



Maria Hall Diemer
Naturvårdsverket
maria.hall-diemer
@naturvardsverket.se

2025-01-10 Ärendenr:
NV-00829-23
Naturvårdsverket

NV-02027-15
Miljömålsrådets kansli

Slutrapport Programområde Kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem

Drivansvarig myndighet: *Naturvårdsverket*
Deltagande myndigheter: *Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen och Trafikverket.*

Bakgrund

Miljömålsberedningen (M 2010:04) fick under 2022 ett tilläggsdirektiv (Dir. 2022:126) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). Uppdraget redovisas den 15 februari 2025.

Miljömålsberedningen ska inom uppdraget bland annat föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn. Beredningen ska också kartlägga och beskriva synergier och målkonflikter i arbetet med att uppfylla Sveriges åtaganden och vid behov föreslå politiska avvägningar.

Programområdet *Kolinlagring och biologisk mångfald i landbaserade ekosystem* startades under 2023 för att bidra till Miljömålsberedningens arbete genom ett samlat initiativ från flera myndigheter berörda av ett stort antal regeringsuppdrag och andra pågående initiativ inom området, och med möjligheten att lyfta fram kopplingar mellan biologisk mångfald och klimat.

Miljömålsberedningens uppdrag är avgränsat till landbaserade ekosystem inklusive våtmarker med särskilt fokus på markanvändningssektorn, särskilt inom jord- och

skogsbruk. Programområdet har därför avgränsats och inriktats på motsvarande sätt.

Syfte

Programområdet syftar till att samordna myndigheternas arbete med att ta fram underlag till Miljömålsberedningens uppdrag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF).

Programområdet ska ge utrymme för att arbeta proaktivt såväl som utifrån kommande beställningar från Miljömålsberedningen. De underlag som tas fram bör belysa synergier, målkonflikter, brister och behov rörande arbetet med att uppnå mål om skydd och restaurering av värdefull natur och nettoupptag av växthusgaser i landbaserade ekosystem med hänsyn till andra samhällsmål.

Arbetet ska ske i samverkan med berörda myndigheter.

Mål

Programrådets övergripande mål är att bidra till Miljömålsberedningens genomförande av sitt uppdrag och därmed på sikt att möjliggöra en ökad takt i genomförandet av åtgärder som bidrar till att skydda biologisk mångfald och öka kolinlagringen i landskapet samtidigt som hänsyn tas till andra samhällsmål som produktion av biomassa och livsmedel.

Detta görs genom:

- att identifiera kunskapsbehov och ta fram underlag som är samstämmiga och gemensamma för myndigheterna.
- att nå ökad samsyn, samverkan och synergier i arbetet med att skydda och restaurera natur samt med att öka nettoupptag av växthusgaser.

Den utvärdering av arbetet som programområdet genomfört (jfr nedan) visar att arbetet inom programområdet skapat mervärde för Miljömålsberedningens sekretariat, framför allt tidigt i processen då de fått tillgång till bred och samlad sakkunskap, samt genom att de fått med myndighetsperspektiven som komplement till Miljömålsberedningens expertgrupp. Programområdet har också varit en samlad ingång till kontaktpersoner på respektive myndighet för frågor som uppstått under sekretariatets utredningsarbete.

Programområdet har som avsett identifierat kunskapsbehov och tagit fram myndighetsgemensamma underlag om bland annat hinder och möjliga lösningar för att uppfylla Sveriges åtaganden. Utvärderingen av arbetet visar att samverkan fungerat väl och även inneburit ett lärande mellan myndigheterna, bland annat genom möten i arbetsgruppen och med Miljömålsberedningens sekretariat, vilket gett överblick och förståelse för de olika myndigheternas roller och ansvar.

Genomförande

Arbetet har bedrivits i en projektgrupp bestående av 1-2 representanter från de myndigheter som medverkar i programområdet. Ytterligare sakkunniga har knutits till arbetet i olika delar av genomförandet. Under 2023 bildades tre arbetsgrupper

inom programområdet: skog, jordbruk och exploatering, för att fokusera på områdesspecifika frågor rörande kolinlagring och biologisk mångfald. En styrgrupp med representanter från Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har varit knuten till programområdet.

Programområdet har arbetat med olika typer av kunskapsöverföring till Miljömålsberedningen, såväl proaktivt som på direkt förfrågan från beredningens sekretariat. Arbetssättet har varit flexibelt för att kunna möta behov som uppstått under sekretariatets utredningsarbete. Inspelen från programområdet har bestått av skriftliga underlag, såväl myndighetsgemensamma som myndighetsspecifika, liksom workshops och olika möten. Arbetsgruppen har också kunnat bistå med kontaktpersoner på myndigheterna för specifika frågor från sekretariatet.

Under 2023 var arbetet i programområdet fokuserat på att identifiera och sammanställa befintliga kunskapsunderlag, att identifiera de största utmaningarna för att nå internationella målsättningar rörande biologisk mångfald och kolinlagring, att kategorisera redan föreslagna och gemensamberedda styrmedel och åtgärder, och att utifrån rådande kunskapsläge diskutera styrmedel, åtgärder, synergier och målkonflikter. Det sistnämnda var huvudfokus vid en gemensam workshop med Miljömålsberedningens sekretariat i december 2023. Under 2024 fokuserades arbetet på att ta fram myndighetsgemensamma utgångspunkter när det gäller hinder och möjliga lösningar för att uppnå Sveriges nationella och internationella åtaganden, samt att bistå Miljömålsberedningen i deras arbete med att ta fram förslag på åtgärder, styrmedel och etappmål inom specifika områden där sekretariatet efterfrågade fördjupad kunskap.

Inför slutrapporteringen av programområdet genomförde arbetsgruppen en utvärdering av arbetssättet inom programområdet, genom några frågor till medverkande myndigheter genom arbetsgruppen och styrgruppen, samt till Miljömålsberedningens sekretariat.

Resultat

Programområdet har bidragit med följande leveranser som underlag till Miljömålsberedningen:

- Inledande sammanställning av kunskapsunderlag, med bilagor samt länkar till listade underlag (mars 2023, proaktivt).
- Underlag rörande EU:s gemensamma jordbrukspolitik, miljöersättningar, grön infrastruktur och våtmarker inom jordbrukslandskapet (sept 2023, förfrågan från Miljömålsberedningens sekretariat).
- Medverkan i workshop med Miljömålsberedningens sekretariat med fokus på styrmedel och åtgärder, effektanalyser, målkonflikter och synergier mellan olika samhällsmål (dec 2023, förfrågan från sekretariatet).
- PM med en sammanställning av myndighetsgemensamma utgångspunkter, baserat på hindersanalyser som tagits fram inom ramen för "Fördjupad utvärdering 2023", underlag till klimathandlingsplan, och andra tidigare uppdrag (april 2024, proaktivt). Underlaget omfattar även översiktligt presenterade lösningsförslag. Utöver tidigare lagda förslag innehåller PM:et även några nya förslag utarbetade av programområdet. Dokumentet biläggs denna rapport: (PM 2024-04-15, Ärendenummer NV-00829-23).

- Fördjupande PM om småbiotoper i jordbrukslandskapet, naturbetesmarker och slåtterängar, samt urban grönska (juni 2024, förfrågan från Miljömålsberedningens sekretariat).
- Underlag om behov av förändrad styrning av myndigheter för att Sverige ska kunna uppnå internationella åtaganden om biologisk mångfald och nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF) (juni 2024, förfrågan från sekretariatet).
- Möte med Miljömålsberedningens sekretariat och sakkunniga från Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för att diskutera och ge perspektiv på sekretariatets ”förslag till förslag” till våtmarksstöd (juni 2024, förfrågan från sekretariatet).

Miljömålsberedningens sekretariat har också vänt sig till enskilda myndigheter och efterfrågat underlag, såväl skriftligen som genom möten, för att få fördjupning i vissa frågor.

Arbetsgruppen bedömer att resultaten har bidragit på avsett vis till Miljömålsberedningens utredningsarbete (se även ovan under *Mål*). I vilken utsträckning de underlag och den kunskapsöverföring som programområdet levererat har bidragit till de slutliga förslagen från Miljömålsberedningen är svårbedömt, men kunskapsbasen har varit av värde i utredningsarbetet.

Arbetet inom programområdet har inneburit vissa utmaningar. Programområdet har haft en otypisk utformning i och med att det funnits en extern beställare som vi haft ett beroende till, varför vi haft mindre rådighet över processen. Särskilt i inledningsskedet fanns en otydlighet i vad som efterfrågades från Miljömålsberedningens sekretariat, beställningen uppfattades som vag. Programområdets ansvarsområde har varit otydligt avgränsat givet att Miljömålsberedningens sekretariat även haft direktkontakt för inhämtande av bedömningar och underlag med flera myndigheter som ingått i programområdet.

Tidsramarna har varit korta för att ge återkoppling på de frågor som kommit från sekretariatet. Det har inneburit utmaningar för exempelvis möjligheten att engagera ytterligare ämnesexpertis för att få en bredare belysning av frågorna, beredningen av myndighetsgemensamma ståndpunkter, liksom förankringen inom respektive organisation. Tidsramarna har inte heller medgett framtagande av nya underlag eller utveckling av nya myndighetsgemensamma ståndpunkter. Resurssituationen hos medverkande myndigheter har också varit utmanande.

Programområdet arbetade dock redan i ett tidigt skede med egna initiativ, såsom den inledande sammanställningen av kunskapsunderlag, och beredning och sammanställning av myndighetsgemensamma utgångspunkter om hinder och möjliga lösningar för att nå Sveriges åtaganden (PM 2024-04-15, se bilaga). Erfarenhet och engagemang hos deltagarna i arbetsgruppen, liksom en väl fungerande programledning, har varit viktiga faktorer för programområdets resultat. Flexibilitet i arbetssättet och en pragmatisk inställning har underlättat arbetet.

I och med att Miljömålsberedningens sekretariat även vänt sig direkt till berörda myndigheter med olika frågor bedömer vi att mervärdet med programområdesformen i första hand varit möjligheten att ta fram underlag som är gemensamma för flera myndigheter. Möjligen kan mindre formaliserade former för myndighetssamverkan övervägas framöver, för att kunna vara mer adaptiva för behov från Miljömålsberedningens sekretariat, och minska den administrativa överbyggnaden.

Flera frågor skulle kunna fördjupas och analyseras bredare. Styrningen av myndigheter är en viktig del i genomförandet av klimat- och miljöpolitiken, och ett område där en bredare och mer fördjupad analys än vad som harns med inom ramen för programområdets arbete skulle kunna bidra ytterligare.

Miljömål som programområdet bidrar till att nå

- Begränsad klimatpåverkan
- (Levande sjöar och vattendrag)
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv
- Generationsmålet

Mål inom Agenda 2030 som programområdet bidrar till att nå

- 11. Hållbara städer och samhällen (delmål 11.4, 11.5, 11.7, 11 A, 11 B)
- 12. Hållbar produktion och konsumtion (delmål 12.2)
- 13. Bekämpa klimatförändringarna (delmål 13.1, 13.2)
- 15. Ekosystem och biologisk mångfald (delmål 15.1, 15.2, 15.5, 15.9, 15 A, 15 B)

Kopplingar till andra samhällsmål:

Programområdet har kopplingar till ett stort antal samhällsintressen och sektorer. Skydd och restaurering av natur har direkta kopplingar till all ekonomisk verksamhet som är beroende av de ekosystem och -tjänster som tillhandahålls av den berörda marken. Därmed berör EU:s strategi om biologisk mångfald och LULUCF-förordningen annan politik med koppling till markanvändning, främst den gemensamma jordbrukspolitiken samt miljö- och energipolitik. Samordnade insatser inom biologisk mångfald och klimat har därmed potential att hantera flera samhällsutmaningar samtidigt. Åtgärder för att främja den biologiska mångfalden och öka kolsänkan kan påverka förutsättningarna för att bedriva jordbruk, skogsbruk, rennäring, fiske och i förlängningen utvecklingen av bioekonomin och det civila försvaret.