fler välja tåget. Tåget behöver utvecklas och bli ett första alternativ för fler, men vad krävs för att det ska bli verklighet. Avsaknad av ett gemensamt biljettsystem har identifierats som en orsak, ett annat är behovet av nattåg till Europa. Regeringen har som ett inledande initiativ gett Trafikverket i uppdrag att upphandla nattåg på utvalda sträckor, Stockholm - Hamburg och Malmö - Bryssel³⁶. Samtidigt redovisar Trafikverket i sin förstudie³⁷ kostnadsberäkningar som ger förluster på dessa sträckor. Trafikverket anser att nya tåg med fler platser per vagn eller kombinerade dag- och nattåg skulle ge större lönsamhet, men att det kräver utveckling som tar tid. Ett beställarnätverk fokuserar på utvecklingsmöjligheter och potential till innovation inför upphandling.

Erfarenheter från myndigheter med befintliga beställarnätverk

I arbete med denna konsekvensanalys efterfrågades erfarenheter från de två myndigheter som har initierat och idag finansierar etablerade beställarnätverk. Energimyndigheten och Naturvårdsverket är positiva till sina beställarnätverks resultat och ser ett fortsatt behov av respektive nätverk. Beställarnätverken har bidragit till att beställare, marknadsaktörer och intressenter diskuterar, ifrågasätter och höjer kunskapen inom området. Arbetet resulterar i material, värdefulla projekt och på sikt upp-

³² SOU 2019:11 Biojet för flyget, Statens offentliga utredningar

³³ 23.2-1583-19 Förstudierapport inom Flygresor utrikes, Kammarkollegiet

³⁴ 23.2-7883-19 Förstudierapport inom Flygresor inrikes, Kammarkollegiet

³⁵ Färdplan för fossilfri konkurrenskraft flygbranschen, Fossilfritt Sverige och Föreningen Svenskt Flyg

³⁶ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/nu-ska-nattag-till-europa-upphandlas/>

³⁷ Nattåg till Europa, Trafikverket, Publikationsnummer: 2020:107

handling av hållbara lösningar. Resultaten har fått spridning både i och även utanför Sverige. Dessutom är det troligt att respektive branschen kunnat få sänkta kostnader genom att beställarnätverkets deltagare blivit mer effektiva beställare. Myndigheterna uppger att nätverken inte har haft några negativa effekter.

För mer information om resultat och effekter från respektive beställarnätverk hänvisar vi till myndigheternas och beställarnätverkens webbplatser. Där återfinns också årliga redovisningar, utvärderingar, projektrapporter och framtaget stödmaterial till nätverkets intressenter.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Innovation behövs i klimatomställningen och är en av flera förutsättningar för att uppnå uppsatta klimatmål. Nya innovativa lösningar möjliggör för tekniksprång och förändrade beteenden som kan leda till utsläppsminskningar. I den klimatpolitiska handlingsplanen³⁸ presenteras en ambitiös klimatpolitik som bidrar till ett grönare näringsliv och hållbara innovationer. Planen föreslår att staten kan vara delaktig i att främja innovationer som kan leda till kraftigt minskade utsläpp och samtidigt minska förekomsten av innovationsrelaterade marknadsmisslyckanden. Dessutom föreslås att lämpliga myndigheter får i uppdrag att initiera beställarnätverk på transportinfrastrukturområdet för att bidra till klimatet.

Utgångspunkten för detta förslag är att innovationsarbetet inom beställarnätverkets arbete har en effekt på miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* på lång sikt och på kort sikt även på det föreslagna etappmålet för tjänsteresor. Dessutom förväntas förslaget ha positiv påverkan på mål *12 Hållbar konsumtion och produktion* i Agenda 2030. Ett beställarnätverk för tjänsteresor ska verka för hållbar utveckling och minskad påverkan på klimat och miljö vid konsumtion och produktion av resor.

Beställarnätverkets möjlighet till påverkan inom olika branscher i syfte att minska utsläpp

Utsläpp av växthusgaser från såväl de statliga myndigheternas tjänsteresor som resor generellt kommer i huvudsak från två trafikslag, flyg och personbil. För att bidra till att uppnå etappmålet för tjänsteresor kan beställarnätverket antingen arbeta för en utsläppsminskning från respektive trafikslag eller verka för att andra resealternativ är lika attraktiva och tillgängliga för beställaren. En förutsättning för beställarnätverkets möjligheter att påverka marknaden är att de är en "tillräckligt" stor kund och att marknadsaktörerna ser beställaren som en kompetent beställare och samarbetspartner.

³⁸ Prop. 2019/20:65 En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan, Regeringen

Sveriges statliga myndigheter står för ca 2-3 procent av utsläppen av växthusgaser från svenska befolkningens flygresor och de statliga myndigheterna gjorde ca 329 000 flygresor 2019. Det är en betydande andel och därmed kan staten som kund få stor påverkan på marknaden. Beställarnätverket kan också bjuda in andra offentliga beställare, förslagsvis kommuner och regioner, för att öka köpkraften och därmed också möjligheten att påverka.

Övergång till ett fossilfritt flyg kräver att det etableras en fungerande marknad för fossilfritt bränsle och en ökad användning av elflyg. Staten har en viktig roll och kan agera första kund tillsammans med andra upphandlande myndigheter. En långsiktig och strukturerad dialog krävs för att undanröja hinder och tillsammans utforma lösningar. Beställarnätverket för tjänsteresor kan därmed ha en avgörande roll i det arbetet.

Tekniken för personbilar med extremt låg klimatpåverkan är utvecklad och redan i bruk. Exempelvis finns bilar som drivs på biobränslen, vätgas och laddningsbara batterier på marknaden. Upphandlande myndigheter har lång erfarenhet av upphandling av miljöbilar och transporter med låga koldioxidnivåer. Exempelvis är kollektivtrafiken fossilfri i många regioner. Det finns också utarbetad stöd till upphandlande myndigheter, exempelvis tillhandahåller Upphandlingsmyndigheten formulerade hållbarhetskriterier för olika fordon på sin webbplats. Ett beställarnätverk behövs inte för att driva utveckling av teknisk karaktär för personbilar. Istället kan frågeställningar som berör delningstjänster och nya affärsmodeller för bilresor vara intressant innovationsområde för att påverka resor generellt.

Utöver att driva på förändring inom de trafikslag som står för de största utsläppen av växthusgaser kan beställarnätverket främja utveckling och/eller premiering av alternativa färd sätt. Exempelvis verkar för att researrangörerna utvecklar reseportaler som utgår ifrån resebehovet och nudgar det miljöbästa alternativet. Ett annat förslag är samverkan med tågbranschen för att utveckla tågresan till ett mer eftertraktat alternativ. I Kammarkollegiets *Förstudie för tågresor* dras slutsatsen att myndigheter ofta, i stor omfattning och till ansenliga värden, använder sig av tåg som transportmedel. Det motiverar tågbranschen till dialog och samverkan med beställarnätverkets deltagare.

Beställarnätverk som medel för att uppnå effekt på miljömålen

I beställarnätverk kombineras flera insatser, i första hand:

1. **inköp**, där man använder köpkraften medvetet för att främja samhällsnyttor utöver de som tjänsten/varan primärt ska skapa, exempelvis minskad klimatpåverkan,
2. **bidrag** till utveckling och innovation.

Ett beställarnätverk arbetar med potentiella framtida inköp, där marknaden inte är mogen. Utveckling och röjning av eventuella hinder genomförs av nätverket i projektform och finansieras av bidrag för forskning, utveckling och innovation innan upphandling är aktuellt. Genom beställarnätverk utvecklas den strategiska styrningen för de offentliga inköpen inom behovsområdet. Beställarnätverk innebär också en möjlighet att påverka marknaden utanför Sveriges gränser, dit andra styrmedel har svårt att nå.

Det ligger i beställarnätverks natur att förena utvecklings- och upphandlingsprocess i sitt angreppssätt. Nätverket hanterar beroenden och tar tillvara synergier mellan de båda processerna och det innebär stora tids- och ekonomiska vinster för bägge parter. Utan beställarnätverket uteblir synergier och det är osäkert om samma effekt på miljön kan uppnås. Klimatmålen är tidsatta och det finns ett stort behov att snabba på omställningen till ett hållbart samhälle. Dessutom kan inte enskilda upphandlande myndigheter uppnå samma effekter som ett gemensamt beställarnätverk.

Det finns fler styrmedel som kan användas i syfte att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn. Vanligt förekommande är att använda skatter och annan typ lagstiftning. Regeringen har exempelvis valt att införa såväl flygskatt som skattenedsättning för mer klimatsmarta biodrivmedel. Ett annat är subventioner med avsikten att sänka priset på en produkt/tjänst som har låg påverkan på klimatet. Subvention ges till redan utvecklade och kommersialiserade lösningar. Dessa är effektiva styrmedel för att minska utsläppen, men är inte jämförbara med beställarnätverk vars primära syfte är att stimulera till utveckling och möjliggöra för nya marknader att etablera sig. De nya lösningarna ska i sin tur bidra till miljömålen.

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

Den samlade köpkraften ökar incitamenten att små och medelstora företag att investera i utveckling eftersom de får en kommande möjlighet att göra affärer med flera offentliga kunder. Samtidigt kan nätverket bidra till högre utväxling på FoU och en snabbare väg till kommersialisering. Fler innovationer och tekniksprång kan innebära ökade möjligheter till tillväxt och export. Det kan på sikt stärka landets konkurrenskraft.

Ett beställarnätverk för tjänsteresor har en direkt påverkan på delmål *12.7 Främja hållbara metoder för offentlig upphandling* i Agenda 2030. Då det är nätverkets uppdrag att utveckla, testa och utvärdera nya metoder för innovationsarbete i samarbete med marknaden och förberedelser för upphandling. Det innebär att förslaget har en positiv inverkan även på mål *9 Hållbar industri, innovationer och infrastruktur* i agendan. Det förväntas att förslaget leder till effekter på dessa mål, då etablerade nätverk gör det idag. Exempelvis har vissa resultat till och med fått internationell spridning.

Den nationella upphandlingsstrategin, som i första hand riktar sig mot statliga myndigheter, har sju inriktningsmål. Ett beställarnätverk ska verka för att bidra till alla sju mål, men två är mer relevanta; mål *5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar* och mål *6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling*

Förslag kommer ge effekt på ovanstående mål, då nätverket kommer att:

- Främja hållbar utveckling och innovativa lösningar.
- Samordna behov och formulera en tydlig efterfrågan för tjänsteresor.
- Stimulera och driva på marknaden genom samverkan och dialog med marknadens aktörer.
- Utveckla metoder för såväl innovationsupphandling som för ökad miljöhänsyn och livscykelanalysperspektiv i upphandling.
- Stärka konkurrens genom öppenhet och lika behandling.

Beskrivning av analysen av förslaget effekter på olika mål:

Konsekvensanalysen grundar sig på olika måldokument och underlag, exempelvis årliga rapporter från Miljöledning i staten. Dessutom har alternativa styrmedel beaktats och utretts. Förväntade effekter om förslaget genomförs såväl som om det inte genomförs har beskrivits i analysen.

Det har gjorts en insamling av erfarenheter från myndigheter med etablerade beställarnätverk. Energimyndigheten och Naturvårdsverket finansierar etablerade beställarnätverk, även kallat beställargrupper. Naturvårdsverket har nätverk inom områdena konstgräs, avancerad vattenrening och efterbehandling av förorenad mark. Energimyndigheten har ett flertal nätverk, där två är de väletablerade BeBo och BeLok. Som en del av metoden för denna konsekvensanalys skickades nio frågor till respektive myndighet och ansvariga för finansiering till respektive nätverk/initiativ svarade. Frågorna redovisas sist i detta dokument som en bilaga.

Bedömning av osäkerhet i utfall:

Då beställarnätverket inte har identifierat sina arbetsområden är det svårt att vara specifik om utfall och en djup analys är inte möjlig. Det kan finnas ett behov av en kompletterande analys efter ca ett år för att utvärdera prioriterade initiativ och dess konsekvenser.

Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:

Beställarnätverket har direkta kostnader för samordning, administration och kommunikation. Arbetet brukar bedrivas i form av ett sekretariat. Kostnaden för beställarnätverket för tjänsteresor skattas den till ca 2500 – 3000 tkr och föreslås finansieras via ett extra bidrag. Efter etablering kan kostnaden minska och ersättas av finansiering av konkreta förstudier och projekt. Projektfinansiering kan ges från myndigheternas anslag till specifika satsningar och från myndigheternas utlysningar till forskning, utveckling och innovation inom området.

Beställarnätverkets resultat förväntas leda till fler upphandlingar av nya lösningar får såväl marknaden som den upphandlande organisationen. Ett utökat utbud och en högre konkurrens påverkar på sikt de offentliga finanserna genom ökad tillväxt. Innovationer skapar möjligheter till export och nya arbetstillfällen.

Framtida lösningar med lägre påverkan på klimatet förväntas inledningsvis kosta mer än likvärdiga lösningar. Beställarnätverkets arbete bör på sikt sänka prisnivån på utvecklade lösningar till följd av samordning, kunskapsutbyte, hantering av risker under utveckling och identifiering av riskpremier inför upphandling.

FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:

Syftet med beställarnätverket är att främja innovation. I analysen av förslagets kostnadseffektivitet är det relevant att göra en jämförelse med alternativa styrmedel. Subvention är ett styrmedel som främjar framtagna innovationer som ger en minskad klimatpåverkan. Förmodligen skulle styrmedlet ge upphov till en bredare spridning av framtagna innovationer, då styrmedlet riktar sig mot såväl upphandlande myndigheter som andra kunder. Effekten per krona kan då bli högre för subvention och styrmedlet anses mer kostnadseffektiv. Men beställarnätverk kan inte jämföras med subvention, eftersom man uppnår olika innovationseffekter med de två styrmedlen. Syftet med beställarnätverk är att stimulera till innovation genom att använda incitament som köpkraft och det sistnämnda att skala upp redan utvecklade lösningar.

Som tidigare nämnts är beställarnätverk en kombination av två styrmedel, inköp och finansiering av FoU. Synergierna som skapas medför att beställarnätverk är mer kostnadseffektivt än de två styrmedlen var för sig. Beställarnätverkens resultat kan användas av alla upphandlande myndigheter och även sprida sig till andra beställare. Samordningen som krävs i ett beställarnätverk är förenade med vissa kostnader, men det är kostnadseffektivare än om respektive upphandlande myndighet genererar samma resultat enskilt (om möjligt). Samtidigt gynnar beställarnätverk näringslivet, dvs. relationen, utvecklare och beställare/behovsägare förväntas ge en högre träffsäkerhet i företagets FoU-satsning. Det torde innebära lägre utvecklingskostnader och förmodligen ett lägre marknadspris på utvecklad lösning.

Erfarenheter från myndigheter med etablerade beställarnätverk

De fem tillfrågade etablerade beställarnätverken är överens om att initieringen och finansieringen av respektive beställarnätverk är en kostnadseffektiv satsning för respektive myndigheten. I medverkande organisationer sker besparingar genom den spridning av teknik, metoder och lösningar som sker på marknaden, enligt nätverken. Deras uppfattning är att det torde bidra till att tjäna igen kostnaderna för att driva nätverken.

Myndigheterna anser att om de inte initierat och finansierat nätverket skulle deras egen arbetsbörda öka, exempelvis skulle de behöva öka sin vägledning och kommunikation inom det relevanta området. Myndigheten har inte samma möjlighet att uppnå likvärdigt resultat och på sikt skapa samma effekt som nätverken, då myndigheterna saknar upparbetade kontaktnät med branschaktörerna. Dessutom finns det förmodligen tveksamheter och potentiella konflikter i att leda ett beställarnätverk med tanke på myndighetens roll, som reglerande och föreskrivande myndighet.

Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:

Analysen av förslagets kostnadseffektivitet grundar sig på principiella resonemang om samhällsekonomiska kostnader, effekter av olika styrmedel som riktar sig mot innovationsområdet samt erfarenheter från fem etablerade nätverk om dess kostnadseffektivitet.

Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:

Beskrivningarna om kostnadseffektivitet är breda i denna konsekvensanalys. Det är ett uttryck för att innovationsområdet till sin natur medför många osäkerheter.

FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET

Bedömning av regeringens rådighet:

Regeringen bör ge statliga myndigheter i uppdrag att initiera ett beställarnätverk för tjänsteresor för att skynda på utvecklingen. Myndighetens anslag bör innefatta möjligheten till att transferera medel och villkoren bör vara utformade så bidragsgivning till nätverksstrukturer inkluderas. Idag är beställarnätverk ett relativt okänt styrmedel och mer kunskap behövs.

För att snabba på utvecklingen och underlätta för myndigheter att initiera och finansiera beställarnätverk föreslås regeringen agera.

Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:

Ett beställarnätverk för tjänsteresor bör ha höga ambitioner och skapa förutsättningar för andra beställarnätverk. Det blir det första nätverket som utgår från Staten går före. Nätverket ska generera kunskap om beställarnätverk som styrmedel och etablera en grund för att initiera fler beställarnätverk.

Ett beställarnätverk har direkta kostnader för ett sekretariat. Funktionen har en koordinerande roll mellan deltagare/beställare, men också mellan nätverket och marknaden. Sekretariatet är den gemensamma kontaktpunkten och är ansvarig för nätverkets interna och externa kommunikation samt kunskapsspridning. Därutöver har nätverket kostnader för att genomföra olika arrangemang och beställa konsultuppdrag för att ta fram och sammanställa branschpassade underlag som tydligt bidrar till att fylla beställarnätverkets övergripande syfte. Kostnaden för beställarnätverket för tjänsteresor skattas för första året till mellan 2500 och 3000 tkr beroende på ambitionsnivå. Förslagets kostnad föreslås finansieras via ett extra bidrag.

En effektiv start med många deltagande myndigheter som beställare är avgörande för framgång. Samtidigt bör antalet myndigheter med engagemang i exempelvis styrgrupp eller motsvarande begränsas. Nätverket ska vara effektivt och våga vara "en spjutspets" inom sitt område. Sekretariatsfunktionen föreslås upphandlas och startar med att bjuda in beställare till nätverket. Därefter kan man samlas och diskutera formulering av mål och gemensamma aktiviteter och projekt. Sekretariatet kommer ha högre kostnader under sitt första år, exempelvis för etablering och administration. Därefter förväntas en större andel av arbetet bedrivas i projektform. Det innebär att de direkta kostnaderna för beställarnätverket kan minska efter etablering av nätverket och istället ökar kostnader för förstudier och projekt.

Projekt- och förstudiekostnaderna föreslås finansieras via myndigheternas anslag för specifika satsningar och deras FoI-medel. Regeringen bör tillse att relevanta myndigheter har anslag och forskning och innovationsmedel som kan komma nätverket till gagn.

Myndigheternas anslag ska innefatta möjligheten till att transferera medel. Marknadens aktörer förväntas också bidra med medfinansiering till olika projekt. Det ger god utväxling på statliga medel.

Kostnader för etablerade nätverk

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har etablerade beställarnätverk. De har direkt kostnader för beställarnätverken varierar från 350 till 3000 tkr/år. Det med lägst kostnad har inget upphandlat sekretariat och Energimyndighetens nätverk BeBo och BeLok står för den högsta kostnaden. BeBo och BeLok är väl etablerade nätverk, som dessutom har tematiska fördjupningsområden innehållande subnätverk.

Från år till år variera andelen projektmedel till beställarnätverken. Etablerade nätverk redovisar mellan 200 upp till 1500 tkr per år från finansierande myndighet. I fyra av fem nätverk bidrar även andra intressenter, ofta marknadens aktörer, med ytterligare projektmedel. Dessutom kan resultat och projektidéer från beställarnätverket slussas in i olika utlysningar för forskning och innovation.

De indirekta kostnaderna för beställarnätverk består till största delen av tid in-kind från deltagarna. Dessutom lägger stödjande och finansierande myndighet chefs- och handläggartid. Två av Naturvårdsverkets beställarnätverk skattar den tiden till två arbetsveckor årligen. Samtidigt kan myndigheterna använda utvalda delar av beställarnätverkens resultat i sitt arbete.

Behov av särskilda bemyndiganden:

Förslaget är inte i behov av särskilda bemyndiganden.

FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER

Förslagets negativa konsekvenser för miljön:

Om efterfrågan på biobränslen blir så hög att det påverkar ekosystemen kan det leda till negativa konsekvenser på miljön och påverka den biologiska mångfalden. Det behövs mer information och dataunderlag för att fastställa miljöpåverkan från elbilens batteri, exempelvis om råvaruförsörjningen av batteriets metaller. Det är viktigt att ta hänsyn och hantera målkonflikter inom beställarnätverket.

Förslagets konsekvenser för näringslivet:

Ett beställarnätverk leder till många positiva effekter för näringslivet som redan nämnts i denna konsekvensanalys. Eventuellt kan en oavsiktlig negativ konsekvens vara att man gynnar specifika företag och deras utveckling. Det leder i sin tur till att konkurrensen påverkas. Detta är inte specifikt för beställarnätverk utan liknade effekter kan uppstå vid traditionellt innovationsarbete mellan offentliga organisationer och privata aktörer.

Förslagets konsekvenser för hushållen:

Beställarnätverket ger inga konsekvenser för hushållen på kort sikt. Beställarnätverkets långsiktiga resultatmål är att det växer fram en hållbar resemarknad med ett hållbart utbud som kommer hushållen till gagn.

Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:

Ja, det finns osäkerheter kring konsekvenserna och i första hand för näringslivet.

SAMSYN**Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget?**

Under genomförandet av denna konsekvensanalys har ett samarbete förts mellan sex myndigheter Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Länsstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. Deras kompetens har varit värdefull och avgörande för konsekvensanalysen. Respektive myndigheter anser att de har förmågan att bidra till ett beställarnätverk för tjänsteresor utifrån sina uppdrag och har formulerat följande bidrag:

Energimyndigheten

- utreder och föreslår styrmedel för omställning av transportsektorn, både internationellt och nationellt,
- främja och finansiera forskning inom transporter samt har uppdrag att främja omställningen av transportsektorn på lokal och regional nivå,
- verksamhetsmål för att minska våra egna CO₂-utsläpp från resor.

Naturvårdsverket

- ansvar för att verka för att nå miljömålen,
- har kunskaper om klimat, utsläpp från transporter,
- har kunskap om och erfarenhet av beställarnätverk,
- hanterar projektmedel,
- har ett internt driv i frågor kring tjänsteresor och tjänsteresors utsläpp.

Trafikverket

- har expertkompetens inom transportområde, inte minst inom vägfordons miljö- och trafik-säkerhetsegenskaper och krav/policy för vägfordon och drivmedel,
- finansierar FoI inom transportområdet,
- genomför många tjänsteresor,
- har internt inriktningsmål för utsläpp från tjänsteresor.

Transportstyrelsen

- har som miljömål att stadigt minska utsläppen av koldioxid från korta flygresor,

- kan bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem
- ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
- har sakkompetens miljö inom trafikslagen.

Länsstyrelsen

- har regional och lokal kunskap och nätverk,
- har breda främjandeuppdrag inom miljö, klimat och hållbar utveckling (verka för målen),
- har miljöledningsuppdrag där vi har intresse av att miljöanpassa våra egna transporter.

Upphandlingsmyndigheten:

- stödjer och främjar beställarnätverk och beställargrupper,
- ska öka kompetensen om innovationsupphandling,
- verkar för miljömässig upphandling,
- främjar innovativa lösningar inom upphandling.

Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:

Inom Staten går före har i första hand tre myndigheter, Upphandlingsmyndigheten, Naturvårdsverket och Trafikverket varit involverade i framtagandet av analyser och bedömningar i denna konsekvensanalys. Dessutom har Energimyndigheten och Naturvårdsverket bidragit med eget material och erfarenheter från befintliga beställarnätverk.

Kontaktpersonerna för MMR har fått del av utkast av konsekvensanalysen inför formellt utskick från miljömålsrådets kansli.

ÖVRIGT

Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:

Frågor till Energimyndigheten och Naturvårdsverket angående deras sex etablerade nätverk/initiativ.

1. Finns det andra sett att arbeta för att uppnå ett likartat resultat som beställarnätverken/beställargruppen åstadkommer?
2. Vilka är era direkta årliga kostnader för att bedriva respektive beställarnätverk/beställargrupp? Exempelvis de kostnader ni har att bedriva sekretariatsfunktion och genomföra kommunikationsaktiviteter, erfarenhetsdelning osv. Kostnader i både tidsåtgång och kr, samt hur ni skattat kostnaden i kronor. Har ni indirekta kostnader? Vad skattar ni dessa till?
3. Innebär beställarnätverken några besparingar jämfört med om ni inte hade haft något nätverk? Om ja, skatta gärna även detta i tidsåtgång och kr.
4. Hur mycket medel har betalats ut från myndigheten till respektive beställarnätverk/beställargrupp för specifika projekt/förstudier (och under vilken tidsperiod)? Hur stor andel av de totala projektmedlen kommer från myndigheten?
5. Vilka positiva effekter har beställarnätverket åstadkommit på marknaden och på miljön jämfört med om ni inte hade haft nätverket?
Har även nätverket haft några oavsiktliga negativa effekter? Vilka?
6. Kan ni nämna några konkreta resultat som beställarnätverket/-gruppen genomfört?
7. Hur följer ni upp och/eller hur skulle ni vilja kunna följa upp effekterna av beställarnätverk?
8. Anser ni att beställarnätverket är ett kostnadseffektivt sätt att nå de uppsatta målen? Motivera.
9. I nuvarande utkast återfinns följande textavsnitt:

Det uppkommer ofta hinder för myndigheter att finansiera beställarnätverk. Om myndigheten ska kunna finansiera nätverk behöver myndighetens anslag innefatta möjligheten till att transferera medel. Dessutom bör villkoren vara utformade så bidragsgivning till nätverksstrukturer inkluderas. Idag är det ofta otydligt om anslagen tillåter finansiering av beställarnätverk och en bedömning görs utifrån var enskilt anslag och nätverk.

Ser ni andra hinder för myndigheter att initiera och finansiera beställarnätverk?

Bilaga 2:1 Sammanfattning av förslag till regeringen från Insatser för grön infrastruktur

Helene Lindahl
Tel: 010-698 10 51
helene.lindahl
@naturvardsverket.se

PM
2021-01-28 Ärendenr:
NV-07627-19

Miljömålsrådet

Förslag till fyra etappmål och ett regeringsuppdrag från programområdet Insatser för grön infrastruktur

Frågor om biologisk mångfald ligger högt på agendan globalt, inom EU och i Sverige. Rapporten från IPBES maj 2019 liksom Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen samma år och EU:s samlade rapportering "State of Nature in the EU" som kom oktober 2020, ger alla budskapet att vi behöver ta krafttag för att den biologiska mångfalden med dess ekosystemtjänster vi är beroende av. Dessa behöver säkras för oss själva och generationerna efter oss.

En av de viktigaste förutsättningarna för att den biologiska mångfalden ska kunna producera ekosystemtjänsterna är att det finns en funktionell grön infrastruktur. Grön infrastruktur 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 och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet. Den är också en viktig del i att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Förslagen från Programområdet syftar till att vara steg på vägen mot våra mål.

Miljömålsrådet beslutade 2019 att inrätta programområden. Insatser för grön infrastruktur var ett av dem och Naturvårdsverket fick drivansvaret. De sju projekten i Programområdet började sitt arbete i mars 2020. Miljömålsrådet skickade särskilt med ett önskemål om att programområdet skulle ta fram förslag på etappmål. De befintliga etappmål som innehöll delar om grön infrastruktur gällde endast till 2020.

Utgångspunkten i arbetet var att de olika sakprojekten i programområdet om skog, odlingslandskap och våtmarker skulle föreslå etappmål. Då de är dialogprojekt hade de inte kommit så långt i sina processer att det var möjligt. Undantaget var ett samverkansprojekt som länsstyrelserna driver om ekosystemtjänster i planeringen, projekt 7. Etappmålprojektet beslutade därför att även arbeta fram egna förslag,

med utgångspunkten att de inte skulle påverka processerna eller föregripa resultatet av arbetet i de övriga projekten i programområdet.

Arbetet med förslagen

De ingående myndigheterna har tagit fram förslagen i en samverkansprocess med ett gemensamt ansvar för arbetet. Det innebär att myndigheterna som ingår i arbetsgruppen i etappmålprojektet "äger" förslagen tillsammans. Samverkansprocessen ska säkerställa att alla myndigheterna står bakom de etappmålsförslag som läggs fram.

I etappmålprojektet ingick från början Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Trafikstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, och länsstyrelserna. Boverket har valt att inte ingå i arbetsgruppen om grön infrastruktur, men har bidragit med vissa synpunkter i arbetets slutskede. Jordbruksverket lämnade arbetet i november 2020 pga. förändrade prioriteringar hos myndigheten till följd av intensifierat arbete med EU:s nya gemensamma jordbruks- och landsbygdsolitik (CAP). Förslagen har lyfts i en förankringsprocess under hösten 2020 och sedan igen i januari 2021 på alla myndigheter som ingår i projektet inför rapportering till Miljömålsrådet.

Inget av förslagen utgör det perfekta eller slutliga målet för grön infrastruktur, men tillsammans skulle de innebära viktiga bidrag till att nå generationsmålet och flera etappmål. Dessutom bidrar förslagen till flera andra betydelsefulla samhällsmål som t ex de om klimatet. Den myndighet som ursprungligen initierade förslaget har varit den som ansvarat för att hålla i det under arbetets gång. Naturvårdsverket har dock själva arbetat vidare med förslaget från Jordbruksverket efter överenskommelse mellan myndigheterna. Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket har förankrat förslagen med de sektorer de ansvarar för.

Förslag till nya etappmål

1. "Skogens kvalitativa livsmiljöer för hotade arter ska öka och en större bredd av ekosystemtjänster gynnas i virkesproducerande bestånd, genom att till år 2023 öka andelen hyggesfritt skogsbruk och på så vis stärka den gröna infrastrukturen."

Målet uttrycks som en önskvärd riktning och inte som en fast areal eller procentuell ökning. År 2023 bör ett nytt etappmål beslutas där ökningen kvantifieras. Hyggesfritt skogsbruk har potential att lösa flera mål- eller intressekonflikter som kan uppstå mellan virkesproduktion och andra samhällsmål/intressen och är en åtgärd som är positivt för biologisk mångfald, bredden av ekosystemtjänster och för grön infrastruktur i landskapet. Hyggesfria metoder har möjlighet att gynna friluftsliv, rekreation, biologisk mångfald, renskötsel och kulturmiljövården. Många arter en större möjlighet att finnas kvar jämfört med vid trakthyggesbruk. Exempel på organismgrupper som gynnas kan vara marksvampar, hänglavar, mossor och fåglar.

De viktigaste konsekvenserna: Hyggesfria metoder innebär i de flesta fall lägre produktion och lönsamhet, maskiner och metoder kan behöva anpassas. Andelen sågtimmer bedöms öka medan massaveden minskar. Förslaget i sin nuvarande form beräknas endast få marginella negativa effekter.

2. ”Den ekologiska funktionaliteten i slättbygd ska väsentligen ha förbättrats till 2027. Detta ska uppnås genom att betesmarker, våtmarker och småbiotoper dels bevaras och sköts så att de bidrar till att stärka biologisk mångfald och grön infrastruktur, dels restaureras, återskapas och nyanläggs i en tillräcklig omfattning på platser där de bidrar till att stärka grön infrastruktur.”

Jordbrukets rationalisering har lett till att många småbiotoper och våtmarker har tagits bort, och därigenom har den variation av livsmiljöer och landskapselement som tidigare funnits i stor utsträckning försvunnit. Att öka mängden småbiotoper är därför en angelägen insats för att bevara insekter, fåglar och annan biologisk mångfald i åkerdominerade bygder. Stärkt ekologisk funktionalitet genom fler och bättre skötta betesmarker, våtmarker och småbiotoper ökar också ekosystemens resiliens/motståndskraft i ett förändrat klimat.

De viktigaste konsekvenserna: Om permanenta småbiotoper anläggs på åkermark, kan det påverka jordbrukarnas produktion negativt. Förslaget omfattar även andra intilliggande marker.

3. ”Senast 2026 har förutsättningarna för biologisk mångfald förbättrats genom restaurerad eller återskapad grön infrastruktur i anslutning till bebyggelse och Natura 2000-områden samt i och omkring värdetrakter, i den omfattning som anges i länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur.”

Natura 2000-områden och utpekade värdetrakterna i länsstyrelsernas regionala handlingsplaner för grön infrastruktur har särskilt stora värden för den biologiska mångfalden. Åtgärder bör därför prioriteras runt dessa områden så att naturvärdena där finns kvar och kan utvecklas. Sådana områden med förstärkt konnektivitet utgör dessutom viktiga delar i de åtaganden alla EU:s medlemsstater ska göra enligt biologisk mångfaldsstrategin. Ett sätt att uppnå etappmålet är att uppmuntra och stödja enskilda, myndigheter och organisationer att genomföra restaureringar och återskapa förlorade värden kopplade till grön infrastruktur. Förslaget utgår från nyttjande av befintliga medel, både nationella och de som kan fås från EU:s fonder.

De viktigaste konsekvenserna: Förslaget kan ge negativa konsekvenser för vissa markägare om åtgärden att förbättra konnektiviteten försvårar rationellt brukande. Vi bedömer att det endast blir aktuellt i enskilda fall och att de kan få ekonomisk ersättning för detta.

4. ”Senast år 2025 ska påverkan på den gröna infrastrukturens funktionalitet beaktas i beslut och planer gällande mark- och vattenanvändning, så att biologisk mångfald stärks och förvaltas långsiktigt hållbart.”

I enskilda beslut och planer om mark- och vattenanvändning tas i dagsläget sällan eller aldrig hänsyn till hur olika åtgärder påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett landskapsperspektiv. Bristen på helhetsperspektiv och bedömningen hur det tillsynes lilla beslutet eller planen påverkar de stora sammanhangen är en viktig del till varför vi idag inte uppnår många av de landskapsanknutna miljömålen. Detta är också ett av skälen till att arbetet med grön infrastruktur initierades av regeringen. Ökad hänsyn till grön infrastruktur i beslut och samhällsplanering kan även bidra till stärkt klimatanpassning genom stabilare lokalklimat och naturliga system för hantering av till exempel ytvatten för att minska risken för översvämningar. Etappmålet syftar i första hand till att omfatta översiktsplaner, ändringar av översiktsplaner, planprogram, detaljplaner, lokaliseringsprövningar samt tillstånd och andra beslut som rör förändrad mark- och vattenanvändning enligt miljöbalken.

De viktigaste konsekvenserna: Omständigheter kan medföra påverkan och konsekvenser för näringslivet och hushållen i vissa fall. Dessa kommer emellertid inte att vara av ekonomisk karaktär men kan beröra till exempel lämplig lokalisering av verksamhet.

Förslag till nytt regeringsuppdrag till Trafikverket

1. 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 viktiga natur- och kulturvärden för grön infrastruktur. Utredning bör ske i samverkan med Riksförbundet Enskilda Vägar (REV).

Enskilda vägar med statligt bidrag omfattar ca 20 procent av vägnätet och berör ca 24 000 väghållare organiserade i Riksförbundet Enskilda Vägar (REV). Därmed finns en stor potential att stärka grön infrastruktur. Befintligt ekonomiskt stödssystem hanteras av Trafikverket men är i regeringens direktiv begränsat till stöd för vägtekniska åtgärder. Genom att anpassa regelverket så att det även tillåter stöd till åtgärder som stärker grön infrastruktur och stärker biologisk mångfald får staten ett instrument som kan ge effekter både snabbt och vittomfattande ute i landskapet. Det förslag som Trafikverket tidigare utrett innebär att en vägförening kan föreslå åtgärder som Trafikverket bedömer och ger bidrag till. Det ger en möjlighet att samla betydelsefull information om värden och möjligheter för att stärka grön infrastruktur vilket saknas idag. Det kan därför även ge betydelsefull information till de länsvisa planerna för grön infrastruktur och därmed förbättra och effektivisera arbetet med att stärka grön infrastruktur i hela landskapet.

De viktigaste konsekvenserna: Konsekvenser kan inte bedömas innan utredning skett.

Förslagen presenteras i sin helhet i bilaga 2:2-2:6.

Bilaga 2:2 Förslag etappmål hyggesfritt skogsbruk inkl. konsekvensbedömning

Förslag om Etappmål om hyggesfritt skogsbruk

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS
<p>Styrmedels-/åtgärdsförslag:</p> <p>Förslag till etappmål:</p> <p>Skogens kvalitativa livsmiljöer för hotade arter ska öka och en större bredd av ekosystemtjänster gynnas i virkesproducerande bestånd, genom att till år 2023 öka andelen hyggesfritt skogsbruk och på så vis stärka den gröna infrastrukturen.</p>
<p>Kortfattad beskrivning av förslaget:</p> <p>Det är viktigt för biologisk mångfald, bredden av ekosystemtjänster och grön infrastruktur i landskapet att utvecklingen mot en ökad andel hyggesfritt skogsbruk fortsätter. Eftersom metoden tillämpas i mycket liten omfattning är en ökning per definition positivt för variationen av livsmiljöer i landskapet. Ett fortsatt fokus på hyggesfritt skogsbruk behövs för att utvecklingen ska gå framåt. Målet uttrycks som en önskvärd riktning och inte som en fast areal eller procentuell ökning. 2023 bör ett nytt etappmål sättas i bruk där ökningen också nivåläggs. Målet gäller för den virkesproducerande skogen, dvs i målklasserna PG³⁹ och PF⁴⁰.</p>
<p>Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:</p> <p>Biologisk mångfald är en grundförutsättning för ekosystemens långsiktiga kapacitet att leverera ekosystemtjänster. Hållbara och artrika ekosystem är en förutsättning för vårt samhälles långsiktiga överlevnad eftersom dessa levererar de viktiga ekosystemtjänsterna.</p> <p>Det dominerande skogsskötselsystemet i Sverige är trakthyggesbruk. Användningen av andra skogsskötselsystem än trakthyggesbruk är marginell. Denna brukningsmetod tillämpas därmed på merparten av den areal som används för virkesproduktion (målklasserna PG och PF) och har stor påverkan på skogslandskapets förutsättningar att bevara biologisk mångfald samt innebär en relativt ensidig påverkan på skogens ekosystemtjänster. Kvalitativa⁴¹ livsmiljöer för hotade arter är viktiga. Höga naturvärden i det boreala skogslandskapet är i stor grad knutna till skog med kontinuitetsvärden. Till följd av trakthyggesbruket har svårspredda arter som är beroende av lång skoglig kontinuitet missgynnats och</p>

³⁹ Produktion med generell miljöhänsyn

⁴⁰ Produktion med förstärkt miljöhänsyn

⁴¹ Habitat med sådan kvalitet att de kan hysa hotade arter

flera är därför hotade i dagens skogslandskap. Sådana skogar som inte tidigare slutavverkats minskar idag, vilket troligen leder till en trivialisering av de svenska skogsekosystemen.

Hyggesfritt skogsbruk är skogsbruksmetoder som inte kallägger marken. Det infattar olika former av blädning, luckhugning och skärmar.

Hyggesfritt skogsbruk är en skogsbruksmetod som genom olika anpassningar samtidigt bidrar till andra värden. Hyggesfritt skogsbruk har därmed potential att lösa flera mål- eller intressekonflikter som kan uppstå mellan virkesproduktion och andra samhällsmål/intressen och är en åtgärd som är positivt för biologisk mångfald, bredden av ekosystemtjänster och för grön infrastruktur i landskapet.

Hyggesfria metoder har möjlighet att gynna friluftsliv, rekreation, biologisk mångfald, renskötsel och kulturmiljövärden. De kan också ge fördelar inom områden som mark och vatten genom att exempelvis minska läckage av metylkvicksilver.

Aktörer och beteenden

Under senare tid har arbete pågått för att få till stånd en ökning av arealen hyggesfritt skogsbruk, bland annat genom kunskapsuppbyggnad, rådgivningsinsatser och genomförda förändringar i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen för att undanröja onödiga hinder för hyggesfria metoder. Dock går utvecklingen mycket långsamt framåt och arbetet behöver fortsätta med ett ökat fokus. Att bruka större arealer med hyggesfria metoder skulle innebära vinster i form av biologiska och sociala värden och minskade målkonflikter mellan olika markanvändning samt främja vidmakthållande av olika ekosystemtjänster. Att bruka skogen med hyggesfria metoder innebär dock ofta lägre produktion och lönsamhet. Svaga av ekonomiska incitament för att bedriva hyggesfritt skogsbruk samt rådande attityder och bristande kunskap är troligtvis förklaringar till det låga användandet.

I början på 1990-talet skedde de senaste mer omfattande förändringarna av skogspolitiken⁴². Skogsvårdslagen avreglerades och blev mer av en minimilag vilket skapade större frihet för skogsägare att välja mål och former för sitt skogsbrukande. Lagstiftningen skulle vara normgivande och verka förebyggande. Den biologiska mångfalden skulle gynnas av avregleringen genom att skogsägare får större frihet att själva välja skötselmetoder. PPP (Polluter Pay Principle) och UPP (User Pay Principle) skulle inte överföras direkt till skogsbruket utan det ökade ansvaret för naturmiljön skulle tillgodoseas inom ramen för sektorsansvaret. För skogsägare innebär ett ökat ansvar dels att de skulle tillgodose de av

⁴² Prop. 1992/93:226. En ny skogspolitik.

statsmakterna fastlagda skogspolitiska målen och dels ett ökat ekonomiskt ansvar för sitt skogsbruk då avgifter och skatter samt bidrag minskade eller togs bort. Skogspolitiken innebär att nå miljömålen är ett gemensamt och delat ansvar mellan staten och skogssektorn. Inom ramen för sektorsansvaret arbetar skogssektorn i dagsläget med att förbättra miljöhänsynen vid avverkning, samt stora arealer frivilliga avsättningar som undantagits skogsproduktion.

Påverkan på miljön

Några exempel på värden som kan främjas med hyggesfria brukningsmetoder följer nedan. Det är viktigt att observera att det är av stor vikt att god miljöhänsyn tillämpas även vid hyggesfritt brukande av skogen.

- Kontinuitet och livsmiljöer för hotade arter i skogslandskapet

Till följd av trakthyggesbruket har svårspredda arter som är beroende av lång skoglig kontinuitet missgynnats och flera av dem är därför hotade i dagens skogslandskap. Många av de skogsarter som i dag är rödlistade är arter som minskar på grund av att de är knutna till miljöer som minskar och blir alltmer fragmenterade. En ökad användning av lämpliga hyggesfria metoder skulle medföra att vissa hotade arter ges en större chans att fortleva i landskapet än vid trakthyggesbruk. Skogar där hyggesfria metoder kan ersätta trakthyggesbruk är exempelvis områden med lång skoglig kontinuitet och med särskilda värden kopplade till trädsiktet. Det kan till exempel vara skogar med tjäderspel och skogar som hyser rika samhällen av mykorrhizasvampar.

Användning av hyggesfria skogsbruksmetoder har potential att bidra med värdefulla livsmiljöer, öka den gröna infrastrukturens funktionalitet, öka konnektiviteten och förstärka värdekärnors funktion i landskapet, samtidigt som virkesproduktion bedrivs. Generellt sett är hyggesfritt skogsbruk även ett skonsammare sätt att bruka skogen då marken är kontinuerligt trädbevuxen och markberedning inte sker i samma utsträckning. Detta gör att många arter har större möjlighet att finnas kvar jämfört med vid trakthyggesbruk. Exempel på arter som gynnas kan vara marksvampar, hänglavar, mossor och fåglar.

- Sociala värden

Ett hygge kan innebära en kraftig förändring av skogens upplevelsevärden. Fri-luftsutövare uppfattar det ofta som negativt att skogen är borta. Hyggesfritt skogsbruk erbjuder en möjlighet att behålla både upplevelsevärden och brukandet för viss virkesproduktion. Mer hyggesfritt brukad skog kan även bidra till ökad variation i landskapet vilket är positivt för upplevelsevärdena. Ett ökat användande av hyggesfria metoder kan förbättra förutsättningarna för exempelvis naturturism och folkhälsa. Exempelvis luckhuggning, överhållen skärm, eller blädning kan vara lämpliga metoder för att kombinera mål för virkesproduktion och sociala värden.

- Förstärka kantzoners effekt

Områden där skogen brukas med hyggesfria metoder kan utgöra förstärkningszoner vid kantzoner mot jordbruk, sjöar, våtmarker och vattendrag. Skogen i anslutning till vattendrag påverkar vattenmiljön. Beskuggning är en av flera viktiga funktioner som träden har för mindre vattendrag i skogslandskapet. För stort ljusinsläpp i mindre vattendrag kan ha stor påverkan på vattentemperatur, tillväxt av alger med mera som påverkar livsmiljö och vattenlevande organismer direkt eller indirekt. Att tillämpa olika hyggesfria metoder, exempelvis blädning, överhållen skärm i anslutning till kantzoner kan förstärka kantzonens positiva effekt samtidigt som man kan uppnå virkesproduktion i området.

- Buffertzoner för att minska negativa kanteffekter

Många värdekärnor påverkas av negativa kanteffekter och kan därför behöva en buffert av omgivande skog i anslutning till biotopen för att bibehålla de biologiska värdena över tid. Detta gäller till exempel miljöer där naturvärdena är knutna till en hög och jämn luftfuktighet samt miljöer där träden är särskilt känsliga för vindfällning. Olika former av hyggesfritt skogsbruk kan göra att den negativa påverkan på områdets höga naturvärden kan minskas när virkesproduktion bedrivs på angränsande arealer. Buffertzonen runt värdekärnor och skyddade områden kan även tillämpas för att stärka och utveckla särskilda värden för biologisk mångfald, upplevelser och besöksnäring.

- Renskötsel

I norra Sverige bedrivs renskötsel och skogsbruk inom samma område. För renarnas vinterbete är skogens hänglavar, och även marklavar, oerhört viktiga. Skogsbruket påverkar ofta renskötseln negativt bland annat genom minskad vinterbetesareal och genom att försvåra samling och drivning av renar. Förutom att tillgången på träd- och marklavar påverkas av skogsbruket, så minskar också den areal som renarna i praktiken kan utnyttja och röra sig över vintertid. Det finns forskningsresultat som visar att renar föredrar gammal, relativt gles skog och undviker att vistas på hyggen, särskilt vintertid, samt att de gynnas av stora sammanhängande betesområden som sammanbinds av korridorer av sparad skog. Hyggesfria skogsbruksmetoder såsom blädning, luckhuggning eller kontinuitets-skogsbruk enligt FSC:s definition är i jämförelse med trakthyggesbruk gynnsamt för renen. Mängden hänglavar kan till och med öka jämfört med orörd skog efter de återkommande huggningarna, eftersom mer ljus släpps ner i beståndet. För renskötseln är avsaknaden av hyggen och minimering av åtgärder som markberedning positivt. Markberedning på hyggerna minskar mängden marklavar, och på hyggerna kan snön packas hårdare så att lavarna blir svårare att komma åt.

- Förhindra ras och skred

Vegetation, speciellt flerskiktad blandskog, bidrar till stabilisering av instabila sluttningar och utgör därmed ett viktigt skydd mot erosion, ras och slamströmmar, liksom effekterna därav. En del av Sveriges instabila områden utgörs av bördig skogsmark. Skogsbruk, det vill säga inverkan på den stabiliserande och skyddande vegetationen, inom dessa områden har således en stor betydelse för erosion, ras och slamströmmar. Sannolikt minskar risken för ras och skred i erosionskänsliga områden vid val av rätt trädslag och hyggesfri metod eftersom

det finns kvar vegetation som binder marken och det inte blir samma grundvat-
tenhöjning som vid en förnygringsavverkning.

Påverkan på samhället

Skogen förser människa och samhället många olika ekosystemtjänster. Skogens ekosystemtjänster är av stor betydelse för människans välfärd. Flera av tjänster-
nas bidrag till människans välfärd är indirekta genom att de upprätthåller *grund-
läggande förutsättningar för den vidare produktionen av alla andra ekosystem-
tjänster*. Människan påverkar i stor grad skogens förmåga att långsiktigt gene-
rera ekosystemtjänster. Sju av skogens ekosystemtjänster hade vid den senaste
bedömningen en otillräcklig status. Detta innebär att dessa ekosystemtjänster
kräver omedelbar uppmärksamhet, utvidgat skydd och/eller försiktig förvaltning.
Ekosystemtjänster med otillräcklig status finns främst bland de reglerande och
stödande tjänsterna, men även enstaka bland de försörjande ekosystemtjän-
terna. Flera av dessa ekosystemtjänster bedöms påverkas positivt av en ökad an-
del hyggesfritt brukande i skogslandskapet.

Att bruka skogen med hyggesfria metoder innebär dock ofta lägre produktion
och lönsamhet vilket kan påverka ett antal försörjande ekosystemtjänster nega-
tivt.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Ja

Analys av lösningsförslag:

I Sverige avverkningsanmäls årligen cirka 200 tusen hektar skog. På större de-
len av arealen tillämpas trakthyggesbruk. Syftet med förslaget är att arealen som
brukas med hyggesfria skogsbruksmetoder ska öka på lämpliga områden. Idag
tillämpas hyggesfria metoder på en mycket låg andel av marken. På grund av
svaga ekonomiska incitament bedöms nya kompletterande styrmedel krävas och
nuvarande styrmedel i form av rådgivnings- och kunskapsbyggande insatser för-
stärkas för att ökningen ska bli märkbar. Beroende på incitamentsstrukturen kan
fler eller färre skogsägare förväntas ändra beteende och övergå till hyggesfria
skogsbruksmetoder.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Förslaget förväntas påverka Levande skogar, Ett rikt växt och djurliv, Grundvat-
ten av god kvalitet, samt Levande sjöar och vattendrag, samt En god bebyggd
miljö i positiv riktning. Förslaget bidrar positivt till arbetet med grön infrastruk-
tur.

<p>Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:</p> <p>Mål för friluftsliv och folkhälsa främjas av anpassningar för att öka eller bibehålla skogens sociala värden.</p>
<p>Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:</p>
<p>Bedömning av osäkerhet i utfall:</p> <p>I och med att ökningen i målet inte är nivålagt är det svårt att analysera konsekvenser. Det finns dock starka skäl för att anta att ökningen kommer att ske i låg omfattning på kort sikt.</p>
<p>Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna: Förslagets effekter beror av nivån på ökningen samt av om regeringen avser tillföra resurser för att stärka incitamenten för att bedriva hyggesfritt skogsbruk.</p>
<p>FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET</p>
<p>Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:</p> <p>Hyggesfritt skogsbruk har potential att till en relativt låg kostnad lösa flera mål- eller intressekonflikter som kan uppstå mellan skogsbruk och andra intressen. Effekterna beror dock av nivån på ökningen. Därmed behövs ett tydligt kvantifierat mål för ökningen för att kunna göra en utförlig analys av kostnadseffektiviteten. Det finns dock starka skäl för att anta att ökningen kommer att ske i låg omfattning på kort sikt eftersom det i dagsläget inte finns förslag på kompletterande styrmedel som kan stärka incitamenten bland skogsägare att övergå till hyggesfritt skogsbruk.</p>
<p>Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:</p> <p>Det behövs ett tydligt kvantifierat mål för ökningen för att kunna göra en utförlig analys av kostnadseffektiviteten. Det finns dock starka skäl för att anta att ökningen kommer att ske i låg omfattning på kort sikt.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:</p> <p>Det behövs ett tydligt kvantifierat mål för ökningen för att kunna göra en utförlig analys av kostnadseffektiviteten. Det finns dock starka skäl för att anta att ökningen kommer att ske i låg omfattning på kort sikt.</p>
<p>FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET</p>
<p>Bedömning av regeringens rådighet:</p>

Regeringen har full rådighet över frågan. Det finns behov av att stärka olika aktörers incitament och därför lämnades inom ramarna för fördjupad utvärdering av miljömålen 2019, förslaget nedan till regeringen.

Stimulera användning av hyggesfria metoder i skogsbruket

Hyggesfritt skogsbruk har potential att till en låg kostnad lösa flera mål- eller intressekonflikter som kan uppstå mellan skogsbruk och andra intressen. Trots de positiva

effekterna av att använda hyggesfria metoder går ökningen av den areal som brukas

hyggesfritt mycket långsamt. De ekonomiska incitamenten är svaga och bristande

kunskap hos yrkesverksamma inom skogsbruket antas bidra till den långsamma utvecklingen. Förslaget till regeringen är att genomföra följande åtgärdspaket för att bidra till en ökning av hyggesfria metoder i skogsbruket och en utveckling av effektiva hyggesfria metoder:

- Utforma ett stimulansbidrag som senast under år 2020 kan erbjudas markägare som vill använda hyggesfria metoder i skogsbruket och har skog som lämpar sig för dessa. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda hur bidraget kan utformas och administreras.
- Styr mot en ökad användning av hyggesfria metoder i statligt ägda skogar.
- Förstärk myndigheternas arbete med kunskap och metoder inom hyggesfritt skogsbruk.
- Besluta om ett etappmål för hyggesfritt skogsbruk.

Förslaget lämnades gemensamt av Skogsstyrelsen med stöd av Boverket, Forsvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket.

Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:

Behov av särskilda bemyndiganden:

FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER

Förslagets konsekvenser för näringslivet:

Future forest har tagit fram en kunskapssammanställning om hyggesfritt skogsbruk som visar att de sammanlagda avverkningskostnaderna under en omloppstid är högre i ett flerskiktat än ett enskiktat bestånd, trots att de avverkade stammarna är grövre i de flerskiktade skogarna. Andra konsekvenser handlar om att ingreppen måste göras relativt ofta, och att uttagen av stora träd riskerar att skada både andra träd och förnygringen. Dom konstaterar också att den teknik som idag är utvecklad för trakthyggesbruket behöver anpassas om hyggesfri skogsskötsel kommer att växa i omfattning. Det kan handla om anpassning av maskiner, men också om nya arbetssätt som ökar produktiviteten och minskar risken för skador på mark och träd. Vidare pekar man på att i det hyggesfria skogsbruket kommer andelen sågtimmer att öka och massaveden att minska jämfört med trakthyggesbruket. De bedömer att om andelen skog som sköts med hyggesfria metoder ligger på en låg nivå (mindre än 10- 20 %) så påverkas inte den nationella virkesförsörjningen så drastiskt. Dessa nivåer ligger mycket långt ifrån dagens användning som är mycket marginell. Även med en ökning, från dessa låga nivåer, förväntas hyggesfria metoder tillämpas långt ifrån dessa nivåer på kort sikt.

Förslagets konsekvenser för hushållen:

Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:

.

SAMSYN

Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget? Skogsstyrelsen har initierat förslaget. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna har samverkat fram det slutliga förslaget och står bakom det. Boverket har deltagit i arbetets senare del.

Jordbruksverket har stått bakom förslaget men är inte längre med i samverkan av andra skäl.

Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar: Myndigheterna har tillsammans tagit fram förslaget och analyserat behoven i ett projekt under Miljömålsrådets Programområde Insatser för grön infrastruktur.

ÖVRIGT

Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:

Bilaga 2:3 Förslag etappmål ekologisk funktionalitet i slättbygd inkl. konsekvensbedömning

Förslag om Etappmål om ekologisk funktionalitet i slättbygd

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag: Stärkt grön infrastruktur i slättbygd

Nytt etappmål:

Den ekologiska funktionaliteten i slättbygd ska väsentligen ha förbättrats till 2027. Detta ska uppnås genom att betesmarker, våtmarker och småbiotoper dels bevaras och sköts så att de bidrar till att stärka biologisk mångfald och grön infrastruktur, dels restaureras, återskapas och nyanläggs i en tillräcklig omfattning på platser där de bidrar till att stärka grön infrastruktur.

Kortfattad beskrivning av förslaget:

I slättbygderna⁴³ råder idag brist på variation av livsmiljöer och viktiga landskapselement, vilket inverkar negativt på landskapets ekologiska funktionalitet. Därför behöver slättbygderna berikas med sådana livsmiljöer och landskapselement och på ett sådant sätt – både till funktion och lokalitet – att de stärker den gröna infrastrukturen. En utgångspunkt är att genom stöd och rådgivning stärka incitamenten för markägare och lantbrukare att bidra till målet. För stärkt ekologisk funktionalitet krävs rätt sak på rätt plats i en dialog med brukarna. Genomförandet bör involvera samhällets alla relevanta processer och styrmedel.

Småbiotoper utgör viktiga livsmiljöer för odlingslandskapets arter och bidrar även till att öka variationen i landskapet. Att öka mängden småbiotoper är därför en angelägen insats för att bevara insekter, fåglar och annan biologisk mångfald i åkerdominerade bygder.

⁴³ Med slättbygd brukar menas ett flackt och öppet landskap som domineras av jordbruk. Fulläkersbygd domineras av spannmålsodling. I lantbruksstatistiken delas landet in i olika produktionsområden där varje församling förts till antingen slätt-, mellan- eller skogsbygd beroende på andel åker. Slättbygdsförsamlingar har en åkerareal som överstiger 25 % av landarealen. (SCBs Meddelanden i samordningsfrågor 1992:1 "Områdesindelningar i lantbruksstatistiken 1992".) Jordbruksverket anger (SJV Rapport 2004:23) att "slättbygder" är synonymt med jordbruksmarken inom Riksområde 1, vilket omfattar produktionsområdena Götalands södra slättbygder, Götalands mellanbygder, Götalands norra slättbygder samt Svealands slättbygder. Detta överensstämmer med SCB:s geografiska områden, men man begränsar sig till jordbruksmarken. För detta etappmål är det viktigt att även till jordbruksmarken angränsande mark kan ingå i det som avses med slättbygd och där åtgärder för att stärka den ekologiska funktionaliteten kan genomföras. Enligt SCB:s lantbruksstatistik har knappt 250 000 hektar jordbruksmark lagts ned inom slättbygdsförsamlingar under perioden 1951 till 1999.

Slättbygdslandskapet behöver även tillföras olika livsmiljöer som är födosöks- och boplatsmiljöer samt spridningsvägar för olika organismgrupper på ett sätt så att de sammantaget bidrar till att öka den ekologiska funktionaliteten i landskapet.

De landskapselement som avses kan vara såväl småbiotoper, gräsmarker som våtmarker. De kan vara permanenta eller av mer temporär karaktär, och fyller då olika funktioner i landskapet. De kan därför inte helt ersätta varandra. Åtgärder eller insatser kan vara fortsatt eller förbättrad skötsel, restaurering eller nyanläggning.

Temporära småbiotoper, i form av trädor, obrukade kantzoner, lärkrutor, sandblottor kan skapas snabbt och därmed relativt omgående ge positiva effekter på odlingslandskapets arter och även bidra till en rumslig dynamik i landskapet. De kan även anpassas till den pågående livsmedelsproduktionen och placeras i områden där de ger god miljöeffekt samtidigt som livsmedelsproduktionen inte påverkas negativt.

Mer permanenta småbiotoper, såsom odlingsrösen, diken, stenmurar, småvatten, träd- och buskrader, åkerholmar, bryn, men även t ex skalbaggsåsar, utgör bra boplatsmiljöer för till exempel pollinatörer och är ett viktigt komplement till temporära småbiotoper. De fungerar också som viktiga spridningsvägar för växter.

Mängden betesmarker och våtmarker behöver också öka i slättbygd då de utgör viktiga livsmiljöer för såväl hotade som vanliga arter. I kombination med en ökad mängd småbiotoper skapas en mosaik av temporära och permanenta miljöer samt av terrestra och akvatiska miljöer, vilket skapar livsmiljöer och spridningsvägar för odlingslandskapets biologiska mångfald.

Stärkt ekologisk funktionalitet genom fler och bättre skötta betesmarker, våtmarker och småbiotoper ökar ekosystemens resiliens/motståndskraft i ett förändrat klimat.

Åtgärderna behöver också utföras i tillräcklig omfattning för att ge önskad effekt. Riktvärden är att antalet temporära småbiotoper har fördubblats och arealen betesmark med miljöersättning eller motsvarande har ökat med minst 2 000 hektar, samt att arealen våtmark har ökat med 5 000 hektar, jämfört med år 2020

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Aktörer och beteenden

Jordbrukets rationalisering har lett till att många småbiotoper och våtmarker har tagits bort, och därigenom har den variation av livsmiljöer och landskapselement som tidigare funnits i stor utsträckning försvunnit. Speciellt i de svenska slättbygderna har stenmurar, odlingsrösen och åkerholmar tagits bort för att skapa rationella brukningsenheter. En effektivisering av produktionen genom att skapa rationella brukningsenheter är fortsatt en drivkraft inom jordbruket. Strukturrationaliseringen och för låg kostnadstäckning för skötseln har också lett till en minskning av betesmarker och slätterängar.

Påverkan på miljön

Rationaliseringen av jordbruket har lett till en effektiv livsmedelsproduktion men samtidigt har det medfört en utarmning av biologisk mångfald.

Påverkan på samhället

En effektiv livsmedelsproduktion har gett samhället en säker tillgång till billiga livsmedel. Samtidigt har en minskad biologisk mångfald försämrat tillgången till vissa viktiga ekosystemtjänster såsom pollinering av grödor, frukt och bär.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Regeringen beslutar om nya etappmål och genom ett nytt etappmål för småbiotoper i slättbygd kan staten sätta fokus på behovet av att stärka slättbygdens gröna infrastruktur och därmed gynna biologisk mångfald. Det handlar också om att upprätthålla den gröna infrastrukturen i hela landskapet vilket kräver insatser på en övergripande statlig nivå.

Analys av lösningsförslag:

Arbetet med grön infrastruktur bygger i stor utsträckning på frivillighet i kombination med möjlighet till stöd och ersättningar för olika åtgärder. Det har ett tydligt underifrånperspektiv och syftar till att involvera olika aktörer att göra insatser för att förbättra landskapens ekologiska funktionalitet. Detta går ofta hand i hand med ett egenintresse att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden liksom upplevelsevärden och attraktivitet i en närmiljö. För att uppnå målet att förbättra den ekologiska funktionaliteten krävs dock ”rätt sak på rätt plats”, vilket sannolikt innebär behov av rådgivning.

Uppföljning:

Det finns ingen heltäckande inventering av småbiotoper i slättbygd. Däremot finns daterade heltäckande både satellitscener och flygbilder som kan användas för att identifiera småbiotoper.

För de åtgärder och insatser som finansieras genom landsbygdsprogrammets miljöersättningar eller projektmedel, samt LONA- och LOVA-medel, kommer det finnas registeruppgifter på vad, var och hur mycket som anläggs eller restaureras av olika småbiotoper, betesmarker eller våtmarker. Det kommer sannolikt

att fånga upp merparten. Länsstyrelsen gör nu en stor genomgång av anlagda våtmarker inom LONA/LOVA som ska redovisas i början av 2021. Sammantaget bedöms dessa registeruppgifter täcka behovet av att följa arealer, antal eller procentuell ökning av småbiotoper i slättbygd.

För att kunna svara på huruvida detta ger någon positiv förändring av den ekologiska funktionaliteten i slättbygd krävs en landskapsinriktad analys där nya enskilda objekt sätts i sitt geografiska sammanhang. Det krävs en både rumslig och kvalitativ bedömning av om ett tillskott eller förändringar positivt påverkar grön infrastruktur. En sådan geografisk och kvalitativ uppföljning kan med fördel ingå i ett större anslag, där effekterna av GI-insatserna mer generellt följs och utvärderas i ett landskapsperspektiv.

Inom GDP⁴⁴ Småbiotoper i åkerlandskapet pågår regional miljöövervakning av småbiotoper i slättlandskapen (Skåne, Västergötland, Östergötland, Mälardalen) sedan 2009 respektive 2015. Länk: <http://extra.lansstyrelsen.se/lillnils/Sv/smabiotoper/Pages/default.aspx>

Utvärdering görs 2020/våren 2021. Nästa utvärdering 2026/våren 2027. Ger en skattning av antalet småbiotoper 2020.

Diskussion pågår angående småbiotoper/linjetaxering i ny version av NILS (Nationell inventering av landskapet i Sverige). Småbiotoper som övervakas är åkerholmar, småvatten/märgelgravar, diken, vegetationsremсор, markvägar/brukningsvägar, blommande och bärande träd och buskar, stensubstrat/stenmurar/gropvallar, artrika ängsfragment, alléer och alléträd, skyddsvärda träd.

Småbiotopsindex finns framtaget, baserat på GDP Småbiotoper i åkerlandskapet och NILS linjetaxering. Beräkningar pågår. Indexet inbegriper antal småbiotoper per ytenhet samt variation av småbiotoper per ytenhet.

GIS-analyser av gräsmarksmiljöer/GI sker genom uppdrag till SLU. Länk: <http://extra.lansstyrelsen.se/lillnils/Sv/grasmarker/grasmarker-nas%20grona%20infrastruktur/Pages/default.aspx>. Utvärdering av GDP 2020/våren 2021. Nästa utvärdering 2026/våren 2027

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Följande miljömål kan påverkas positivt av förslaget: Ett rikt växt- och djurliv, Myllrande våtmarker, Ingen övergödning, En Giftfri miljö och Ett rikt odlingslandskap.

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

⁴⁴ Gemensamma delprogram inom regional övervakning

<p>En möjlig positiv effekt på Livsmedelsstrategins mål om ökad produktion genom att mängden pollinerande insekter och insekter som är predatorer på skadedörare ökar.</p> <p>Mål inom EU:s strategi för biologisk mångfald, bl.a. de som handlar om att gynna pollinerande insekter.</p>
<p><i>Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:</i></p> <p>Förslaget bygger på ett tidigare förslag från Jordbruksverket, som har vidgats till att omfatta inte bara själva åkermarken utan även angränsande mark. Detta bedöms skapa större incitament och möjlighet till en mångfald av frivilliga insatser för att stärka slättbygdens gröna infrastruktur, såväl inom åkermarken som på angränsande mark. Erfarenhetsbaserade expertbedömningar har gjorts av handläggare på Jordbruksverket och Naturvårdsverket.</p>
<p><i>Bedömning av osäkerhet i utfall:</i></p> <p>Osäker. Utfallet beror på hur många lantbrukare eller andra aktörer som genomför åtgärder, vad som genomförs och var i landskapet detta görs. Om pågående trend av ändrade odlingsinriktningar, mer extensiv skötsel, nedläggning av eller sammanslagning av gårdar inte vänds, ökar osäkerheten. Om nya möjligheter till ekonomisk ersättning införs kan utfallet bli bättre.</p>
<p><i>Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:</i></p> <p>Etappmålet i sig innebär inga ökade kostnader, men sannolikt kommer det att behövas någon form av ekonomiskt stöd och/eller förstärkt rådgivning till lantbrukare för att öka intresset för att anlägga småbiotoper. Restaurering av betesmarker och anläggning av våtmarker finansieras redan inom landsbygdsprogrammet samt till en del genom LONA- eller LOVA-stöd</p>
<p>FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET</p>
<p>Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:</p> <p>Ett arbetssätt som utgår från frivillighet och en helhetssyn på landskapet är sannolikt ett mer kostnadseffektivt sätt att stärka den gröna infrastrukturen i slättbygder än enskilda spridda punktinsatser.</p> <p>Ett alternativ till etappmål om fler småbiotoper är att lagstifta om detta, men den biologiska kvaliteten på de åtgärderna som då kommer att genomföras är sannolikt lägre än de som genomförs frivilligt och därmed med ett större engagemang.</p>
<p>Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:</p> <p>Förslaget omfattar enbart ett etappmål och därmed är det svårt att göra en kostnadseffektivitetsanalys gentemot alternativa förslag.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:</p>

FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET
<p>Bedömning av regeringens rådighet:</p> <p>Regeringen har rådighet att besluta om etappmål.</p>
<p>Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:</p> <p>Enbart ett etappmål medför inga kostnader. Krävs en ersättning för att genomföra åtgärden tillkommer en kostnad. Vi bedömer att det kommer finnas medel att söka för detta från EU. Medel för restaurering och skötsel av betesmarker samt anläggning av våtmarker finns redan inom landsbygdsprogrammet. LONA- och LOVA-medel kan sökas för restaurering och anläggning, men inte skötsel,</p>
<p>Behov av särskilda bemyndiganden: Nej</p>
FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER
<p>Förslagets konsekvenser för näringslivet:</p> <p>Om permanenta småbiotoper anläggs på åker innebär det att åkermark tas i anspråk, vilket påverkar lantbrukarnas produktion negativt. Därför har förslaget vidgats till att omfatta även marker i anslutning till åkermarken. Om sådan, ofta redan nedlagd jordbruksmark, tas i anspråk påverkas inte produktionen negativt. Samtidigt kommer det sannolikt bli ett krav kopplat till EU:s Green Deal och EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) att lantbrukare ska avsätta en viss del av åkermarken för att gynna biologisk mångfald. Dessa ytor kan användas för att anlägga temporära småbiotoper vilket gör att lantbrukarna inte får extra kostnader med förslaget. Lantbrukarna kan även gynnas något ekonomiskt genom effektivare pollinering av grödor eller genom biologisk bekämpning av skadegörare. Det sistnämnda minskar lantbrukarnas kostnader för växtskyddsmedel.</p>
<p>Förslagets konsekvenser för hushållen:</p> <p>Genom förstärkta kulturella ekosystemtjänster för friluftsliv m.m.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:</p>
SAMSYN
<p>Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget?</p> <p>Jordbruksverket tog fram det initiala förslaget som Naturvårdsverket sedan tog över med Jordbruksverkets goda minne.</p>

Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna har samverkat fram det slutliga förslaget och står bakom det. Boverket har deltagit i arbetets senare del.

Jordbruksverket har stått bakom förslaget men är inte längre med i samverkan av andra skäl.

Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:

Myndigheterna har tillsammans tagit fram detta och analyserat behoven i ett projekt i Miljömålsrådets Programområde *Insatser för grön infrastruktur*.

ÖVRIGT

Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:

Bilaga 2:4 Förslag etappmål restaurerad grön infrastruktur inkl. konsekvensbedömning

Förslag om Etappmål om restaurerad eller återskapad grön infrastruktur i anslutning till bebyggelse, natura 2000-områden och värdestrakter

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag:

Ett förslag till etappmål om restaurering av grön infrastruktur:

Senast 2026 har förutsättningarna för biologisk mångfald förbättrats genom restaurerad eller återskapad grön infrastruktur i anslutning till bebyggelse och Natura 2000-områden samt i och omkring värdestrakter, i den omfattning som anges i länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur.

Kortfattad beskrivning av förslaget:

Förutom att befintlig grön infrastruktur beaktas i samband med myndighetsbeslut och att internationella mål om bevarande klaras, behöver den gröna infrastrukturen stärkas eller återskapas för att ersätta den konnektivitet i landskapet som inte längre finns kvar.

Inom ramen för Miljömålsrådets programområdet Insatser för grön infrastruktur pågår samverkansprojektet ”En nationell strategi för natur- och kulturvårdande skötsel av skogar som förvaltas med naturvårdsmål”. Dialogen i projektet har inletts under 2020. Det är viktigt att inte föregå resultatet från samverkansprocessen och därför ingår inte behov av restaurering i skog i detta etappmål.

Natura 2000-områden och utpekade värdestrakterna i länsstyrelsernas regionala handlingsplaner för grön infrastruktur har särskilt stora värden för den biologiska mångfalden. Åtgärder bör därför prioriteras runt de områdena för att ge förutsättningar för att naturvärdena där finns kvar och kan utvecklas. Sådana områden med förstärkt konnektivitet utgör dessutom viktiga delar i de åtaganden alla EU:s medlemsstater ska göra enligt biologisk mångfaldsstrategin.

Det fanns tidigare särskilda stöd för att förvalta vissa landskapselement som ingår i grön infrastruktur, nya liknande stöd bör tas fram. Information om stöden.

Enskilda, myndigheter och organisationer bör uppmuntras och stödjas i att söka medel för att genomföra restaureringar och återskapa förlorade värden kopplade till grön infrastruktur. Länsstyrelsernas handlingsplaner och andra beslutade planer och strategiska dokument om grön infrastruktur ska utgöra en grund för restaureringsåtgärderna. Dessa andra planer är kommunala grönstrukturplaner och vattenförvaltningsplaner. Även andra ännu inte beslutade strategiska dokument såsom Havs- och vattenmyndighetens kommande Nationella strategi för limnisk naturvård och åtgärdsarbete kan bidra till måluppfyllelsen.

EU-kommissionen gör nu en stor satsning på restaureringsåtgärder, grön infrastruktur och Natura 2000-områden i EU:s biologisk mångfaldsstrategi. Även globalt finns ett fokus på restaureringsåtgärder genom FN:s kommande dekadens för ekosystemrestaurering 2021–2030.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Aktörer och beteenden – det saknas tillräckliga incitament att upprätthålla många viktiga korridorer och miljöer i landskapet som är betydelsefulla för att upprätthålla den gröna infrastrukturen. Handlingsplanerna för grön infrastruktur bygger på frivillighet så det behövs incitament för insatser från enskilda, organisationer och myndigheter. Dessa behöver riktas till där de gör mest nytta och stöd för att söka finansiellt stöd i den mån det behövs bör finnas hos utpekade myndigheter eller organisationer. Utan det försvåras en hållbar mark- och vattenanvändning

Påverkan på miljön – De naturliga livsmiljöerna har minskat i utbredning samt i olika grad fragmenterats. Detta är den främsta orsaken till att antalet individer av olika arter minskar och att en del arter till och med har försvunnit. När den biologiska mångfalden utarmas minskar också naturens möjlighet till återhämtning och att leverera viktiga ekosystemtjänster. Se rapporten: Utarmning och restaurering av landekosystem Ett svenskt perspektiv på IPBES-rapporten Land degradation and restoration” publicerad på Naturvårdsverkets hemsida.

<https://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6948-3>

En viktig del i arbetet med grön infrastruktur är att återskapa landskap som kan upprätthålla hög biologisk mångfald. Det sker genom att prioritera de landskapsavsnitt som fortfarande hyser högkvalitativa livsmiljöer och som antingen är sammanlänkade eller som på sikt skulle gå att sammanlänka. För att individer av olika arter ska fortleva i livskraftiga bestånd måste landskapet innehålla tillräckligt stor täthet av livsmiljöer för arterna och de behöver kunna sprida sig mellan lämpliga livsmiljöer. Förmågan att röra sig mellan områden beror förutom på avståndet mellan miljöerna också på kvalitén på landskapet runt omkring, det som

ibland kallas ”vardagslandskap”, samt på förekomsten av fysiska hinder som vägar, järnvägar, träridåer, verksamhetsområden, bebyggelse m.m. Olika arter har dessutom olika förutsättningar för etablering, fortlevnad och spridning i landskapet. Fåglar, fiskar och däggdjur har generellt sätt lättare att hitta nya livsmiljöer och födosöksområden i landskapet än exempelvis groddjur, kärlväxter, lavar och fjärilar.

Påverkan på samhället – med bristande grön infrastruktur minskar naturens motståndskraft mot förändring och förmågan till återhämtning försvagas. Effekten blir att långsiktigt nyttjande av mark och vatten försvåras. Med en väl fungerande grön infrastruktur upprätthålls värdena i miljön så att landskapet kan användas hållbart. Etappmålet bidrar positivt till reglerande, stödjande och försörjande ekosystemtjänster.

Restaurerad och återskapad grön infrastruktur kan i ett förändrat klimat bidra till att öka ekosystemens resiliens/motståndskraft och bidra till en hållbar vattenresursförvaltning.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera – ja!

Analys av lösningsförslag:

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen: väntas bidra till att nå generationsmålet och flera miljö kvalitetsmål snabbare. Förslaget förbättrar möjligheten att nå flera miljö mål. Främst berörda är:

- Ett rikt växt och djurliv
- Levande sjöar och vattendrag
- Ett rikt odlingslandskap
- Myllrande våtmarker
- Grundvatten av god kvalitet

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

Förslaget kommer underlätta Sveriges måluppfyllelse inom naturvårdsdirektiven, Sveriges åtaganden i EU:s biologisk mångfaldsstrategi och Sveriges genomförande av Riokonventionen.

Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:

Bedömning av osäkerhet i utfall:
FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET
Förslaget utgår från nyttjande av befintliga medel, både nationella och de som kan fås från EU:s fonder. Ju mer vi kan använda medel från EU för åtgärder som behövs för att genomföra de åtaganden som Sverige har enligt EU:s biologisk mångfaldsstrategi desto bättre sett ur ett statsfinansiellt perspektiv. Kostnadseffektiviteten kommer av att det är åtgärder vi vet stärker ekosystemen vilket är grunden för en hållbar mark- och vattenanvändning. Vi fokuserar på de viktigaste områdena i landskapet och åtgärderna bidrar till viktiga ekosystemtjänster.
FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET
Bedömning av regeringens rådighet: Ja, regeringen har rådighet att besluta om nya etappmål.
Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering: Åtgärder för att förbättra konnektiviteten runt värdestrakter och Natura 2000-områden i form av restaureringar och nyskapanden kommer att medföra kostnader. EU-kommissionen gör nu en satsning angående restaurering för att nå biologisk mångfaldsmålen. Vi bedömer att det kommer finnas medel att söka för detta från EU i form av projekt. Det finns även nationella källor till finansiering såsom LONA, LOVA, miljöersättningar, skötselmedel etc.
Behov av särskilda bemyndiganden: Nej
FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER
Förslagets konsekvenser för näringslivet:

<p>Positiva konsekvenser väntas för företag som kan ta uppdrag att genomföra åtgärder. Det är ofta i landsbygd vilket ger arbetstillfällen där. Markägare förväntas få positiva effekter på grund av ökad pollinering och andra ekosystemtjänster som de är beroende av. Förslaget kan ge negativa konsekvenser för vissa markägare om åtgärden att förbättra konnektiviteten försvårar rationellt brukande. Vi bedömer att det endast kan ske i enskilda fall och tanken är att de kan få ekonomisk ersättning för åtgärderna från t ex LONA, landsbygdsprogram och miljöersättningar.</p>
<p>Förslagets konsekvenser för hushållen:</p> <p>Hushåll kommer i stort att vinna på förslaget då kulturella ekosystemtjänster såsom friluftsliv mm väntas få positiva effekter. Se ovan om markägare.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:</p>
<p>SAMSYN</p>
<p>Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget? Naturvårdsverket har initierat förslaget.</p> <p>Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna har samverkat fram det slutliga förslaget och står bakom det. Boverket har deltagit i arbetets senare del.</p> <p>Jordbruksverket har stått bakom förslaget men är inte längre med i samverkan av andra skäl.</p>
<p>Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:</p> <p>Myndigheterna har tillsammans tagit fram förslaget och analyserat behoven i ett projekt under Miljömålsrådets Programområde Insatser för grön infrastruktur.</p>
<p>ÖVRIGT</p>
<p>Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:</p> <p>Uppföljning av etappmålet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uppföljning bör i huvudsak göras genom att stickprover görs om hur befintliga ekonomiska styrmedel som används för restaureringar och nyskapande tagit med grön infrastruktur som en viktig del i genomförandet. Målet har uppnåtts om detta har skett i minst 50 % av fallen. • Jämförande GIS-analyser av landskapet före etappmålet beslutats och två år efter 2026

- Naturvårdsverket har som avsikt att under 2021 upphandla en styrmedelsanalys och sammanställning av befintliga styrmedel för att genomföra åtgärder för grön infrastruktur. Denna analys ska även innehålla en bristanalys av befintliga styrmedel och förslag på nya samt justerade befintliga styrmedel. Detta underlag kommer sannolikt kunna utgöra en viktig del i uppföljningen och utvärderingen av etappmålet.

Bilaga 2:5 Förslag etappmål grön infrastruktur i beslut och planer inkl. konsekvensbedömning

Förslag om Etappmål om hur grön infrastruktur ska beaktas i beslut och planer som rör mark- och vattenanvändning

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS
<p><i>Styrmedels-/åtgärdsförslag:</i></p> <p>Förslag till etappmål:</p> <p><u>Grön infrastruktur i beslut om mark- och vattenanvändning</u></p> <p>Senast år 2025 ska påverkan på den gröna infrastrukturens funktionalitet beaktas i beslut och planer gällande mark- och vattenanvändning, så att biologisk mångfald stärks och förvaltas långsiktigt hållbart.</p>
<p><i>Kortfattad beskrivning av förslaget:</i></p> <p>Grön infrastruktur 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 och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet. Enligt preciseringen av miljömålet <i>Ett rikt växt- och djurliv</i> ska det finnas en fungerande grön infrastruktur för att säkerställa att den biologiska mångfalden i landskapet bevaras och att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker. Detta förutsätter att strukturer, funktioner och områden som har betydelse för arters spridning och bevarande identifieras och beaktas i beslut och planer som rör mark- och vattenanvändning. Livskraftiga och robusta ekosystem levererar en rad ekosystemtjänster som är viktiga för oss människor och ger oss ett bättre skydd mot exempelvis klimatförändringar.</p> <p>Regeringen har gett alla länsstyrelser i uppdrag att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur i syfte att arbeta med frågor om biologisk mångfald, ekosystemtjänster och klimatanpassning i ett landskapsperspektiv. Arbetet grundar sig i regeringens proposition <i>En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141)</i> och syftar till att öka genomförandet av insatser och åtgärder för biologisk mångfald på bred front och i samverkan med landskapets aktörer. Arbetet påbörjades 2015 och länsstyrelser har utformat och publicerat regionala handlingsplaner med tillhörande planeringsunderlag. För att arbetet med grön infrastruktur ska få det genomslag som regeringen önskat i sina regeringsuppdrag till länsstyrelserna och sektorsmyndigheter är detta etappmål</p>

en naturlig del i det fortsatta arbetet med grön infrastruktur. Etappmålet syftar till att påskynda de förändringar som är önskade och generellt förbättra måluppfyllelsen.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Det senaste seklets rationella och intensiva markanvändning och brukningsmetoder har gjort att det svenska landskapet har blivit alltmer likformigt medan naturliga artrika livsmiljöer fragmenteras och minskar i sin utbredning. Vidsträckta och likformiga skogsområden och åkermarker har ersatt äldre tiders mer variationsrika landskap. Förändrad markanvändning är globalt och nationellt den viktigaste direkta påverkansfaktor till att antalet individer av olika arter minskar och att en del arter till och med har försvunnit.⁴⁵ När den biologiska mångfalden utarmas minskar också naturens möjlighet att leverera viktiga ekosystemtjänster.

Arbetet med grön infrastruktur tar sin utgångspunkt i grundläggande ekologisk teori. Denna säger att artrikedomen och lokala artpopulationer generellt sett ökar om arternas livsmiljöer är stora och har en hög kvalitet medan de minskar om de naturliga livsmiljöerna minskar i storlek, tappar viktiga kvaliteter och kommer längre ifrån varandra⁴⁶. Med andra ord är ett fragmenterat landskap betydligt artfattigare än landskap med stora sammanlänkade livsmiljöer. En viktig del i arbetet med grön infrastruktur är därför att i första hand lokalisera de landskapsavsnitt med högkvalitativa livsmiljöer och som antingen är sammanlänkade eller som på sikt skulle gå att sammanlänka genom riktade åtgärder för att skapa värdefulla naturmiljöer. För att individer av olika arter ska kunna sprida sig mellan lämpliga livsmiljöer behöver dessa ligga tillräckligt nära varandra⁴⁷. Förmåga att röra sig mellan områden beror förutom på avståndet mellan miljöerna också på kvalitén på landskapet runt omkring, det som ibland kallas ”vardagslandskap”, samt på förekomsten av fysiska hinder som vägar, järnvägar, trädrådor, verksamhetsområden, bebyggelse, kraftverksdammar med mera olika arter har dessutom olika förutsättningar för etablering och spridning i landskapet. Fåglar, fiskar och däggdjur har generellt sätt lättare att hitta nya livsmiljöer och födosöksområden än exempelvis groddjur, kärlväxter, lavar och fjärilar. Generellt så drabbas arter som är specialiserade på vissa livsmiljöer och födoämnen hårdare än generalister.

⁴⁵ Naturvårdsverkets rapport 6917: Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster

⁴⁶ MacArthur R.H. och Wilson E.O., 1963: *The Theory of Island Biogeography*. Princeton University Press, New Jersey.

⁴⁶ Hanski I., 2011: Habitat loss, the dynamics of biodiversity, and a perspective on conservation. *Ambio* 40(3): 248–255.

⁴⁶ Appelqvist T., 2005: Naturvårdsbiologisk forskning – underlag för områdesskydd i skogslandskapet. Naturvårdsverkets rapport 5452.

⁴⁷ Artdatabanken, 2018: Arters spridning i en grön infrastruktur: kunskapsöversikt och vägledning för analyser.

I enskilda beslut och planer om mark- och vattenanvändning tas i dagsläget sällan eller aldrig hänsyn till hur olika åtgärder påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster i ett landskapsperspektiv. Bristen på helhetsperspektiv och bedömningen hur det tillsynes lilla beslutet eller planen påverkar de stora sammanhangen är en viktig del till varför vi idag inte uppnår många av de landskapsanknutna miljömålen. Detta är också ett av skälen till att arbetet med grön infrastruktur initierades av regeringen. Ökad hänsyn till grön infrastruktur i beslut och samhällsplanering kan även bidra till stärkt klimatanpassning genom stabila lokalklimat och naturliga system för hantering av till exempel ytvatten för att minska risken för översvämningar.

Aktörer och beteenden

Förhoppningen är att etappmålet ska få ett brett genomslag bland alla de aktörer som påverkar mark och vatten. De aktörer som bör arbeta för att uppnå etappmålet är i första hand kommuner, länsstyrelser, miljöprövningsdelegationer samt mark- och miljödomstolar, men även sektorsmyndigheter som Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Vattenmyndigheterna med flera kan bli aktuella.

Etappmålet syftar i första hand till att omfatta översiktsplaner, ändringar av översiktsplaner, planprogram, detaljplaner, lokaliseringsprövningar samt tillstånd och andra beslut som rör förändrad mark- och vattenanvändning enligt miljöbalken. Exempel på sådana verksamheter är vindkraftparker, vattenverksamhet, gruvor, täkter, vägar, järnvägar och kraftledningar, etcetera. Ett arbete utifrån miljö kvalitetsnormer för att nå god ekologisk status i Sveriges vattenmiljöer och därmed med bevarandemålen för arter och livsmiljöer är också ett viktigt verktyg för att uppnå målen inom grön infrastruktur. Att arbeta utifrån avrinningsområdesperspektivet inom vattenförvaltningen är understödjande för grön infrastruktur och bör utgöra en grund för genomförandet av etappmålet. Där utöver syftar etappmålet även till att omfatta frågor om områdesskydd, både bildande och förvaltning.

Landets kommuner är några av de viktigaste aktörerna för att etappmålet ska gå att nå. Kommunerna ansvarar för en hållbar översiktsplanering av landskapet som sätter ramarna för den efterföljande fysiska planeringen samt näringslivs- och landsbygdsutveckling. Kommuner är ofta stora markägare och ansvarar ofta för friluftsliv och förvaltning av tätortsnära natur i parker och kommunala naturreservat. Kommuner har också en viktig roll i arbetet med klimatanpassning.

Länsstyrelsen är inte en planerande myndighet på samma sätt som kommunerna, men har ett omfattande ansvar i den fysiska planeringen utifrån tre roller: en rådgivande, en myndighetsutövande och en samordnande. Länsstyrelsen företräder statens intressen i olika sammanhang, prövar tillstånds- och dispensärenden, vägleder kommunerna, skyddar och förvaltar naturområden, bedriver tillsyn och

fördelar medel av olika slag till andra aktörer. Vidare har länsstyrelserna det operativa ansvaret i miljömålsarbetet att samordna, följa upp och i dialog motivera andra aktörer att genomföra åtgärder. Länsstyrelsen har också en viktig roll i arbetet med att ta fram planeringsunderlag, där de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur är ett centralt planeringsunderlag samt att bidra till att åtgärder för grön infrastruktur genomförs.

Aktörers beteenden och drivkrafter är många gånger beroende av aktuell lagstiftning och hur denna tolkas och förverkligas. Grön infrastruktur som begrepp saknas idag i svensk lagstiftning. Syftet med grön infrastruktur stämmer dock väl överens med de intentioner som ligger bakom flera av hänsynsparagraferna i plan- och bygglagen (PBL) och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken (MB). Inte heller ekosystemtjänster finns uttryckligen angivet inom miljöbalken eller plan- och bygglagen, vilket gör att dessa behöver lyftas fram och ges en större tyngd i miljömålsarbetet. Detta beskrivs närmare under rubriken *Behov av särskilda bemyndiganden* nedan.

Påverkan på miljön

Se inledningen under rubriken *Analys av miljöproblemet*.

Påverkan på samhället

Se inledningen under rubriken *Analys av miljöproblemet*.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Sverige uppfyller idag inte sina internationella åtaganden enligt Konventionen om biologisk mångfald, EU:s strategi för biologisk mångfald och de nationella miljökvalitetsmålen. Om inte kraftfulla åtgärder sätts in för att hejda förlusten av biologisk mångfald står mänskligheten sannolikt inför ett sjätte massutdöende. I Agenda 2030 beskrivs det som en viktig utmaning att tillgodose mänsklighetens behov av livsmedel, mineral, energi, vatten, läkemedel och förnyelsebara råmaterial utan att minska biologisk mångfald och ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster.

Beslut som gäller planering, exploatering, skötsel och förvaltning av mark och vatten påverkar den biologiska mångfalden och ekosystemens möjlighet att producera ekosystemtjänster. Bristande kunskap eller hänsyn gör att beslut försämrar ekosystemens förmåga att producera tjänster och att den biologiska mångfalden utarmas. Det är med andra ord ett betydande miljöproblem som staten måste hantera.

Analys av lösningsförslag:

Samtliga länsstyrelser har arbetat med att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Dessa ger en heltäckande bild av länens förutsättningar, utmaningar och pekar ut prioriterade åtgärder för att få till en fungerande grön infrastruktur. Inom arbetet har värdeetrakter för olika naturtyper tagits fram.

Många kommuner arbetar med att ta fram grönplaner och andra liknande dokument för att kunna ta hänsyn till biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

För att kunna nå de landskapsanknutna miljömålen samt *Ett rikt växt- och djurliv* behöver prövningsmyndigheter och kommuner ta hänsyn till de framtagna planeringsunderlagen i alla beslut som rör mark- och vattenanvändning. I de fall ekologiska samband förstörs eller försvåras behöver detta motiveras. Det behöver utredas hur sambanden kan stärkas och återskapas.

Planeringsunderlag

- Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur måste finnas på plats. Planeringsunderlagen kan dock skilja sig från län till län angående detaljeringsnivå och inriktning. Regionala anpassningar bör finnas, men viss utvecklingspotential finns vad gäller likriktning – önskemål från både centrala myndigheter och organisationer.
- En större andel kommuner behöver inarbeta grön infrastruktur i sina översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och grönplaner eller liknande.

Kommunikation

- Såväl nationella som regionala myndigheter behöver utföra kommunikationsinsatser för att etappmålet ska gå att nå.

Kompetensutveckling

- Vägledningsinsatser både från sektorsmyndigheter och regionala myndigheter.
- Nätverkande och erfarenhetsutbyte.
- Kunskapshöjande åtgärder till alla målgrupper, bland annat tjänstemän och politiker på kommunerna, tekniska råd och miljöszakunniga på domstolarna, miljökonserter med mera

Uppföljning av etappmålet

- Uppföljning av etappmålet görs genom att stickprov tas och enkäter genomförs. Stickproven tas i första hand av nyare planer så som; översiktsplaner, förändrade översiktsplaner, planprogram, detaljplaner. Även tillståndsbeslut som rör nylokalisering i miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken samt beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken är aktuellt att följa upp.
- Naturvårdsverket har som avsikt att under 2021 upphandla en styrmedelsanalys och sammanställning av befintliga styrmedel för att genomföra åtgärder för grön infrastruktur. Denna analys ska även innehålla en bristanalys av befintliga styrmedel och förslag på nya samt justerade

befintliga styrmedel. Detta underlag kommer sannolikt kunna utgöra en viktig del i uppföljningen och utvärderingen av etappmålet.

- Miljömålsindikatorer som är anpassade efter ett landskapsperspektiv behöver utvecklas.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Den förväntade effekten är att så snart myndigheter och kommuner börja ta hänsyn till grön infrastruktur i beslut och planer kommer detta att få genomslag ute i naturen. Störst effekt väntas på Ett rikt växt- och djurliv samt de landskapsanknutna miljömålen Levande skogar, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård och God bebyggd miljö. Förslaget förväntas också ge effekt på generationsmålet första strecksats som lyder ”Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.”

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

Arbetet med att integrera grön infrastruktur i planer och beslut förväntas bidra till målluppfyllelse av konventionen om biologisk mångfald, EU:s strategi för biologisk mångfald, Agenda 2030, de nationella friluftsmålen, folkhälsomålen, klimatanpassning, hållbara städer, med flera.

Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:

Förslaget har bedömts utifrån tidigare arbete med etappmål för ekosystemtjänster, framförallt kommunikationssatsningen för ekosystemtjänster och målet om att till 2018 integrera ekosystemtjänster i relevanta beslut. Erfarenhetsbaserade expertbedömningar har gjorts av handläggare på Naturvårdsverket, Boverket och länsstyrelserna.

Bedömning av osäkerhet i utfall:

Arbetet med grön infrastruktur bygger på de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, bland annat försiktighetsprincipen. Så länge det inte finns tvingande lagstiftning eller andra mer tydliga styrmedel på plats så finns en osäkerhet kring utfallet. Osäkerheten kan minskas väsentligt ifall kompetenshöjande åtgärder utförs och mer detaljerade planeringsunderlag, exempelvis spridningsanalyser och värdeanalyser, tas fram. Vad gäller planeringsunderlagen bör dessa ha tydliga mål kring exempelvis kvalitet, areal och konnektivitet (se exempelvis samverkansåtgärden ”Kriterier för funktionell grön infrastruktur”).

Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:

För att kunna beakta den gröna infrastrukturen och ekosystemtjänster i beslut och planer som rör mark- och vattenanvändning behöver ytterligare planeringsunderlag tas fram av länsstyrelserna samt de befintliga behöver vidareutvecklas och förfinas. Detta arbete görs inom ramen för det ordinarie arbetet med grön infrastruktur och parallellt med samverkansåtgärden om "Kriterier för funktionell grön infrastruktur". Kommuner kommer behöva ta fram grönplaner eller motsvarande och behöver dessutom beakta ny och mer omfattande underlag i sina grönplaner. Detta kan kräva utökad arbete som kräver resurser. Vilket kräver att kommuner avsätter sådana resurser. Inom arbetet med grönplaner behöver de regionala underlag som har tagits fram av länsstyrelserna vägas in.

För att ta fram de underlag som krävs samt genomföra arbetet finns det olika typer av bidrag att söka, till exempel LONA. Kompetensutveckling av prövningsmyndigheter och kommuner behövs också och det kan medföra en viss ökad kostnad. Men samtidig bör detta ingå i ordinarie kompetensutvecklingsplan. Sådana kompetenshöjande åtgärder genomförs redan och kan utvecklas inom befintlig verksamhet.

FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:

Arbetet med att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur har tagit resurser i anspråk under flera år och det är därför nu angeläget att de underlag som har tagits fram nu också används. Förslaget anses också kostnadseffektivt eftersom prövning och planläggning som tar hänsyn till grön infrastruktur kan minska förlusten av biologisk mångfald, viktiga naturområden och ekosystemtjänster. Många ekosystemtjänster, exempelvis dagvattenrening, klimatreglering och bindning av kol är både svåra och dyra att ersätta. Om man tar hänsyn till den gröna infrastrukturen och sätter enskilda exploateringar i ett större perspektiv finns möjligheten att låta andra områden tåla högre grad av exploatering. Man får mer så kallad naturvårdsnytta för pengarna om åtgärder och hänsyn planeras och utförs i och omkring områden där det redan finns biologisk mångfald. På det sättet är arbetet med grön infrastruktur och ekosystemtjänster kostnadseffektivt.

Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:

Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:

FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET

Bedömning av regeringens rådighet:

Regeringen kan fastslå etappmål för miljömålsarbetet och ge i uppdrag till myndigheter att integrera grön infrastruktur i de beslut som rör mark- och vattenanvändning.

Regeringen har inte rådighet över kommunernas översikts- och detaljplanering. Regeringen kan däremot genom länsstyrelsernas vägledningsansvar inom fysisk planering verka för att kommunerna i större utsträckning integrerar grön infrastruktur. Detta kan ske genom särskilda uppdrag till länsstyrelserna. Regeringen kan dessutom ge länsstyrelserna i uppdrag att i större utsträckning beakta biologisk mångfald och grön infrastruktur i prövningsärenden.

Regeringen kan även styra ansvariga sektorsmyndigheter genom att regleringsbrev eller ändrad instruktion.

Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:

Kostnader för kommunikationsinsatser och genomförande av åtgärder för att verka i riktning mot etappmålet kommer behöva avsättas till/hos de myndigheter och aktörer som berörs. Delvis kan pågående verksamhet inom statlig sektor justeras och genomförandet ske inom ramen för befintliga resurser om tydliga uppdrag ges.

Behov av särskilda bemyndiganden:

Bedömningen är att det inte krävs nya bemyndiganden hos myndigheter eller kommunerna för att genomföra arbete som krävs för att nå etappmålet. Däremot behövs vägledning och förtydliganden av tillämpningen av lagstiftningen. Utgångspunkten för etappmålet är miljöbalken och plan- och bygglagen. Där utöver behöver även etappmålet beaktas vid beslut enligt annan lagstiftning som påverkat mark- och vattenanvändningen. Exempelvis; skogsvårdslagen, väglagen, järnvägslagen, ellagen, minerallagen med flera.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas i alla prövnings- och tillsynsärenden enligt miljöbalken och kan liknas vid ryggraden i den svenska miljölagstiftningen. Bestämmelserna är allmänt hållna principer som ges sitt konkreta innehåll genom tillämpningen i det enskilda fallet. En utgångspunkt vid bedömningen av om tillstånd eller dispens ska ges och vilka villkor som ett tillstånd i så fall ska föreskrivas är att verksamhetsutövaren ska visa att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs. Det finns kopplingar mellan de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna, bland annat när det gäller val av lokalisering för olika verksamheter.

Kunskapskravet

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken skaffa sig den kunskap som behövs för att hantera den miljöpåverkan

som kan uppstå. Kravet innebär bland annat att underlag behöver tas fram så att det är möjligt att bedöma miljöpåverkan innan beslut fattas och att det är verksamhetsutövaren som har ansvaret att utreda en planerad verksamhets miljöpåverkan.

För att grön infrastruktur ska kunna vägas in vid prövning krävs kunskap, både om olika områdets betydelse för olika arters överlevnad och spridningsmöjligheter och om vilka konsekvenser i form av barriäreffekter, fragmentering eller annat som en exempelvis en exploatering kan få för den gröna infrastrukturen. Att bygga upp sådan kunskap och beskriva den bör vara ett långsiktigt mål i arbetet med grön infrastruktur.

Brist på kunskap, planeringsunderlag eller annan kunskap kan också leda till en bristande miljöhänsyn. Bristande kunskapsunderlag kan också leda till att det ställs olika krav i olika projekt och prövningar, det vill säga det försvårar en enhetlig och rättssäker tillämpning av miljöbalken. Genom att ta fram planeringsunderlag, och i exempelvis den tidiga samrådsprocessen vägleda verksamhetsutövare kring vilken ny kunskap som behöver tas fram inför en prövning, kan länsstyrelsen förenkla för verksamhetsutövarna att uppfylla kunskapskravet och på så sätt effektivisera tillståndsprövningarna och samtidigt verka för att den gröna infrastrukturen bibehålls och stärks.

Om de regionala handlingsplanerna redovisar relevanta landskapsekologiska kunskapsunderlag kan dessa påverka lokalisering och utformning redan i den initiala planeringen av ett projekt och göra betydligt större nytta än underlag som tas fram i ett senare planeringsskede eller som kompletteringar under pågående prövning eller process. Det krävs även att det kontinuerligt tas fram aktuella analyser och underlag.

Regionala planeringsunderlag för grön infrastruktur som visar på det berörda områdets funktion och betydelse i ett större landskapsekologiskt perspektiv kan ge viktigt stöd i bedömningen av vilken kunskap som behöver tas fram inför en prövning.

Val av bästa teknik och försiktighetsmått

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka den påverkan som kan uppstå på miljön. Vilka krav som ska ställas beror på förutsättningarna i det enskilda fallet, där det berörda områdets känslighet och utvecklingspotential är viktiga faktorer. Genom att i handlingsplanerna peka ut känsliga områden, områden där miljötillståndet behöver förbättras och områden där den kumulativa påverkan historiskt sett varit stor ökar möjligheterna att ställa relevanta krav på anpassningar och försiktighetsmått i det enskilda ärendet.

Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringen är av avgörande betydelse för möjligheterna att ta hänsyn till grön infrastruktur. Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska verksamheter eller åtgärder som tar mark- eller vatten i anspråk lokaliseras så att ändamålet uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Lokaliseringsprincipen ställer krav dels på att en lämplig plats ska väljas, dels att den ur miljösynpunkt bästa platsen ska väljas, så långt detta bedöms vara rimligt. Konsekvenserna av en illa vald lokalisering kan oftast bara delvis, eller inte alls, avhjälpas med skadeförebyggande eller kompensatoriska åtgärder.

Med regionala samt lokala underlag för grön infrastruktur som pekar ut känsliga områden och tydliggör vilka kvaliteter som behöver bibehållas och stärkas i ett visst område ökar möjligheterna att tillämpa lokaliseringsprincipen på sådant sätt att miljöbalkens intention om hållbar utveckling uppnås.

Rimlighetsavvägning

Vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna ska alltid en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ske, där miljönyttan vägs mot kostnaden. Ett problem vid rimlighetsavvägningar är att det ofta går att ta fram förhållandevis exakta uppgifter om kostnaderna för olika typer av anpassningar och skyddsåtgärder, medan det kan vara svårare att kvantifiera miljönyttan.

Genom att ta fram kunskaps- och planeringsunderlag som visar på var värdefulla landskaps samband finns och vilka ekologiska funktioner och ekosystemtjänster olika områden bidrar med ökar möjligheterna att göra bra rimlighetsavvägningar, så att ambitionsnivån på försiktighetsmått och skyddsåtgärder på ett bättre sätt anpassas till de berörda områdenas känslighet.

Plan- och bygglagen

Den fysiska planeringen i Sverige sker på olika nivåer och av olika aktörer. Grön infrastruktur som begrepp saknas idag i svensk lagstiftning. Syftet med grön infrastruktur stämmer dock väl överens med de intentioner som ligger bakom flera av hänsynsparagraferna i plan- och bygglagen (PBL) och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken (som ska hanteras i den fysiska planeringen). Även om fysisk planering enligt PBL, infrastrukturplanering och prövningar enligt miljöbalken styrs av olika lagstiftning och delvis har olika utgångspunkter finns flera gemensamma drag och bestämmelser.

Genom fysisk planering och byggande kan hänsyn tas till den gröna infrastruktur som behöver bevaras och det kan också skapas nya samband genom restaurering eller nyanläggning. I den fysiska planeringen ska planläggningen syfta till att mark- och vattenområden används för de ändamål som de är bäst lämpade för. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning av mark- och vattenområden, förslag. Detta innebär att biologisk mångfald och grön infrastruktur kan behöva vägas mot ett eller flera andra intressen, både allmänna och enskilda. En fungerande grön infrastruktur kan alltså

behöva ställas mot exempelvis behovet av ett kollektivtrafikstråk som har regional bäring. Eller ett spridningssamband kan exempelvis ställas mot behovet av bostäder. Utmaningen inom den fysiska planeringen är att få båda behoven tillgodosedda, då båda är angelägna allmänna intressen.

FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER

Förslagets konsekvenser för näringslivet:

Förslaget kommer inte att direkt påverka näringslivet och landets företag. Omständigheter kan emellertid medföra påverkan och konsekvenser för näringslivet i vissa fall. Dessa kommer emellertid inte att vara av ekonomisk karaktär men kan beröra till exempel lämplig lokalisering av verksamhet.

En risk är att förslaget kan innebära längre planeringsprocesser och ökade osäkerhet i tillståndsprocesser vilket skulle kunna medföra negativa ekonomiska konsekvenser för aktörer inom energisektorn som exempelvis investerar i såväl produktion som distribution av energi, inte minst inom elsystemet. För att undvika eventuella ökade svårigheter att t.ex. bygga ny förnybar produktion eller elnät behövs tydlig vägledning för beslutsfattare i kommuner och län liksom en ökad kunskap i vilken utsträckning t.ex. vindkraftsparker och elnät påverkar eller kommer att påverkas av ett mer aktivt och utökat beaktande av grön infrastruktur i samhällsplaneringen. Avsaknad av tydliga planeringsunderlag och vägledning kan leda till en oförutsägbar tillämpning, vilket i sin tur kan verka hämmande på utbyggnadstakten av bl.a. förnybar energi. I förlängningen skulle detta kunna påverka förutsättningarna att nå riksdagens energi- och klimatpolitiska mål, såsom 100 procent förnybar elproduktion till 2040.

Förslagets konsekvenser för hushållen:

Förslaget kommer inte att ge en direkt påverka landets hushåll. Omständigheter kan emellertid medföra påverkan och konsekvenser för hushållen, både positiva och negativa konsekvenser av indirekt karaktär. Dessa kommer sannolikt/emellertid inte att vara av ekonomisk karaktär.

Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:

SAMSYN

Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget?

Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna har samverkat fram det slutliga förslaget och står bakom det. Boverket har deltagit i arbetets senare del.

Jordbruksverket har stått bakom förslaget men är inte längre med i samverkan av andra skäl.

Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:

Myndigheterna har tillsammans tagit fram förslaget och analyserat behoven i ett projekt under Miljömålsrådets Programområde Insatser för grön infrastruktur.

ÖVRIGT

Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:

Bilaga 2:6 Förslag regeringsuppdrag om ekonomiskt stöd till enskilda väghållare inkl. konsekvensbedömning

Förslag om Regeringsuppdrag till Trafikverket om ekonomiskt stöd till enskilda väghållare för att stärka viktiga värden för grön infrastruktur

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag:

Regeringsuppdrag Grön infrastruktur (GI). Till Trafikverket att

Utreda förutsättningar och föreslå åtgärder för att utveckla befintligt system för ekonomiskt stöd till enskilda väghållare så att stöd kan ges för åtgärder som stärker viktiga natur- och kulturvärden för grön infrastruktur. Utredning bör ske i samverkan med Riksförbundet Enskilda Vägar (REV).

Kortfattad beskrivning av förslaget:

Enskilda väghållare kan få statligt ekonomiska bidrag till vägunderhåll. Enskilda vägar med statligt bidrag omfattar ca 20 % och vägnätet och berör ca 24 000 väghållare organiserade i Riksförbundet Enskilda Vägar (REV). Befintligt ekonomiskt stödsystem hanteras av Trafikverket men är i regeringens direktiv begränsat till stöd för vägtekniska åtgärder.

Genom att anpassa regelverket så att det tillåter stöd till åtgärder som stärker grön infrastruktur och stärker biologisk mångfald får staten ett instrument som kan stärka grön infrastruktur både snabbt och vittomfattande ute i landskapet.

Ett embryo till hur ett sådant tillägg med information och krav har tagits fram av Vägverket. Underlaget bör vidareutvecklas och färdigställas till ett förslag som testas i några pilotområden.

Det ursprungliga förslaget innebär att en vägförening kan med stöd i informationsmaterialet föreslå åtgärder som Trafikverket bedömer och ger bidrag till enligt fastställda regler. Förslaget innebär samtidigt en möjlighet att samla betydelsefull information om värden och möjligheter för att stärka grön infrastruktur som saknas idag. Det kan därför även ge betydelsefull information till de länsvisa planerna för grön infrastruktur och därmed förbättra och effektivisera arbetet med att stärka grön infrastruktur i hela landskapet.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Vägar upptar en ringa del av Sveriges samlade 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. Från de stora stråken förgrenar sig vägarna ut i landskapet i allt mindre vägar och når ut i landskapets mest avlägsna delar.

Även om den stora andelen av trafikarbetet sker på det statliga vägnätet utgör det enskilda vägnätet en betydande längd med stor påverkan på grön infrastruktur, och har därmed också stor potential att stärka grön infrastruktur. Det enskilda vägnätet omfattar 4 ggr längden av det statliga vägnätet.

Artrika vägmiljöer, alléer, grova solitära träd, vandringshinder vattenlevande djur, stenmurar 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 förbättrad vandrings- och spridningsleder och till del även bidra med viktiga livsmiljöer för hotade arter. Invasiva arter som blomsterlupin och parkslide sprider sig för närvarande i rask takt vi bl a Sveriges vägnät vidare ut i landskapet. De gör ingen skillnad på väghållare och det är därför viktigt att bekämpning och skötsel Anpassningar för att begränsa vidare spridning även omfattar enskilda väghållare.

Aktörer och beteenden

Enskilda väghållare oftast organiserade i vägföreningar sköter den största delen av Sveriges vägnät, sett till längd. Medlemmar i sådana vägföreningar är berörda fastighetsägare.

Riksförbundet Enskilda Vägar företräder Sveriges enskilda väghållare på nationell nivå. Det finns en stor möjlighet att civilsamhället genom fastighetsägare, brukare m fl kan engageras i arbetet med att stärka grön infrastruktur och arbeta för att bibehålla viktiga kulturobjekt i mycket större utsträckning än vad det reella bidraget omfattar. Ett sådant stöd har stor potential att fungera som ”trigger” till ett större arbete.

Påverkan på miljön

Förslaget till regeringsuppdrag kan förväntas ge stärkt grön infrastruktur och stärkt biologiska mångfald. Genom åtgärder som stärker grön infrastruktur och vidmakthåller värdefulla kulturobjekt i det vitt förgrenade enskilda vägnätet kan åtgärder i odlings- och skogslandskap liksom åtgärder i det statliga vägnätet växlas upp och få stärkt funktion och värde. Här finns en stor möjlighet att växla upp värdet av andra åtgärder

Påverkan på samhället

Vägföreningar som omfattar många markägare blir engagerade i miljöarbete i allmänhet och i arbetet med grön infrastruktur i synnerhet. Vägföreningar förväntas beskriva aktuella naturvärden kopplade till de vägsystem de ansvarar för

och beskriva vad de förväntas uppnå. De kommer därför att bidra till ökad kunskap om tillståndet i Sveriges natur och bidra med viktiga miljödata.

Vägar som knyter samman byar och orter är centrala i samhället. Ofta finns i dess lokalisering, utformning och utsmyckningar också kopplingen till förfäder och gångna aktiviteter bevarade. Det kan vara enande, givande och positivt framåtsyftande att samlas kring vägen, lära sig dess historia och diskutera hur dess värden av stenvalvsbroar, stenmurar, alléträd och blomrika vägkanter kan vårdas och bevaras. Hur bäcken kan återfå sin funktion för fisk genom att vandringshinder åtgärdas osv.

Det lägger även en grund för att utveckla andra områden som t ex slätter med uppsamling av vegetation för omvandling till förnybara resurser som bioenergi. En sådan utveckling sker i många länder som t ex England, Irland, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Österrike m fl. Ett breddat underlag för producenter ger ökade möjligheter för anläggningar som omvandlar vegetationen till förnybar resurs i samhället.

Det har stora möjligheter att stärka kunskap och engagemang i breda lager i samhället för att bidra till uppfyllelse av miljömålen, bl a Ett rikt odlingslandskap, rikare skog, ett rikt växt och djurliv samt klimat- och kulturmiljömål.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Brister i den gröna infrastrukturen är ett av nyckelmomenten att åtgärda för att kunna uppnå flera av de svenska miljömålen. Ansträngningar görs för att stärka biologisk värdefulla miljöer i odlingsmark och skogsmark, oftast med ekonomiskt statligt stöd i någon form. Genom att knyta samman sådana miljöer, dvs stärka den gröna infrastrukturen ökar deras värde för biologisk mångfald. Det kan vara genom att det finns artrika vägkanter och gamla grova alléträd utspridda i landskapet. Att vandringshinder för fisk och andra vattenlevande djur tas bort i vattendrag osv. Det enskilda vägnätet har en mycket stor potential att åstadkomma detta och bidra till att ett plus ett blir större än två. Med tanke på omfattningen och utbredningen av det enskilda vägnätet finns en stor potential att stärka och effektivisera den gröna infrastrukturen i hela landskapet.

Analys av lösningsförslag:

Ett väl etablerat system för statligt stöd till väghållare finns sedan många år. Det omfattar tekniska väggåtgärder och hanteras av Trafikverket.

De enskilda vägarna utgör den största delen av Sveriges vägnät. De väghållare som har ansvar för enskilda vägar är ofta en organisation, till exempel vägförening, samfällighetsförening eller vägsamfällighet och i vissa enstaka fall en enskild markägare.

Trafikverket betalar ut statligt driftbidrag till enskilda vägar bland annat för att vägen ska hållas öppen för allmän trafik och för att underlätta för boende och näringsliv i glesbygden. Det är ett väl etablerat system för statligt stöd till väghållare och är begränsat till vägtekniska åtgärder. Kostnader för åtgärder anpassade för att stärka natur- och kulturvärden ingår inte i systemet. Drygt 23 000 väghållare får statsbidrag för att sköta enskilda vägar.

Det enskilda vägnätet omfattar sammantaget 430 000 km varav 75 000 km är vägar med statsbidrag och som berör ca 24 000 väghållare. Det enskilda vägnätet har en lång historia, ofta tillbaka till bondesamhället. Med den tekniska utvecklingen har skogs- och odlingslandskapet radikalt omvandlats och blivit alltmer biologiskt utarmat.

Med allt mer mekaniserad och storskalig skötsel även av vägnätet, sker nu en liknande utveckling av natur och kulturvärden knutna till vägar. Exempel på sådana värden är artrika vägkanter, alléer, grova solitära träd, vandringsleder för vattenlevande djur, stenmurar, sten trummor, stenbroar m fl.

Det är värden av mycket stor betydelse för grön infrastruktur som har stor potential att bidra till att knyta samman naturvärden utspridda i landskapet. Det enskilda vägnätet förgrenar sig ända ut i landskapets mest avlägsna delar samtidigt som det finns i hela landskapet.

Ett system för att ge vägföreningar ekonomiskt bidrag för anpassning av skötselåtgärder så att dessa värden bibehålls och stärks innan de försvinner har mycket stor potential att kostnadseffektivt stärka den gröna infrastrukturen. Att bygga vidare på redan etablerade system innebär att många rutiner och kontaktvägar redan är etablerade.

Sammantaget finns nödvändiga pusselbitar som kan nyttjas för att kostnadseffektivt bidra till att uppnå stärkt grön infrastruktur och flera miljömål.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Stärkt grön infrastruktur och biologisk mångfald. Med tillvaratagande av vegetation för energiproduktion eller foder förväntas positiv effekt på klimatet. Genom anpassad skötsel kan problem med invasiva arter motverkas.

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

Stora förutsättningar att bidra till uppfyllelse av Sveriges kulturmiljömål och ska bidra till de landsbygdspolitiska målen om en sammanhållen landsbygdspolitik.

Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:

<p>Stärkt grön infrastruktur bidrar till Levande sjöar och vattendrag, levande skogar, Ett rikt växt och djurliv, myllrande våtmarker, ett rikt odlingslandskap, storlagen fjällmiljö och begränsad klimatpåverkan.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet i utfall:</p> <p>Värden kan vara delvis eller helt förfallna och kräva restaureringsåtgärder för att vara möjliga att utveckla och stärka.</p> <p>Många vägkanter är utarmade på arter efter decennier av tidig slåtter utan uppsamling av vegetation och jordens näringsstatus är så hög att det kan ta lång tid innan mer konkurrenssvaga arter kan etableras.</p> <p>Slåtter med uppsamling av vegetation kräver samordning med mottagare av råmaterialet för produktion av bioenergi.</p>
<p><i>Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:</i></p> <p>Vidare utredning behövs för att mera säkert bedöma inverkan på bidragsbehov. Genomförs pilottester i något eller några kommuner/län enligt förslag kan en mera säker bedömning göras</p> <p>Sker uppsamling av vegetation som omvandlas till förnyelsebara resurser kan dessutom en intäkt förväntas som med tanke på kraftigt ökad efterfrågan på förnyelsebar energi med tiden minst motsvarar ökade kostnader för skötsel.</p>
<p>FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET</p>
<p><i>Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:</i></p> <p>Genom att nyttja och vidareutveckla redan befintliga system (vägföreningar och bidragssystem) och värden uppnås hög kostnadseffektivitet.</p> <p>Inga andra system för att stärka samlade natur- och kulturvärden knutna till enskilda vägar finns.</p> <p>CAP systemet inom odlingsmark och riktad till brukare skulle kunna vara ett alternativ, men styrs i stor utsträckning av EU regelverk och omfattar brukare i odlingsmark. Det skulle kräva omfattande utredningar och skulle vara svårt att samordna till vägsträckningar och vägnät.</p>
<p><i>Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:</i></p> <p>Se ovan</p>
<p>Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:</p> <p>Liten osäkerhet</p>
<p>FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET</p>

<p>Bedömning av regeringens rådighet: Regeringen har total rådighet eftersom det är ett redan befintligt system för bidrag som hanteras av Trafikverket.</p>
<p><i>Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:</i></p>
<p>Behov av särskilda bemyndiganden: Trafikverket hanterar redan bidragssystemet men förändringar i regeringens direktiv för bidraget kan behövas.</p>
<p>FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER</p>
<p>Förslagets konsekvenser för näringslivet: På längre sikt kan det utvecklas en ny och specialiserad marknad för skötsel av infrastrukturens miljöer.</p>
<p>Förslagets konsekvenser för hushållen: Inga.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:</p>
<p>SAMSYN</p>
<p>Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget? Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna har samverkat fram det slutliga förslaget och står bakom det. Boverket har deltagit i arbetets senare del. Jordbruksverket har stått bakom förslaget men är inte längre med i samverkan av andra skäl.</p>
<p>Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar: Ja</p>
<p>ÖVRIGT</p>
<p>Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:</p>

Bilaga 3:1 Förslag till regeringen från Miljö- kompensation

Samverkansåtgärd Miljökompensation
Processledare Johan Rydlöv [johan.ryd-
lov@trafikverket.se](mailto:johan.ryd-
lov@trafikverket.se)

PM
2021-01-29
Ärendenr:
TRV 2018/68674

Förslag till regeringen från samverkansåtgärden Miljökompensation

Bakgrund

Trafikverket tog initiativ till att initiera åtgärden Miljökompensation hos Miljö-
målsrådet 2018. Arbetet har utförts i samverkan med flera andra myndigheter och
deltagande myndigheter därutöver har varit Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbe-
tet, länsstyrelserna, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Åtgärden hade som uppgift att skapa ökad samsyn kring och bygga kapacitet för
användningen av kompensation i infrastrukturprojekt, vilket beskrevs med en mål-
sättning att identifiera principer och övergripande arbetssätt för effektiva kompen-
sationsåtgärder. Följande punkter lyftes då:

- skapa en gemensam terminologi kring miljökompensation,
- skapa samsyn kring de juridiska förutsättningarna för kompensation
i infrastrukturprojekt,
- skapa en samsyn kring vad kompensation kan innebära och vilken
påverkan som omfattas
- öka samverkan, främst mellan Trafikverket och länsstyrelserna, i
praktisk planering och genomförande.

I arbetet beskrevs följande tänkta effekter för målen, utveckla och vidmakthålla
transportinfrastruktur med minsta möjliga sammanlagda miljöpåverkan och i fram-
tiden utan nettonegativ eller med positiv miljöpåverkan.

Slutsatser

Kompensation är ett viktigt verktyg för att nå miljömålen för ett hållbart transport-
system. Särskilt då det ökar möjligheterna för att slippa prioritera mellan hållbar-
hetsaspekterna tillgänglighet och miljö i samband med byggande av transportinfra-
struktur.

Åtgärdens främsta resultat är att det saknas lagrum att ta mark i anspråk för Trafik-
verket idag. Detta gör att när frågan dyker upp skapas adhoc-lösningar regelbundet.

Dessa saknar ofta både kvalité och samhällsekonomisk effektivitet. Samverkansåtgärden har därför identifierat två förslag som kräver regeringens agerande genom ändringar i regleringsbrev.

1. Regeringen ger Trafikverket mandat att teckna naturvårdsavtal.
2. Regeringen ger möjlighet att överlåta förvaltning av naturvårdsavtal inom staten, från Trafikverket till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

En av de mest centrala delarna för att klara kompensation är att man har en fungerande avtalsform för markåtkomst. I dag saknar Trafikverket redskap att ta mark i anspråk eller att teckna frivilliga avtal för kompensationsåtgärder. Det finns inte något utrymme inom de ramar som sätts för verksamheten i regleringsbrev, lagtext och planläggningsprocessen.

Naturvårdsavtal enligt jordabalken är en skyddsform som ligger inom räckhåll för Trafikverket, men Trafikverket har inte instruktioner, system eller kunskap för att förvalta avtal på det sätt som länsstyrelserna gör. Det skulle därför vara effektivare och tjäna miljömålen bättre om staten kunde agera gemensamt, där en del av staten skapar alla förutsättningar och en annan förvaltar avtalen.

Förslagen ger bättre möjligheter att arbeta för Miljömål och Trafikverkets Målbild 2030. Samtidigt kan förslagen öka möjligheterna för att ha en enkel planläggningsprocess och miljöprövning. Detta är särskilt intressant för stora projekt som höghastighetsbanor. Där effektivisering kan ge väsentliga tids- och kostnadsbesparingar.

Bilaga 3:2 Konsekvensbedömning förslag om naturvårdsavtal

Konsekvensanalys för de förslag kring miljökompensation som Miljömålsrådet lämnar till Regeringen

*Av: Johan Rydlöv och Veronika Martini, Trafikverket
Erik Norgren och Per Strömberg, Naturvårdsverket
Anna Lejon, länsstyrelserna*

Analysen hanterar två förslag som identifierades under arbetet med samverkansåtgärden, Miljökompensation i transportinfrastruktur. Därför har konsekvensanalysen inte hanterats enligt praxis där analysen utförs parallellt med att förslagen arbetas fram. Analysen kunde påbörjas först efter att rådet tagit beslut om att bereda de förslag som åtgärden hade identifierat. Det är inget problem i sammanhanget eftersom bedömningen idag är att förslagen av flera skäl bäst testas inom en försöksverksamhet innan de skalas upp. Konsekvensanalysen kan således utökas samtidigt som förslagen preciseras under försöksskedet.

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag:

Två förslag läggs fram, som kräver att nya förutsättningar för samverkan mellan myndigheter skapas:

1. Regeringen ger Trafikverket mandat att teckna naturvårdsavtal.
2. Regeringen ger möjlighet att överlåta förvaltning av naturvårdsavtal inom staten, från Trafikverket till Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Förslagen kräver ändringar i myndigheternas regleringsbrev.

Kortfattad beskrivning av förslaget:

En gemensam statlig förvaltning av naturvårdsavtal mellan myndigheter:

Trafikverket saknar idag lagligt stöd att införliva områden för kompensation inom en väg- eller järnvägsplan. Trafikverket gör även tolkningen att de inte på frivillig väg kan förvärva och förvalta mark för miljökompensation utanför planområdet med stöd i nuvarande lagstiftning. Vidare anges i direktiven till utredningen om ekologisk kompensation (SOU 2017:34) att utgångspunkten ska vara

markåtkomst genom frivilliga överenskommelser med berörda fastighetsägare. Arbetsgruppen inom samverkansåtgärden har funnit att naturvårdsavtal enligt jordabalken därför är en skyddsform som med några enkla förändringar kan göras tillgänglig för Trafikverket. Naturvårdsavtal är en avtalsform som endast får tecknas till förmån för staten eller en kommun. Avtalet reglerar en markägarens möjlighet att nyttja marken och följer fastigheten. Avtalet kan löpa över max 50 år. Tanken är att Trafikverket ska få samma möjlighet som Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och Naturvårdsverket att nyttja denna avtalsform.

Även om möjligheten att nyttja naturvårdsavtal ges är det tydligt att Trafikverket inte har instruktioner, samma befintliga system och kunskap att förvalta avtal och utföra eventuell skötsel som länsstyrelserna har. Förslaget är således att skapa en process där Trafikverket och Länsstyrelsen i samverkan tecknar avtal och skapar alla förutsättningar för att Länsstyrelsen sedan ska kunna ansvara för avtalet och vidare förvaltning av området. Denna samverkan sker under förutsättning att flera principer följs bland annat förorenaren betalar, additionalitetsprincipen och den tvådelade prövningen enligt miljöbalken. Konkret innebär förslagen att Länsstyrelsen övertar förvaltningen efter det att Trafikverket ersatt markägaren och iståndsatt området/kompensationen.

Förslagen ger förutsättningar för statlig samverkan och att ansvarsuppdelning utreds av berörda myndigheter och departement. Ett första steg är att förslagen tillämpas på försök i ett eller flera län, där länsstyrelsen med bistånd från Naturvårdsverket och Trafikverket blir en samverkanspartner. Förvaltningsfrågor och metoder för samverkan utreds då mer fördjupat. Tanken är att Trafikverket ska identifiera flera olika typer av infrastrukturprojekt i de utvalda länen. I försöksverksamheten kommer Trafikverket att arbeta fördjupat med Länsstyrelse, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet för att ta fram riktlinjer för hur man i planprocessen ska nå framgång i arbetet och hur olika kompensationsstrategier kan komma att användas.

Konsekvensanalysen utgår från att förslagen i ett första steg avser en försöksverksamhet. Därför rekommenderas att effektbedömning och ytterligare konsekvensanalys utförs samtidigt som försöksverksamheten utformas och genomförs. De två förslagen är en förutsättning för att kunna genomföra försöksverksamheten.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Givet att förslaget rör en försöksverksamhet definieras de främsta aktörerna vara länsstyrelserna och Trafikverket. Effekten på andra aktörer behöver beaktas under försöksskedet. Men det finns i nuläget inget som pekar på att andra aktörer påverkas mer än i en ringa omfattning.

Idag ställs det krav på Trafikverket att ersätta olika typer av miljöskador som verksamheten skapar. Kraven kommer utifrån miljöbalken men också via de transportpolitiska målen genom Riktlinje Landskap och kulturmiljöstrategin. Åtgärden visar att det idag saknas lämpligt lagrum att ta mark i anspråk för Trafikverket med konsekvensen att det regelbundet skapas adhoc-lösningar.

Exempel:

Idag kan Trafikverket endast använda avtalsformen tillfällig nyttjanderätt. Då kan de värden som man skapat t.ex. en groddjursdamm eller våtmark medvetet förändras eller helt tas bort strax efter bildandet. Trafikverket kan inte påverka vad markägaren gör med sin mark över tid och kan därmed inte säkerställa nyttan med åtgärden.

Ett annat exempel är att det kan vara svårt att hitta lämplig mark för att klara ersätta intrång. Idag är Trafikverkets bästa möjlighet inför prövningsprocessen att söka samarbete för denna typ av åtgärder på kommunal mark. Man är alltså från början väldigt begränsad i sitt urval. I värsta fall får man jobba med så begränsade förutsättningar att man riskerar att inte klara tillåtlighet, med konsekvensen att planer som vunnit laga kraft inte går att bygga. Samtidigt är risken överhängande att man får ta till oskäliga markanspråk, åtgärder och tidsanspråk till en sämre kvalitet.

Dagens lösningar saknar alltså ofta både kvalitet och effektivitet och ger att kompensationsfrågor hanteras med osäkerhet i planprocessen. Med förslagen ökar möjligheterna för samhället att nå miljömålen, samtidigt som Trafikverket kan nå en högre samhällsekonomisk effektivitet i frågan. Förslaget innebär också att Trafikverket får tillgång till en rättssäker avtalshantering där kompensationsåtgärden säkras långsiktigt.

Från myndighetssidan finns en generell strävan att söka ökat genomslag för miljökompensation vid olika typer av exploateringar. Både i form av att stimulera och uppmuntra frivilliga initiativ hos exploitörer men också genom att myndigheten föreskriver detta som villkor i samband med att den lämnar tillstånd till en exploatering. Aktörerna förhåller sig till detta och försöker genomföra både frivilliga åtaganden om kompensation och att utföra sådana som följer av villkor i domar, tillstånd och dispenser. I det senare fallet finns alltid en viss osäkerhet i vilken grad en aktör har förutsättningar/verktyg att kunna leva upp till villkoren till en skäligen kostnad, eftersom detta ytterst bygger dels på frivillighet från berörd markägare och dels en avtalslösning med densamma. Förslagen bäddar för att delar av denna osäkerhet kommer kunna undanröjas. Om försöksverksamheten faller väl ut (och i förlängningen blir permanent mellan Trafikverket och alla länsstyrelser) så kommer tillståndgivande myndighet på förhand veta att i de

fall Trafikverket är exploatör och åläggs villkor så har de också tillgång till en rättssäker och långsiktig avtalslösning för att uppfylla dessa. Osäkerheten kopplad till frivilligheten (att det finns fastighetsägare med lämplig mark som är beredda att upplåta denna till rimliga villkor) består eftersom förslagen inte löser detta men även denna osäkerhet bör kunna minska genom den bredare samverkan mellan Trafikverket och länsstyrelserna som föreslås och som då även bör inkludera sonderingar/kontakter med fastighetsägare.

Sammanfattningsvis bör förslagen i förlängningen leda till att miljökompensation ökar som företeelse vid tillståndsgivning genom att de villkor som föreskrivs går att leva upp till i praktiken. Detta helt utan att samhällskostnader och tidsåtgång vid prövningen behöver öka.

Aktörer, beteenden och tidsaspekter

Vid byggande av transportinfrastruktur finns det ofta motstående intressen gällande var i processen kompensationsfrågan ska ta sin början.

Tillsynsmyndigheten och den förvaltande parten vill ofta ha tidiga beslut med tydliga ramar för att avgränsa tillåtlighet och eventuell kvarstående skada för att därefter fastställa hur kompensation och förvaltning ska utföras för att säkra och tydliggöra ersättandet av ett intrång. Det är också en farhåga att förlora möjligheten att påverka om man kommer in sent i processen.

För en projekterande part finns det tydliga fördelar med att vänta då det hela tiden finns risk för att det uppstår tekniska aspekter som påverkar byggbarheten. För att hitta gemsama lösningar med andra teknikområden underlättar det om man i projektet inte låst fast sig vid specifika lösningar tidigt i processen.

Ovanstående är en given intressekonflikt som behöver hanteras ur både ett övergripande och ur ett mer specifikt perspektiv. Intressena i det specifika fallet måste alltid kunna värderas mot intrång och omfattning. En anpassningsbar, gemensam övergripande syn där alla parter ser frågan ur varandras perspektiv bör generellt nå den mest samhällsekonomiska lösningen.

Påverkan på miljön

Åtgärdsförslagen kommer att förenkla möjligheten att bygga landskapsanpassad infrastruktur så att miljö kvalitetsmålen och Agenda 2030-målen för ekosystem och biologisk mångfald kan nås. Alternativet är att infrastruktur fortsätter byggas med bestående intrång i landskapet.

Påverkan på samhället

I förlängningen, under förutsättning att försöksverksamheten faller väl ut och blir permanent, ges en ökad möjlighet att skapa mer hållbarhet både som tillgänglighet och för olika miljömål.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Nybyggnation och ombyggnad av befintlig infrastruktur exploaterar kontinuerligt miljövärden då intrång inte alltid kan undvikas. I förlängningen motverkar detta både de landskapsanpassade miljömålen och hållbarhetsarbetet i stort eftersom problemen skjuts på framtiden då tillgången på miljövärden i landskapet långsamt utarmas.

Analys av lösningsförslag:

Trafikverkets erfarenhet idag är att miljötillståndsfrågor ger långa komplicerade projekteringar, stopp i prövningsprocesser och därigenom ökade kostnader och tidsförluster. I slutändan mynnar kompensationsåtgärderna som regel ut i osäkra avtalslösningar med låg kvalitet.

Samtidigt höjs ambitionerna genom tydligare utrednings- och redovisningskrav för kompensationsåtgärder via direktivet om miljökonsekvensbeskrivning och miljöbedömningsförordningen. När samhället ställer ökade krav på åtgärder utan att tillhandahålla verktyg för det praktiska genomförandet blir resultatet ökade kostnader för utredning och kortsiktiga avtalslösningar med dålig kvalitet, snarare än ett hållbart byggande.

Förslagen skulle skapa förutsättningar för både Trafikverket och tillsynsmyndigheten att hitta kostnadseffektiva och ändamålsenliga lösningar på de problem som ofta uppstår idag. Förslagen skulle dessutom möjliggöra en fördjupad samverkan mellan myndigheter samtidigt som det skapas en effektivare användning av statens samlade resurser där den delen av staten ansvarar och utför det den är bäst lämpad för.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Det förväntas en förbättring för de landskapsanknutna miljökvalitetsmålen, miljökvalitetsmålet ett rikt växt och djurliv, samt Agenda 2030-målen ekosystem och biologisk mångfald samt hållbara städer och samhällen.

Eventuella väntade effekter av förslaget, på andra mål än miljömålen:

Tillgänglighetsmålen under de transportpolitiska målen förväntas gynnas. Med bättre verktyg kan processer och genomförbarhet effektiviseras. Detta samtidigt som man i vissa fall kan slippa prioritera mellan hållbarhetsaspekterna tillgänglighet och miljö.

Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:

Effekter analyseras inte detaljerat i detta skede eftersom de är allt för svårbedömda. De kan bättre besvaras och preciseras i nästa skede när försöksverksamheten prövas. Särskilt om man vill kvantifiera effekterna.

Effekter av miljövärden är svåra att värdera i monetära och kvantitativa termer. Förslagets tänkbara effekter spänner över väldigt många miljövärden som kan påverka både olika landskap och åtgärdstyper. Den tydligaste distinktionen man kan göra för miljövärdena är att det rör sig om positiva effekter på olika miljövärden sett till ett nollalternativ, intrång utan kompensation. Även om mer kunskap behövs är det otvivelaktigt att en förenkling av planprocesser, prövningar och möjligheten att enklare nå miljömål är lättare att mäta med kvantitativa mått. Detta skapar dock en skevhet i analysen eftersom bara delar av den är kvantitativ och därför riskerar ge oproportionerlig vikt. Ett sätt att förhålla sig till detta är att likställa hållbarhetsmålen tillgänglighet och miljö och se hur mycket enklare det blir att nå de olika målen integrerat vid projektering i infrastrukturprojekten. En sådan bedömning skulle också överensstämja bättre med de transportpolitiska målen. Effekten borde vara positiv eftersom nya viktiga verktyg tillhandahålls som underlättar för både genomförandet av förbättrad tillgänglighet och bevarandet av miljövärden i landskapet.

Bedömning av osäkerhet i utfall:

Det finns flera tänkbara osäkerheter.

- Det är alltid en risk att man inte hittar former för inomstatlig anslagshandling/omfördelning som håller över tid. Det är viktigt att man identifierar ett förhållningssätt för detta som alla inblandade myndigheter tror på.
- Förvaltningens omfattning förväntas vara högre än referensscenariot, därför måste den inomstatliga finansieringen lösas så att en årlig förvaltningskostnad kan relatera till den engångskostnad som iståndsatt kompensation och överlåtelse ger.
- De enheter på länsstyrelserna som förvaltar olika miljö- och naturvärden har inte alltid personalresurserna idag för att klara befintlig förvaltning. Den frågan måste adresseras och lösas under försöksverksamheten.
- En viktig del av processen är också att tydliggöra Länsstyrelsens dubbla roll som tillsynsmyndighet och förvaltare. Detta är dock ingen ny roll för länsstyrelsen som på olika enheter redan idag hanterar myndighetsutövning, tillåtlighet och förvaltning enligt exempelvis miljöbalken.

- Det blir också viktigt att nå en enighet för ersättningsnivåer vid naturvårdsavtal. Dessa måste bli likvärdiga inom staten och i förhållande till de som gäller vid annan myndighetsutövning.

Alla dessa osäkerheter rekommenderas att hanteras genom en försöksverksamhet som kan precisera utfall och lämplig hantering.

Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:

Det är osäkert och svårbedömt hur den slutliga konsekvensen blir för berörda myndigheter.

För byggande av infrastruktur finns det dock potential för effektivitetsvinster vid projektering och tillståndsprovning. I synnerhet kring stora omfattande infrastrukturprojekt som exempelvis höghastighetsbanor. Ju mer ett projekt drar ut på tiden desto större blir de ekonomiska konsekvenserna. Riksrevisionens granskning av byggandet av Botniabanan visade exempel på just detta. Projektet omfattades av kostnadsökningar och förseningar som för miljöprovningarna av Riksrevisionen uppskattats till 3 mdr och 4 år.

Små projekt kommer inte alltid ha samma möjlighet att tillgodose sig samma effektivisering då de inte alltid hanterar hållbarhetsfrågorna med samma djup.

De kumulativa miljöeffekterna av många små intrång är dock lika problematiska för miljömålen och hållbarhetsarbetet. Samhällsekonomiskt är det dessutom viktigt att förstå att om man inte klarar intrångsfrågan för att det saknas effektiva redskap i projekt med avgränsad budget, blir ofta alternativet en utebliven kompensationsåtgärd och därmed möjliga innehållsförändringar på tänkt beställning vilket påverkar kvaliteten på investeringen. Exempel på detta skulle kunna vara uteblivna avfarter eller busshållplatser.

FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder:

Eftersom förslagen lämpligen testas på försök kan man samtidigt bedöma och arbeta efter hur en kostnadseffektivitet kan nås.

En annan konstruktion där man t.ex. löser problemet genom att skapa nationella övergripande ersättningsmedel för alla samlade intrång skulle säkert ha effektivitetsproblem då de skulle vara svårt att bedöma skälighet och ersättningens omfattning. Man skulle också tappa närheten till kärnproblemet vid en hantering och därmed de naturliga incitament som då skapas att hitta skäliga lösningar för det unika fallet.

Eftersom det idag saknas fungerande avtalsformer för Trafikverket är det svårt att hitta andra kostnadseffektiva alternativ än åtgärdens förslag. Som samtidigt liknar dagens upplägg om kompensationsfrågor i planprocessen. Åtminstone utan att göra ändringar i lagtext och i Trafikverkets instruktioner.

I dagsläget är det svårt att lösa frågan om kompensation i den ordinarie verksamheten.

Förslagen skapar rättsliga förutsättningar för kompensation och rustar för god kompetens där staten arbetar som en helhet.

Det vore mer effektivt som i det här förslaget att den del av staten, i det här fallet länsstyrelserna, som har kunskap och erfarenhet förvaltar kompensationsområden.

Beskrivning av analysen av förslaget kostnadseffektivitet:

Potential för ökad kostnadseffektivitet genom rättssäkra avtal som drar nytta av en befintlig förvaltning inom staten.

Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:

Den enda osäkerheten i förslaget kostnadseffektivitet är att den vilar på en samverkan. Myndighetssamverkan är dock redan en naturlig del av samrådsprocessen och borde med de verktyg som beskrivs i förslagen inte innebära att graden av komplexitet ökar.

FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET

Bedömning av regeringens rådighet:

Regeringen har rådighet att genom regleringsbrev ordna detta.

Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:

Förslagen innebär en inomstatlig kostnadsfördelning där delar kan komma att uppleva besparingar alternativt fördyringar. Som helhet blir det en besparing för staten då förslagen ger alla myndigheter möjlighet att jobba effektivare i frågan. Frågan om hur länsstyrelsernas förvaltning ska finansieras kontinuerligt måste lösas.

Behov av särskilda bemyndiganden:

Bedöms enbart justeras genom ändring av regleringsbrev för berörda myndigheter. Det behövs inga ändringar i lagtext eller förordningar.

FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER

Förslagets konsekvenser för näringslivet:

<p>Små konsekvenser särskilt i det inledande skedet eftersom det handlar om en försöksverksamhet.</p> <p>Förväntad minskad tid för genomförandet av nödvändig infrastruktur för näringslivet skapar ekonomiska vinster. Här kan man se exempel på tidsvinster upp till flera år beroende på miljövårdets och infrastrukturens komplexitet.</p>
<p>Förslagets konsekvenser för hushållen:</p> <p>Små konsekvenser särskilt i det inledande skedet eftersom det handlar om en försöksverksamhet.</p> <p>Grundtanken med förslagen är att man i större utsträckning ska slippa prioritera mellan hållbarhetsaspekter som tillgänglighet och miljö. Det ökar möjligheten att bygga viktiga samhällsfunktioner som busshållplatser, cykelbanor, avfarter etc.</p> <p>Förväntad minskad tid för genomförandet av infrastruktur ökar samtidigt tillgänglighet i samhället.</p>
<p>Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:</p> <p>Det är svårt att se några betydande konsekvenser för hushåll och näringsliv, men frågan bör lyftas och analyseras med effektbedömningar under försöksverksamheten. Hur vanligt och till vilken grad man förkortar genomförandet för olika projekt får en försöksverksamhet visa med ytterligare konsekvensbedömning.</p>
<p>SAMSYN</p>
<p>Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget?</p> <p>Trafikverket, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.</p>
<p>Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:</p> <p>Det har funnits en samsyn kring den övergripande analysen av förslagen hos alla myndigheter ovan. Konsekvensanalysen har i huvudsak författats av Trafikverket och Naturvårdsverket.</p>
<p>ÖVRIGT</p>
<p>Ytterligare analyser och överväganden kring förslaget:</p> <p>Kompensation är en metod som eftersträvas både internationellt och nationellt för att hitta metoder för att ersätta oundvikliga intrång på miljövärden när stora samhällsintressen står på spel. Det är enkelt i teorin samtidigt som exempel internationellt har lyft utmaningar och lärdomar i implementering. Grundläggande för att få det att fungera är att man har ett ramverk som gör att få tveksamheter</p>

uppstår. Det mest basala för ett sådant ramverk är fungerande avtalsformer och dess varaktighet. Med dessa två förslag får staten fungerande verktyg, vilket får ses som en viktig möjlighet att börja jobba långsiktigt med kompensationsfrågor inom transportinfrastruktur. Planprocesser och prövningar får då tydligare förutsättningar vilket borde gynna transportinfrastrukturen i stort.