



2023-05-23 Dnr: 501-9028-2019
Länsstyrelsen Skåne

Slutrapport för projektet Ekosystemtjänster i fysisk planering inom programområdet Insatser för grön infrastruktur

Drivansvarig myndighet: Länsstyrelserna
Deltagande myndigheter: 2021-2022 Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen, 2019-2020 Naturvårdsverket och Boverket.

Bakgrund

Länsstyrelserna har i uppdrag att ta fram planeringsunderlag för ekosystemtjänster på regional nivå (inledningsvis i arbetet med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur). Länsstyrelserna ska dessutom vägleda och bistå kommunerna så att ekosystemtjänsterna hanteras på ett bra sätt i planprocessen. Det fanns också ett behov av att sprida kunskap om Boverkets vägledning för ekosystemtjänster i den byggda miljön. Samma för Länsstyrelsens Skåne guide för hur länen kan komma igång med att integrera ekosystemtjänster i planprocessen, med fokus på översiktsplanarbetet.

Följande behov identifierades inledningsvis:

- Samverkan mellan länsstyrelserna
- Kompetensutveckling mellan sakområden inom länsstyrelsen
- Samverkan mellan Naturvårdsverket, Boverket och länsstyrelserna
- Samverkan mellan länsstyrelsen, regionen och kommunerna

Projektets syfte

Projektet syfte var att få i gång och utveckla länsstyrelsernas arbete med att integrera ekosystemtjänster i verksamheten, med särskilt fokus på fysisk planering.

Mål

Projektet kan leda till bättre integrering av ekosystemtjänsterna i den fysiska planeringen, samt i andra länsstyrelseuppdrag kopplade till exempelvis grön infrastruktur, friluftslivsmålen, folkhälsomålen och klimatanpassning.

Etablerade arbetsformer för och ökad kunskap om behovet av att integrera ekosystemtjänster i planprocessen till alla länsstyrelser.

Helhetsbild av ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter för det miljömålsrelaterade arbetet med ekosystemtjänster.

Genomförande

Projektet har under 2019–2020 drivits av länsstyrelserna med Länsstyrelsen i Skåne som projektledare med finansiering av RUS. Arbetet har skett i samverkan med Naturvårdsverket och med Boverkets deltagande i arbetsgruppsmöten.

Under perioden 2021–2022 genomfördes det fortsatta arbetet med samma projektledning och finansiering. Havs- och vattenmyndigheten samt Skogsstyrelsen deltog denna period. Insatsen fortsatte och breddade den påbörjade diskussionen om ansvarsfördelningen när det gäller utveckling, vägledning, löpande arbete, uppföljning och utvärdering med att integrera ekosystemtjänster i relevanta beslut och ställningstaganden på lokal, regional och nationell nivå.

Resultat

Följande leveranser gjordes för perioden 2019–2020:

- Uppdatering av ”Ekosystemtjänster och planprocessen – guide till länsstyrelsernas arbete med ekosystemtjänster” Länk?
- Förslag till etappmål för ekosystemtjänster togs fram i samverkan mellan länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Boverket (fördes in i arbetet med Projekt 1 inom programområdet).
- Workshop med länsstyrelserna, Boverket och Naturvårdsverket där inledande diskussioner om ansvarsfördelningen för arbetet med ekosystemtjänster mellan myndigheterna genomfördes.
- Länsstyrelserna etablerade en samverkansyta kopplad till samverkansytan för grön infrastruktur, genomfört en digital konferens och upprättat en kontaktpersonslista för länsstyrelserna i ekosystemtjänstfrågor.

Följande leveranser gjordes för perioden 2021–2022:

- Diskuterat behovet av och tagit fram ett utkast till regeringsuppdrag om ekosystemtjänster som kompletterar myndigheternas befintliga uppdrag och etappmål (bilaga 1, ej slutbearbetat då tillräckligt stöd inte fanns inom berörda myndigheter).
- Fortsatt fördjupad och konkretiserad samverkan mellan länsstyrelserna och övriga nationella myndigheter (Naturvårdsverket, Boverket, HaV, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen) i arbetet med ekosystemtjänster genom anordnandet av 6 nätverksträffar mellan enskilda nationella myndigheter samt representanter från olika länsstyrelser.

Projektet har bidragit till att förstärka förutsättningarna för att nå följande miljömålsambitioner när det gäller ekosystemtjänster:

Ett rikt växt- och djurliv, Ett rikt odlingslandskap, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Levande sjöar och vattendrag, Storslagen fjällmiljö samt God bebyggd miljö.

De Agenda 2030-mål som berörs är:

- Hälsa och välbefinnande - mål 3: Tillgång till natur och friluftsliv är grundläggande för en god folkhälsa.
- Rent vatten och sanitet - mål 6: Fortsatt produktion av bra grundvatten och bibehållen kvalitet på ytvattentäkterna bygger på god planering utifrån landskapets naturförutsättningar.
- Hållbara städer - mål 11: Ekosystemtjänster är en viktig del för att kunna uppfylla målet om hållbara städer. Det sjunde delmålet för hållbara städer innebär att senast 2030 ska städerna tillhandahålla universell tillgång till säkra, inkluderande och tillgängliga grönområden och offentliga platser, i synnerhet för kvinnor och barn, äldre personer och personer med funktionsnedsättning.
- Hållbar konsumtion och produktion - mål 12: Pågående markanvändning behöver ta rätt hänsyn på rätt plats i landskapet för att vara långsiktigt hållbar. Något som kräver bra planerings- och kunskapsunderlag om var olika ekosystemtjänster produceras.
- Bekämpa klimatförändringarna - mål 13: Med en god planering kan insatser för att öka till exempel kolinbindning bli mer effektiva och befintliga kollager i marken bevaras.
- Hav och marina resurser - mål 14: Strandområden och de grunda havsområdena är viktiga för fiskproduktion och andra ekosystemtjänster. Bra planering på nationell, regional och kommunal nivå behövs för att främja ekosystemtjänsterna.
- Ekosystem och biologisk mångfald – mål 15: Målet handlar om att säkerställa en hållbar utveckling av jordens ekosystem: mark, skog, hav, luft och biologisk mångfald. Ett av delmålen innebär att senast 2020 ska ekosystemens och den biologiska mångfaldens värden integreras i nationella och lokala planerings- och utvecklingsprocesser, strategier för fattigdomsminskning samt räkenskaper (delmål 9).

Bilaga 1: Utkast till RU om ekosystemtjänster (ej slutbearbetat då tillräckligt stöd inte fanns inom berörda myndigheter)

ALLMÄNT OM FÖRSLAGET, PROBLEMANALYS

Styrmedels-/åtgärdsförslag:

Regeringsuppdrag om statusbedömning av och åtgärds paket för ekosystemtjänster

Regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att göra en statusbedömning av ekosystemtjänster för de naturmiljöer myndigheterna ansvarar för. För de ekosystemtjänster vars status bedöms som otillfredsställande eller i behov av förstärkning ska ett åtgärds-/styrmedelspaket tas fram för att förstärka dessa.

Kortfattad beskrivning av förslaget:

Konkret redovisningsuppdrag av hur status är för några utvalda ekosystemtjänster regionalt (till Länsstyrelserna i samverkan med nationella myndigheter), för odlingslandskapet (Jordbruksverket), marina och limniska områden (HaV), skogsmarker (Skogsstyrelsen), urbana miljöer (Boverket) och övriga naturmiljöer (Naturvårdsverket). Vidare föreslås Naturvårdsverket fungera som nationell samordnare inom ramen för redan befintlig myndighetssamverkan av arbetet med ekosystemtjänster.

För statusbedömningen används motsvarande upplägg som Skogsstyrelsen och Havs- och Vattenmyndigheten arbetat med i sina statusbedömningar av ekosystemtjänster (se rapport 2017/13 från Skogsstyrelsen: *Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan*, samt Havs- och Vattenmyndighetens rapport 2015:12: *Ekosystemtjänster från svenska hav - Status och påverkansfaktorer*), men anpassat till respektive myndighets förutsättningar och andra uppdrag. I uppdraget ingår också göra en prognos/trend fram till 2050 för respektive ekosystemtjänst samt en kort beskrivning hur detta kan komma att påverka samhällets aktörer. Myndigheterna ska också föreslå åtgärder för att få ekosystemtjänsterna i balans med samhällets behov av dessa, inkl. vilka styrmedel som regeringen behöver överväga att utreda.

Kartläggning och bedömning klar till 2025 som underlag för FU27 och därefter görs årlig återrapportering av arbetets framåtskridande med löpande åtgärdsinsatser och behov av förändringar av styrmedel för att förbättra statusen på ekosystemtjänsterna där åtgärdsbehovet redan är känt, samt regelbunden utvärdering i samband med de återkommande fördjupade utvärderingarna av miljömålen vart fjärde år.

Analys av miljöproblemet, aktörerna och deras drivkrafter:

Ekosystemtjänster är ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande. Ekosystemtjänster kan indelas i försörjande, reglerande, kulturella och stödjande. Begreppet ska ses som ett sätt att visa vårt samhälles och dess utvecklings beroende av jordens ekosystem. För att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet behöver ekosystemtjänster bibehållas och bevaras. Betydelsen

av ekosystemtjänsterna väl kända. Naturen tillhandahåller en mängd varor och tjänster som alla är fundamentala för människors välmående och ett fungerande samhälle, till exempel mat, energi och läkemedel. Genom ekologiska och evolutionära processer upprätthåller den biologiska mångfalden kvaliteten i luft, färskvatten och mark, reglerar klimatet, bidrar med pollinering och skadedjursbekämpning och lindrar effekterna av naturkatastrofer. Naturen bidrar även med icke-materiella värden centrala för människans livskvalitet, såsom inspiration, lärande samt fysiskt och psykiskt välbefinnande.

Sedan 1970 har jordbruksproduktionen, fiskefångsten, produktion av bioenergi och biomaterial (t.ex. timmer och pappersmassa) ökat globalt. Detta har inneburit att många naturnyttor minskat, mestadels de reglerande (t.ex. färre livsmiljöer och färre pollinatörer) och de icke-materiella (t.ex. biokemiska och genetiska resurser) naturnyttorna. Produktionsvärdet av jordbruksgrödor har ökat trefaldigt sedan 1970. Under samma tid har skogsproduktionen ökat med 45 procent till ungefär 4 miljarder kubikmeter 2017, och skogsindustrin förser uppskattningsvis 13,2 miljoner människor med arbete. Den globala skogsarealen täcker idag ungefär 68 procent av den uppskattade arealen skog som fanns före den industriella revolutionen. I marina områden märks effekter av mänsklig påverkan från kust till djuphav. Endast 3 procent av haven beskrivs som fria från mänsklig påverkan enligt en bedömning från 2014. Kustnära ekosystem är bland de mest produktiva ekosystemen i världen. Förlusten av dessa innebär minskat skydd för befolkningen vid stormar och orkaner och en minskad möjlighet att försörja sig på fiske och vattenbruk i berörda områden. I dag lever mellan 100 och 300 miljoner människor vid kuster som är i riskzonen. Dessutom kan stigande havsnivåer orsakade av klimatförändringar riskera att tvinga nära 40 miljoner människor från sina hem (ur Naturvårdsverket 2020, rapport 6917, *Global utvärdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster - Sammanfattning för beslutsfattare*).

I miljöarbete ingår arbetet med ekosystemtjänster på flera nivåer och för 8 miljömål:

Generationsmålet första strecksats lyder ”Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad.” Saknas indikator för det målet – genereringen av ekosystemtjänster är säkrad.

De berörda miljömålen och ekosystemtjänster:

- a) Levande sjöar och vattendrag – precisering: Sjöar och vattendrags viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- b) Hav i balans samt levande kust och skärgård – precisering: Kusternas och havens viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.

- c) Myllrande våtmarker – precisering: Våtmarkernas viktiga ekosystemtjänster som biologisk produktion, kollagring, vattenhushållning, vattenrening och utjämning av vattenflöden är vidmakthållna.
- d) Levande skogar – precisering: Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- e) Ett rikt odlingslandskap – precisering: Odlingslandskapets viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- f) Storslagen fjällmiljö – precisering: Fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- g) God bebyggd miljö – etappmål: En majoritet av kommunerna ska senast år 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter.
- h) Ett rikt växt och djurliv – precisering: Ekosystemen har förmåga att klara av störningar samt anpassa sig till förändringar, som ett ändrat klimat, så att de kan fortsätta leverera ekosystemtjänster och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter.

Aktörer och beteenden

Arbetet med ekosystemtjänster följs inte systematiskt eller heltäckande. Endast ett par indikatorer finns för att följa utvecklingen av ekosystemtjänsterna och det saknas också ett tydligt uppdrag för att systematiskt följa, utvärdera och åtgärda främjandet av ekosystemtjänster.

Bedömning av om miljöproblemet är betydande nog för staten att hantera

Ja, fortsatt produktion av ekosystemtjänster utan att den biologiska mångfalden utarmas är av samhällsbärande betydelse. Sverige har gjort flera internationella åtaganden som kräver att arbetet med att främja ekosystemtjänster intensifieras för att bl.a. nå målen inom Agenda 2030.

Analys av lösningsförslag:

Ekosystemtjänster finns inte uttryckligen angivet inom miljöbalken eller plan- och bygglagen, vilket gör att det behöver lyftas fram och ges en större tyngd i miljömålsarbetet. Det tidigare arbetet med etappmål för ekosystemtjänster gav störst effekt inom den kommunala sektorn och hos byggsektorn. Den befintliga styrningen inom miljömålsarbetet behöver kompletteras med ett regeringsuppdrag som på bred front understryker behovet av att följa upp och förstärka ekosystemtjänster där de inte har god status.

FÖRSLAGETS AVSIKTLIGA EFFEKTER PÅ OLIKA SAMHÄLLSMÅL

Väntad effekt av förslaget, på miljömålen:

Kunskap om status och utvecklingstrender för de olika naturmiljöernas ekosystemtjänster och genomförande av åtgärder för att främja ekosystemtjänster kommer bidra till att miljömålen nås och att det är möjligt att se var insatser behöver göras för att nå dessa.

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

Regeringsuppdraget med att statusbedöma ekosystemtjänster och arbeta med att främja dem förväntas även bidra till måluppfyllelse av folkhälsomålen, arbetet med klimatanpassning, friluftslivsmålen, Agenda 2030, beredskap, totalförsvaret m fl.

Beskrivning av analysen av förslagets effekter på olika mål:

Förslaget har bedömts utifrån tidigare arbete med ekosystemtjänster inom respektive myndighet, framför allt de ovan nämnda rapporterna från Skogsstyrelsen och HaV. Erfarenhetsbaserade expertbedömningar har gjorts av handläggare på Skogsstyrelsen, HaV och länsstyrelserna.

Bedömning av osäkerhet i utfall:

Genomförande av statusbedömningarna och identifiering av åtgärder för att främja ekosystemtjänster bedöms som säkert att fullfölja. Åtgärdsarbetet och de resultat som kan förväntas beror på såväl finansiering som flera mer osäkra faktorer (rådigheten över markerna som berörs, klimatförändringar mm) som gör att säkerheten i utfallet att nå miljömålen är mer osäkert.

Förslagets konsekvenser för de offentliga finanserna:

Väl fungerande ekosystemtjänster är en grundförutsättning för en långsiktig hållbar samhällsekonomi och ett underlag för de offentliga finanserna. Kunskap om ekosystemtjänsternas status och åtgärder för att främja dessa bedöms ge positiva konsekvenser för de offentliga finanserna.

FÖRSLAGETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

Förslagets kostnadseffektivitet i förhållande till andra befintliga eller tänkbara styrmedel eller åtgärder: I många miljöer/miljöfrågor tillåts påverkan upp till en viss gräns då man anser att miljön är hotad. Detta förhållningssätt är inte relevant för ekosystemtjänster som skiljer sig i detta och bör istället optimeras utifrån samhällets bästa, vilket Sverige saknar verktyg/styrmedel för. Befintliga styrmedel har svårt att förvalta ekosystemtjänster strategiskt, dvs. tillåta påverkan men endast om och i den grad som gör att inte ekosystemtjänsten förloras för andra samhällsviktiga aktiviteter.

Det är för de flesta miljöfrågor sant att minska en påverkan är mycket mer kostnadseffektivt än att försöka skydda miljöerna eller, i ännu högre grad, försöka återskapa miljöer. Detta gäller också för ekosystemtjänster. Sannolikt pågår en succesiv minskning av ekosystemtjänsterna genom exploatering och annan påverkan men det saknas systematisk kartläggning och uppföljning av ekosystemtjänsterna. Detta uppdrag vill bidra till detta...

<p><i>Beskrivning av analysen av förslagets kostnadseffektivitet:</i></p> <p>Analysen fokuserar på en övergripande bedömning av kostnadseffektiviteten i att beakta ekosystemtjänster i förvaltning och styrmedel. I detta bedöms åtgärden bidra till en ökad samhällsekonomisk nytta.</p>
<p><i>Bedömning av osäkerhet i kostnadseffektivitet:</i></p>
<p>FÖRSLAGETS GENOMFÖRBARHET</p>
<p><i>Bedömning av regeringens rådighet:</i></p> <p>Regeringen kan ge i uppdrag till myndigheter att göra statusbedömningar av ekosystemtjänster, samt arbeta med åtgärder för att främja dessa.</p>
<p><i>Eventuella kostnader för förslaget och dess finansiering:</i></p> <p>Kostnader för utredning och genomförande av åtgärder är ej kostnadsberäknade.</p>
<p><i>Behov av särskilda bemyndiganden:</i></p> <p>Ej utöver ett regeringsuppdrag.</p>
<p>FÖRSLAGETS OAVSIKTLIGA EFFEKTER (KONSEKVENSER) FÖR OLIKA AKTÖRER</p>
<p><i>Förslagets konsekvenser för näringslivet:</i></p> <p>Inga oavsiktliga effekter förutses.</p>
<p><i>Förslagets konsekvenser för hushållen:</i></p> <p>Inga oavsiktliga effekter förutses.</p>
<p><i>Bedömning av osäkerhet kring konsekvenser:</i></p>
<p>SAMSYN</p>
<p><i>Vilka myndigheter har tagit fram och står bakom förslaget?</i></p> <p>Länsstyrelserna har tagit fram förslaget i samverkan med Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för arbetet med projekt 7 Ekosystemtjänster i fysisk planering som ingår i programområde Insatser för grön infrastruktur.,</p>
<p><i>Samsyn kring underliggande analyser och bedömningar:</i></p>
<p>ÖVRIGT</p>