



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE

2017-03-16 Ärendenr:
NV-00736-17Näringsdepartementet
n.registrator@regeringskansliet.se
n.remissler.hl@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss av Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén, SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd

N2017/00222/HL

Sammanfattning

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs utgångspunkt att landsbygderna bör ges likvärdiga förutsättningar att utvecklas som andra delar av vårt land. Vi ser även flera synergier mellan miljö kvalitetsmålen, friluftsmålen och en långsiktigt hållbar utveckling av landsbygderna.

Naturvårdsverket är positivt till förslaget att ändra reseavdraget till ett avståndsbaserat färdmedelsneutralt system. Naturvårdsverket bedömer att en sådan reform skulle ha stor betydelse för att minska transportsektorns påverkan på klimatet och andra miljö kvalitetsmål.

Naturvårdsverket avstyrker den ändring som föreslås i Naturvårdsverkets instruktion. Naturvårdsverket avstyrker även kommitténs förslag att inrätta landsbygdsdelegationer vid 21 länsstyrelser. Förslaget skulle göra länsstyrelsernas roll som statens företrädare i länen otydligare och det är svårt att se vad som skulle kunna göras i landsbygdsdelegationerna som inte redan kan göras. Det är inte heller praktiskt möjligt för en myndighet av Naturvårdsverkets storlek att medverka i 21 delegationer som träffas en eller flera gånger per år. Ett alternativt sätt att åstadkomma en förbättrad samordning skulle kunna vara att inrätta ett landsbygdsråd knutet till Jordbruksverket.

BESÖK: STOCKHOLM – VALHALLAVÄGEN 195

ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB

POST: 106 48 STOCKHOLM

TEL: 010-698 10 00

FAX: 010-698 16 00

E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE

INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Naturvårdsverket anser att beskrivningen av vilka konsekvenser förslagen kan få för miljön är otillräcklig. Det är en brist att förslagets inverkan på möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen inte beskrivs i konsekvenskapitlet.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs utgångspunkt att landsbygderna bör ges likvärdiga förutsättningar att utvecklas som andra delar av vårt land. Vi kan därmed ställa oss bakom kommitténs förslag till övergripande mål för landsbygdernas utveckling ("En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd"). Vi delar även kommitténs bild att de naturresurser som finns på landsbygden är viktiga i omställningen till en biobaserad och fossilfri ekonomi. Vi ser även andra synergier mellan miljö kvalitetsmålen, friluftsmålen och en långsiktigt hållbar utveckling av landsbygderna.

Kap 2.1 De platsbundna näringarna har möjligheter

Naturvårdsverket delar kommitténs uppfattning att utbyggnad av bredband och satsning på innovationer är centrala åtgärder för en livskraftig landsbygd. Kommittén föreslår att dessa åtgärder finansieras via landsbygdsprogrammet. Naturvårdsverket vill påminna om att landsbygdsprogrammet också är ett centralt styrmedel för att nå de av kommittén föreslagna nationella målen för landsbygdspolitiken, samt för att nå flera av miljö kvalitetsmålen, i synnerhet miljö kvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap och Ingen övergödning. Vi hade gärna sett att kommittén analyserat och föreslagit hur Sverige bör använda landsbygdsprogrammet för att stärka gröna och blå näringars konkurrenskraft, gynna biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt minska negativ miljö påverkan, till exempel läckage av näringsämnen till vatten.

Kap 2.3.3 Omställning till en hållbar utveckling av landsbygdens platsbundna verksamheter

Naturvårdsverket instämmer i att landsbygdens platsbundna näringar fortsatt kommer att ha en nyckelroll i att försörja samhället med livsmedel och träråvaror till bland annat förnybar energi. Naturvårdsverket vill samtidigt påminna om betydelsen av att omställningen till en biobaserad samhällsekonomi sker genom brukande av skog, jord och vatten som gynnar flera olika ekosystemtjänster och miljömål samtidigt. Exempelvis kan skogar med flera trädslag ge högre biomassaproduktion, mer varierade ekosystem, bättre förutsättningar för besöksnäring, rikare biologisk mångfald och bättre förmåga att tåla klimatförändringar¹.

Naturvårdsverket stödjer kommitténs idé att det i offentlig upphandling, exempelvis av livsmedel, bör ställas krav som motsvarar svenska miljökrav och regler för djurskydd. Kommittén har dock inte närmare redovisat hur förslaget kan genomföras.

¹ Naturvårdsverket (2017). Argument för mer ekosystemtjänster. Rapport 6736.

Kap 3.2.1 Nationella mål och planer för politiken

Naturvårdsverket instämmer i att fungerande godstransporter både till sjöss och på järnväg är av stor betydelse, såväl för landsbygden som för en hållbar utveckling av landets transportsystem som helhet och för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen. Satsningar på att öka tillförlitlighet och tillgänglighet för godstransporter till sjöss och på järnväg behöver därför prioriteras, när statliga medel för medel för investeringar och underhåll fördelas exempelvis i kommande åtgärdsplanering.

Bilen är ofta huvudalternativet för persontransporter i glesbygden. I tätorter i glesbygdskommuner, liksom mellan dessa tätorter, finns dock potential att ersätta en del bilresor med kollektiv-, gång- och cykeltrafik. Att planera för bättre förutsättningar att välja mer hållbara färdsätt är fördelaktigt inte bara ur ett miljömässigt utan i hög grad även ur ett socialt och ekonomiskt hållbarhetsperspektiv, också på landsbygden. Det finns goda exempel på väl fungerande kollektivtrafik i landsbygd, t.ex. anropsstyrd kollektivtrafik, och dessa borde lyftas fram och stödjas i landsbygdspolitik.

När det gäller utveckling av transportsystemet anser Naturvårdsverket att den behöver utgå ifrån det föreslagna sektorsmålet för klimatpåverkan från inrikes transporter² som det finns bred parlamentarisk enighet bakom. Detta gäller även transportplanering för landsbygd.

Naturvårdsverket anser att statlig medfinansiering av åtgärder i fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2³ är en nyckel för att åstadkomma ökad andel resor och transporter med mer hållbara transporter för person och gods, i landsbygd såväl som i tätort. Kommuner och regionala trafikhuvudmän har idag i regel svårt att själva fullt ut finansiera denna typ av åtgärder, trots att de ofta framstår som mycket kostnadseffektiva jämfört med investeringar i utbyggd väginfrastruktur, också på landsbygd. Förordningarna⁴ som styr statlig medfinansiering i nationell och regional transportinfrastruktur behöver därför ändras så att medfinansiering blir möjlig för åtgärder och styrmedel i steg 1 och steg 2 som kommuner och regionala trafikhuvudmän har rådighet över.

Naturvårdsverket delar inte uppfattningen att biltrafiken i landsbygd betalar mer än fullt ut för sina externa effekter genom drivmedelsbeskattning. De samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar som idag görs återspeglar inte på ett rättvisande sätt effekter på klimatet och flera andra miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverket anser att samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar i transportplanering ska ha de transportpolitiska hänsynsmålen som ram, dvs. utgå ifrån att klimat- och andra miljö kvalitetsmål ska nås.

² Miljömålsberedningens förslag om minst -70 procent växthusgasutsläpp från inrikes transporter 2010-2030.

³ Åtgärder i fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2 innebär åtgärder för att främja gång-, cykel- och kollektivtrafik liksom "mobility management" t.ex. gröna resplaner för att påverka transportefterfrågan respektive effektivare användning av befintligt transportsystem.

⁴ Energimyndigheten m.fl. (2016). Nulägesrapport inom samordnings-uppdraget fossilfri transportsektor, ER 2016:25.

Kap 3.2.2 Insatser för ökad tillgänglighet

Naturvårdsverket är positivt till förslaget att ändra reseavdraget till ett avståndsbaserat färdmedelsneutralt system⁵. Detta är en angelägen reform som Naturvårdsverket bedömer skulle ha stor betydelse för att minska transportsektorns totala klimatpåverkan och dess negativa påverkan på andra miljö kvalitetsmål. Ett sådant ändrat reseavdrag skulle minska incitamenten för boende i storstadsnära områden att arbetspendla med bil. Detta skulle medföra minskad miljöpåverkan från biltrafik i sådana regioner.

Kap 5.1.1 Rikssintressen påverkar

Naturvårdsverkets syn på frågan framgår av vårt yttrande över Rikssintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling, SOU 2015:99 (M2015/04128/Nm) (NV-07271-16).

Kap 5.1.2 Enklare att bygga i strandnära lägen

Naturvårdsverket anser att möjligheten att peka ut LIS-områden är ett viktigt verktyg för att arbeta med landsbygdsutveckling inom ramen för kommunernas översiktsplanering. Regeringen har aviserat en översyn av LIS i syfte att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång på stränder (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 18 och 23). De aspekter som kommittén tar upp bör beaktas i översynen av LIS.

Kap 5.1.3 Översyn av vatten- och avloppslagstiftningen

Naturvårdsverket har inget att invända mot kommitténs förslag att se över vatten- och avloppslagstiftningen i syfte att underlätta bostadsbyggandet och åtgärdandet av icke godkända avlopp i landsbygderna. Naturvårdsverkets utgångspunkt är att främja miljö- och kostnadseffektiva avloppslösningar. Det är viktigt att lagstiftningen ger förutsättningar för att uppnå detta. Naturvårdsverket anser att en eventuell översyn bör inledas med analys av vilka problem och hinder som befintlig lagstiftning kan medföra.

Kap 8.1.3 Regeringen bör tydliggöra vissa myndigheters och statliga bolags landsbygdspolitiska ansvar

I betänkandet föreslås att ett antal myndigheter ska få ”sitt genomförandansvar inom landsbygdspolitiken” tydliggjort i respektive myndighets instruktion. Syftet uppges vara att göra uppdraget på området långsiktigt och grundläggande i respektive myndigheters verksamhet. Någon närmare förklaring till varför var och en av de aktuella myndigheterna valts ut ges inte. Av författningsförslaget framgår att kommittén tänkt sig att ett sista stycke ska läggas till portalparagrafen i Naturvårdsverkets instruktion med innebörd att landsbygdernas förutsättningar och behov ska beaktas utifrån de av riksdag och regering fastlagda landsbygdspolitiska målen.

⁵ Dvs. att nuvarande reseavdrag ersätts med en fast kostnad per mil oavsett färdmedel.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget. Miljöpolitiken bör inte betraktas som en sektor eller ett sektorsintresse, vilket förslaget tycks utgå ifrån. Samtidigt kan konstateras att en bra miljö och en hållbar utveckling ligger i landsbygdens intressen. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljökvalitetsmålen som riksdagen har fastställt. I rollen ingår därmed att ta hänsyn till en rad olika samhälls- och sektorsintressen, som dessutom ofta innebär målkonflikter. Att särskilt peka ut landsbygdernas intressen på det sätt som kommittén gör med sitt förslag skulle innebära en tyngdpunktsförskjutning och förändring i myndighetens uppdrag till förmån för landsbygdernas intressen framför andra intressen.

Om regeringen ändå skulle välja att föra in en hänvisning till de landsbygdspolitiska målen i Naturvårdsverkets instruktion föreslår vi att man istället gör en hänvisning till FN:s hållbarhetsmål ("2030-målen") och kopplar en hållbar landsbygdsutveckling och en hållbar stadsutveckling till detta. En sådan eventuell hänvisning passar bättre i 3 § än i 1 §.

Kap 8.1.5 Landsbygdsdelegationer inrättas i länen

Landsbygdskommittén föreslår att i varje län inrätta en strategisk och operativ samordningsfunktion, benämnd landsbygdsdelegation. Delegationerna föreslås ledas av landshövdingarna och bl.a. bestå av representanter för ett antal myndigheter, inklusive Naturvårdsverket, samt kommuner och landsting. Landsbygdsdelegationernas uppgifter och sammansättning föreslås regleras i en särskild förordning.

Naturvårdsverket känner väl till att samordning mellan olika politikområden och myndigheter är en utmaning och har förståelse för önskemålet att åstadkomma en ökad samordning. Naturvårdsverket avstyrker emellertid kommitténs förslag. Skälen för detta är flera. Kommitténs förslag är mycket resurskrävande. Det är samtidigt svårt att se vad som skulle kunna göras i de föreslagna landsbygdsdelegationerna som inte redan kan göras. Att landsbygdsdelegationerna skulle påverka andra statliga myndigheters lagtillämpning vid överklaganden och överprövning verkar dessutom rättsligt och konstitutionellt olämpligt.

I Naturvårdsverkets uppdrag ingår, med några mindre undantag, inga operativa uppgifter. Det operativa arbete som utförs görs, i mycket stor utsträckning, av länsstyrelser och kommuner. Att arbeta både operativt och strategiskt på regional nivå i 21 landsbygdsdelegationer skulle rimma illa med rollfördelningen mellan nationell nivå och regional nivå. Det skulle också göra länsstyrelsernas egen roll som statens företrädare i länet otydligare och på så sätt undergräva länsstyrelsernas eget uppdrag. Därtill är det inte praktiskt möjligt för en myndighet av Naturvårdsverkets storlek att medverka i 21 delegationer som träffas en eller flera gånger per år. Naturvårdsverkets bedömning är därför sammanfattningsvis att den föreslagna modellen med landsbygdsdelegationer vare sig är lämplig eller genomförbar.

Ett alternativt sätt att åstadkomma en förbättrad samordning skulle kunna vara att inrätta ett landsbygdsråd knutet till Jordbruksverket med representation från

berörda myndigheter. På så sätt skapar man en gemensam arena för att främja landsbygdernas intressen och påverka de nationella myndigheternas agerande utan att skapa en oklar rollfördelning, riskera att försvaga myndigheternas eget ansvar eller skapa felaktiga förväntningar. Det skulle också innebära ett mer resurseffektivt sätt att arbeta med frågorna.

Kap 10.2.4 Konsekvenser för miljön


Naturvårdsverket anser att beskrivningen av vilka konsekvenser förslagen i betänkandet kan få för miljön är otillräcklig. Sammantaget kan förslagen få stora konsekvenser både för miljön, både positiva och negativa. Det är en brist att förslagets inverkan på möjligheten att nå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen inte beskrivs i konsekvenskapitlet.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, chefsjuristen Anna Dixelius och handläggarna Joanna Dickinson, Karin Skantze, Cecilia Persson, Pontus Cronholm och Elin Forsberg.



Björn Risinger



Martin Eriksson

Kopia till:
m.registrator@regeringskansliet.se