

# Regeringens proposition

2009/10:155

Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

Prop.

2009/10:155

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2010

*Fredrik Reinfeldt*

*Andreas Carlgren*  
(Miljödepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen görs en samlad redovisning av de insatser som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och prioriterade områden för det fortsatta arbetet lyfts fram. En ny målstruktur för miljöarbetet föreslås. En förändrad bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen föreslås som innebär att målen fortsatt är mycket ambitiösa – men inte formulerade på ett sätt som gör dem omöjliga att nå. Vid bedömningen av om målen nås tas hänsyn till att naturen har lång återhämtningstid. Miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö* och *Säker strålmiljö* ändras.

Miljö målssystemet kan bli effektivare genom att i tid och i organisation skilja uppföljning och utvärdering från uppgiften att utveckla strategier med nya etappmål, styrmedel och åtgärder. En parlamentarisk beredning tillsätts därför med uppgift att ge råd till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen kan nås. Naturvårdsverket får ett utökat ansvar för att samordna myndigheternas miljö måluppföljning.

Aktörernas ansvar att bidra till miljö kvalitetsmålen lyfts fram. I propositionen poängteras också att ökad kunskap om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen och utgör en viktig grund i det fortsatta arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljö målssystemet.

## Innehållsförteckning

|       |                                                                                                                         |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Förslag till riksdagsbeslut .....                                                                                       | 6  |
| 2     | Ärendet och dess beredning.....                                                                                         | 7  |
| 2.1   | Miljömålsrådet .....                                                                                                    | 8  |
| 2.2   | Utredningen om miljömålssystemet.....                                                                                   | 8  |
| 2.3   | Övriga underlag till miljö kvalitetsmålen.....                                                                          | 8  |
| 3     | Mål för miljöpolitiken.....                                                                                             | 11 |
| 3.1   | Inriktning av miljöpolitiken .....                                                                                      | 11 |
| 3.2   | Målstruktur för miljöarbetet.....                                                                                       | 17 |
| 3.3   | Ett generationsmål visar på inriktningen för<br>samhällsomställningen .....                                             | 21 |
| 3.4   | Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska<br>miljön som miljöarbetet ska leda till .....                   | 26 |
| 3.4.1 | 16 miljö kvalitetsmål.....                                                                                              | 26 |
| 3.4.2 | Preciseringarna av miljö kvalitetsmålen<br>ses över.....                                                                | 28 |
| 3.4.3 | Förändrad bedömningsgrund för<br>miljö kvalitetsmålen .....                                                             | 28 |
| 3.5   | Etappmål anger steg på vägen till att nå<br>generationsmålet och miljö kvalitetsmålen .....                             | 33 |
| 4     | Miljömålssystemets organisation.....                                                                                    | 36 |
| 4.1   | Ett effektivare miljöarbete.....                                                                                        | 36 |
| 4.2   | Miljömålssystemets uppföljning.....                                                                                     | 37 |
| 4.2.1 | Naturvårdsverket samordnar<br>miljömålssystemets uppföljningen .....                                                    | 37 |
| 4.2.2 | Naturvårdsverket får utökat<br>samordningsansvar för<br>miljö informationsförsörjning .....                             | 41 |
| 4.2.3 | Lantmäteriet samordnar geografisk<br>information .....                                                                  | 43 |
| 4.3   | Utveckling av strategier för att nå<br>miljö kvalitetsmålen .....                                                       | 44 |
| 4.3.1 | En parlamentarisk beredning tillsätts .....                                                                             | 44 |
| 4.3.2 | Politiskt avvägda strategier med etappmål .....                                                                         | 46 |
| 4.4   | Förstärkt analysarbete för effektivare åtgärder .....                                                                   | 48 |
| 4.4.1 | Utvärdering av styrmedel och<br>myndigheternas miljöarbete .....                                                        | 48 |
| 4.4.2 | Naturvårdsverket svarar för samordning<br>av tillämpning av samhällsekonomiska<br>analyser inom miljömålssystemet ..... | 49 |
| 4.5   | Konsekvenser av att revidera miljömålssystemets<br>organisation.....                                                    | 51 |
| 5     | Uppgifter i miljömålssystemet.....                                                                                      | 52 |
| 5.1   | Nationella myndigheter i miljömålssystemet .....                                                                        | 52 |

|       |                                                                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1.1 | Många olika ansvar i dagens miljömålssystem.....                                                                                    | 52  |
| 5.1.2 | Ansvar i miljömålssystemet.....                                                                                                     | 54  |
| 5.1.3 | Övriga myndigheters miljöansvar.....                                                                                                | 57  |
| 5.2   | Regionala miljömål och regionalt miljöarbete .....                                                                                  | 58  |
| 5.3   | Kommunerna och miljömålssystemet .....                                                                                              | 62  |
| 5.4   | Näringslivets miljöarbete.....                                                                                                      | 64  |
| 5.5   | Miljöengagemang och ideella organisationers miljöarbete.....                                                                        | 68  |
| 5.6   | Miljö- och hållbarhetsfrågor i utbildning .....                                                                                     | 70  |
| 5.7   | Forskning och innovation .....                                                                                                      | 71  |
| 5.8   | Miljöpolitik inom EU och internationellt .....                                                                                      | 71  |
| 5.9   | Konsekvenser för miljömålssystemets aktörer .....                                                                                   | 75  |
| 6     | Ekosystemtjänster .....                                                                                                             | 76  |
| 6.1   | Kunskapen om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och en hållbar utveckling..... | 76  |
| 6.2   | Ekosystemtjänsternas värden och behovet av ekonomisk värdering .....                                                                | 78  |
| 6.3   | Ekosystemtjänster och hållbart brukande .....                                                                                       | 80  |
| 6.4   | Internationellt samarbete om ekosystemtjänster.....                                                                                 | 81  |
| 7     | Begränsad klimatpåverkan .....                                                                                                      | 82  |
| 7.1   | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Begränsad klimatpåverkan</i> .....                                                            | 82  |
| 7.2   | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Begränsad klimatpåverkan</i> .....                                                  | 83  |
| 7.3   | Etappmål till 2020 för miljökvalitetsmålet <i>Begränsad klimatpåverkan</i> .....                                                    | 85  |
| 7.4   | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Begränsad klimatpåverkan</i> .....                                                       | 86  |
| 8     | Frisk luft.....                                                                                                                     | 92  |
| 8.1   | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Frisk luft</i> .....                                                                          | 92  |
| 8.2   | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Frisk luft</i> <sup>94</sup> .....                                                  |     |
| 8.3   | Insatser för att nå miljökvalitetsmålen <i>Frisk luft</i> och <i>Bara naturlig försurning</i> .....                                 | 97  |
| 9     | Bara naturlig försurning.....                                                                                                       | 106 |
| 9.1   | Miljökvalitetsmålet <i>Bara naturlig försurning</i> ändras....                                                                      | 106 |
| 9.2   | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Bara naturlig försurning</i> .....                                                            | 106 |
| 9.3   | Förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet <i>Bara naturlig försurning</i> .....                                              | 107 |
| 10    | Giftfri miljö.....                                                                                                                  | 111 |
| 10.1  | Miljökvalitetsmålet <i>Giftfri miljö</i> ändras .....                                                                               | 111 |
| 10.2  | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Giftfri miljö</i> .....                                                                       | 112 |
| 10.3  | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Giftfri miljö</i> .....                                                             | 113 |
| 10.4  | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Giftfri miljö</i> .....                                                                  | 117 |

|      |                                                                                                       |     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.5 | Konsekvenser .....                                                                                    | 123 |
| 11   | Skyddande ozonskikt .....                                                                             | 126 |
| 11.1 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Skyddande ozonskikt</i> .....                                   | 126 |
| 11.2 | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Skyddande ozonskikt</i> .....                         | 126 |
| 11.3 | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Skyddande ozonskikt</i> .....                              | 128 |
| 12   | Säker strålmiljö .....                                                                                | 131 |
| 12.1 | Miljökvalitetsmålet <i>Säker strålmiljö</i> ändras .....                                              | 131 |
| 12.2 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Säker strålmiljö</i> .....                                      | 131 |
| 12.3 | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Säker strålmiljö</i> .....                            | 132 |
| 12.4 | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Säker strålmiljö</i> .....                                 | 134 |
| 12.5 | Konsekvenser .....                                                                                    | 138 |
| 13   | Ingen övergödning .....                                                                               | 140 |
| 13.1 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Ingen övergödning</i> .....                                     | 140 |
| 13.2 | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Ingen övergödning</i> .....                           | 142 |
| 13.3 | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Ingen övergödning</i> .....                                | 144 |
| 14   | Levande sjöar och vattendrag .....                                                                    | 148 |
| 14.1 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Levande sjöar och vattendrag</i> .....                          | 148 |
| 14.2 | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Levande sjöar och vattendrag</i> .....                | 149 |
| 14.3 | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Levande sjöar och vattendrag</i> .....                     | 152 |
| 15   | Grundvatten av god kvalitet .....                                                                     | 157 |
| 15.1 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Grundvatten av god kvalitet</i> .....                           | 157 |
| 15.2 | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Grundvatten av god kvalitet</i> .....                 | 158 |
| 15.3 | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Grundvatten av god kvalitet</i> .....                      | 160 |
| 16   | Hav i balans samt levande kust och skärgård .....                                                     | 165 |
| 16.1 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i> .....           | 165 |
| 16.2 | Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i> ..... | 166 |
| 16.3 | Insatser för att nå miljökvalitetsmålet <i>Hav i balans samt levande kust och skärgård</i> .....      | 171 |
| 17   | Myllrande våtmarker .....                                                                             | 173 |
| 17.1 | Precisering av miljökvalitetsmålet <i>Myllrande våtmarker</i> .....                                   | 173 |

|      |                                                                                           |     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 17.2 | Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet<br><i>Myllrande våtmarker</i> .....         | 174 |
| 17.3 | Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet <i>Myllrande<br/>våtmarker</i> .....             | 177 |
| 18   | Levande skogar .....                                                                      | 182 |
| 18.1 | Precisering av miljö kvalitetsmålet <i>Levande skogar</i> .....                           | 182 |
| 18.2 | Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet <i>Levande<br/>skogar</i> .....             | 183 |
| 18.3 | Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet <i>Levande<br/>skogar</i> .....                  | 186 |
| 19   | Ett rikt odlingslandskap .....                                                            | 193 |
| 19.1 | Precisering av miljö kvalitetsmålet <i>Ett rikt<br/>odlingslandskap</i> .....             | 193 |
| 19.2 | Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet <i>Ett rikt<br/>odlingslandskap</i> .....   | 195 |
| 19.3 | Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet <i>Ett rikt<br/>odlingslandskap</i> .....        | 199 |
| 20   | Storslagen fjällmiljö .....                                                               | 203 |
| 20.1 | Precisering av miljö kvalitetsmålet <i>Storslagen<br/>fjällmiljö</i> .....                | 203 |
| 20.2 | Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet<br><i>Storslagen fjällmiljö</i> .....       | 204 |
| 20.3 | Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet <i>Storslagen<br/>fjällmiljö</i> .....           | 207 |
| 21   | God bebyggd miljö .....                                                                   | 211 |
| 21.1 | Precisering av miljö kvalitetsmålet <i>God bebyggd<br/>miljö</i> .....                    | 211 |
| 21.2 | Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet <i>God<br/>bebyggd miljö</i> .....          | 213 |
| 21.3 | Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet <i>God bebyggd<br/>miljö</i> .....               | 219 |
| 22   | Ett rikt växt- och djurliv .....                                                          | 230 |
| 22.1 | Precisering av miljö kvalitetsmålet <i>Ett rikt växt- och<br/>djurliv</i> .....           | 230 |
| 22.2 | Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet <i>Ett rikt<br/>växt- och djurliv</i> ..... | 231 |
| 22.3 | Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet <i>Ett rikt växt-<br/>och djurliv</i> .....      | 235 |

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 18 mars 2010.....246

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag om

1. en ny målstruktur för miljöarbetet med ett utvecklat generationsmål (avsnitt 3.2 och 3.3),
2. att de av riksdagen tidigare beslutade strategierna för att nå miljökvalitetsmålen inte längre ska gälla utan ersättas med strategier som regeringen beslutar (avsnitt 4.3.2),
3. att delmålet under miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* utgår och ersätts med ett etappmål av samma lydelse (avsnitt 7.3),
4. en ändring av miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (avsnitt 9.1),
5. en ändring av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* (avsnitt 10.1),
6. en ändring av miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* (avsnitt 12.1).

## 2 Ärendet och dess beredning

Riksdagen fattade beslut i april 1999 om en ny målstruktur för det nationella miljöarbetet (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). I sitt betänkande anförde Miljö- och jordbruksutskottet att det är delmålen snarare än de allmänt formulerade miljökvalitetsmålen som kommer att utgöra underlag för miljöpolitiska åtgärder och prioriteringar inom olika samhällssektorer. Mot den bakgrunden borde det enligt utskottets mening ankomma på riksdagen att ta ställning till hur målsättningen för detta arbete skulle formuleras (bet. 1998/99:MJU6 s. 34). Med anledning av vad utskottet anfört begärde riksdagen att regeringen skulle återkomma till riksdagen med redovisning och förslag angående delmålen under vart och ett av de nya miljökvalitetsmålen.

I propositionen Kemikaliestrategi för Giftfri miljö föreslog regeringen fem delmål för miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Förslagen antogs av riksdagen i juni 2001 (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269).

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier lade regeringen förslag om 62 delmål till samtliga miljökvalitetsmål utom *Begränsad klimatpåverkan*. Förslagen antogs av riksdagen i november 2001 (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163) föreslog regeringen ett särskilt delmål för klimatpolitiken som antogs av riksdagen i mars 2002.

I proposition Vissa inomhusmiljöfrågor föreslog regeringen att miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* skulle kompletteras med ett delmål för inomhusmiljön. Riksdagen har i juni 2002 beslutat i enlighet med förslaget (prop. 2001/02:128, bet. 2001/02:BoU14, rskr. 2001/02:291).

I proposition Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp föreslog regeringen att två nya delmål skulle införas under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Förslagen antogs av riksdagen i oktober 2003 (prop. 2002/03:117, bet. 2003/04:MJU4, rskr. 2003/04:13).

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) angav regeringen sin avsikt att senast 2005 återkomma till riksdagen med förslag på ett 16:e miljökvalitetsmål för biologisk mångfald. Regeringen skrev även att uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål ska göras kontinuerligt.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48) gjordes en fördjupad utvärdering av systemet med miljökvalitetsmål och delmål. Regeringen föreslog att systemet skulle kompletteras med ett 16:e miljökvalitetsmål, *Ett rikt växt- och djurliv*. Till miljökvalitetsmålet föreslogs tre delmål. Därutöver föreslog regeringen fem nya delmål, att 17 delmål får en ändrad lydelse samt att 9 delmål utgår. Regeringen gjorde även bedömningen att systemet fungerar effektivt men att det kan förbättras bl.a. genom att olika aktörers roller tydliggörs.

Miljömålsrådet som är en instans för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen inrättades den 1 januari 2002. Sedan 2002 lämnar Miljömålsrådet årligen en redovisning till regeringen beträffande utvecklingen av arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. Den senaste rapporten Miljömålen i halvtid, deFacto 2009, överlämnades till regeringen i juni 2009.

Därutöver lämnar Miljömålsrådet underlag till regeringens fördjupade utvärdering av läget när det gäller infriandet av miljökvalitetsmålen. Den första utvärderingen, Miljömålen – allas vårt ansvar, överlämnades den 27 februari 2004. Genom 2006 års regleringsbrev för Naturvårdsverket uppdrogs till Miljömålsrådet att, senast den första april 2008, lämna underlag till den andra fördjupade utvärderingen. Enligt uppdraget skulle underlaget innehålla förslag till nya och reviderade delmål samt förslag till åtgärder för att målen ska kunna nås. Rådet inkom den 1 april 2008 med rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! med tillhörande bilaga (dnr M2008/1443/Mk). Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet. Förslagen behandlas delvis i kapitel 4–22. Förslagen behandlades även i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr, 2008/09:299). samt i propositionen En sammanhållen Klimat och energipolitik – klimat (2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300).

## 2.2 Utredningen om miljömålssystemet

Regeringen beslutade den 17 juli 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation. Utredningen redovisade en delrapport i februari 2009. Uppdraget slutredovisades den 30 september 2009 (dnr M2009/848/Mk). Utredningen har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet.

Utredningens förslag behandlas i avsnitt 3-5. Utredningen tog namnet Utredningen om miljömålssystemet. I denna proposition benämner vi utredningen Miljömålsutredningen.

## 2.3 Övriga underlag till miljökvalitetsmålen

Statens energimyndighet har i februari 2008 hemställt i rapporten Energi som miljömål (dnr 2008/954/Mk) att energi bör vara ett övergripande mål i miljömålssystemet. Förslaget behandlas i avsnitt 3.3.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i oktober 2006 lämnat rapporten Miljökvalitetsmålen och GMO (dnr M2006/4253/Kk). Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet. Förslagen behandlas i avsnitt 3.4.2.

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har presenterat rapporten Tillväxt och miljö i ett globalt perspektiv (MVB PM 2007:1, dnr M2007/1930/I). Frågan behandlas i kapitel 3 och 5.

Statistiska centralbyrån har på regeringens uppdrag tagit fram ett system för redovisning av materialflödesstatistik (baserat på befintlig statistik i huvudsak för import, export, konsumtion och produktion) för att bedöma den samlade miljöpåverkan från vissa material. Uppdraget redovisades till regeringen i maj 2009 (dnr M2009/3373/Kk). Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.2.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i samråd med berörda aktörer kartlagt omfattningen av miljömålsarbetet i kommunerna. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 december 2006 (dnr M2006/5434/Hm). Frågorna behandlas i kapitel 5.

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag i december 2007 redovisat ett förslag till utveckling och precisering av hållbart nyttjande av skog. Uppdraget redovisades genom meddelande 5:2007 (dnr Jo2007/3690/LB). Förslaget behandlas i kapitel 6.

Statens jordbruksverk har på regeringens uppdrag i december 2007 redovisat förslag till utveckling och precisering av begreppet hållbart nyttjande i enlighet med de svenska miljömålen. Uppdraget redovisades genom rapporten Hållbart nyttjande inom jordbruket (rapport 2007:23). Rapporten har remissbehandlats. Förslaget behandlas i kapitel 6.

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald har på regeringens uppdrag i mars 2008 redovisat en analys av ekosystemtjänsternas koppling till miljökvalitetsmålen (dnr 2008/1212/Na). Förslaget behandlas i kapitel 6.

Vägverket har på regeringens uppdrag utrett möjliga åtgärder för att minska partikelemissionerna från slitage och uppvirvling från vägtrafiken. Uppdraget redovisades till regeringen i mars 2007 (dnr M2007/1511/Mk). Ärendet har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2007/3533/TE). Frågorna behandlas i avsnitt 8.2.

Statens energimyndighet har på regeringens uppdrag sammanställt kunskapen om effekter av vedeldning och analyserat förslag till åtgärder (dnr M2004/1229/Mk). Uppdraget redovisades i april 2004. Förslagen behandlas i avsnitt 8.3.

Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i augusti 2008 inkommit med ett förslag till handlingsplan för hållbart växtskydd för perioden 2010–2013 (dnr M2008/3238/Kk). Förslaget har remissbehandlats och remissvaren finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2008/2278/ELT). Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.

Strålsäkerhetsmyndigheten har på regeringens uppdrag i juni 2009 inlämnat rapporten Nationell plan för allt radioaktivt avfall. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2009/2566/Mk). Förslagen behandlas i avsnitt 12.4.

Fiskeriverket har i samråd med Naturvårdsverket i uppdrag att i ett avgränsat kustområde genomföra försöksinsatser med skarpsillsutfiskning. Uppdraget delredovisades till regeringen i december 2009 (dnr Jo2009/3654/JFS). Frågorna behandlas i avsnitt 16.2.

Fiskeriverket har i samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna haft i uppdrag att föreslå tre områden med permanent fiskeförbud i vardera Östersjön och Västerhavet. Uppdraget delredovisades till regeringen i december 2009 (dnr Jo2009/3717/JFS). Frågorna behandlas i avsnitt 16.2.

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag i april 2008 lämnat en redovisning av skogsbrukets frivilliga avsättning av skogsmark såväl kvantitativt som kvalitativt inom ramen för miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Uppdraget redovisades genom meddelande 3:2008 (dnr Jo2008/1505/LB). Förslaget behandlas i kapitel 18.

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag i september 2009 redovisat förslag till en ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga inom ramen för miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Uppdraget redovisades genom meddelande 3:2009 (dnr Jo2009/2751/LB). Förslaget behandlas i kapitel 18.

Länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och Fjäldelegationen har på regeringens uppdrag i mars 2007 inkommit med redovisning av uppdraget att upprätta ett program för genomförande av åtgärder för att minska markskador på kalvfjäll till följd av barmarkskörning (dnr M2007/1480/Na). Förslaget behandlas i avsnitt 20.3.

Boverket har på regeringens uppdrag i september 2007 inkommit med en rapport som redovisar Boverkets arbete med att ge stöd och vägledning till länsstyrelserna och kommunerna 2006 och 2007 i arbetet med planeringsdelmålet i miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (dnr M2007/4225/H). Frågorna behandlas i huvudsak i kapitel 21.

Boverket har i oktober 2007 inkommit till regeringen med underlagsrapporter avseende miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* för den fördjupade utvärderingen av miljömålsarbetet 2007 (dnr M2007/4284/H). Frågorna behandlas i huvudsak i kapitel 21.

Boverket har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning om planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan. Uppdraget redovisades till regeringen i december 2009 (dnr M2009/4471/H). Frågorna behandlas i huvudsak i kapitel 21.

Boverket har i december 2009 redovisat regeringsuppdrag beträffande byggnaders tekniska utformning m.m. – Så mår våra hus. Uppdraget avser att skapa ett underlag som medger att vissa befintliga delmål till miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* kan följas upp och eventuellt ändras. Vidare ska underlaget ge möjlighet att formulera nya delmål (dnr M2009/3308/H). Rapporten har remissbehandlats. Frågorna behandlas i huvudsak i kapitel 21.

Boverket har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning om planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan. Uppdraget redovisades till regeringen i december 2009 (dnr M2009/4471/H). Frågorna behandlas i huvudsak i kapitel 21.

### 3 Mål för miljöpolitiken

#### 3.1 Inriktning av miljöpolitiken

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Detta bör ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Det övergripande målet förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Det miljöarbete som genomförs av alla samhällets aktörer bidrar till att miljökvalitetsmålen nås. Utvecklingskraften och viljan att ta ansvar för miljön hos människor, organisationer och företag behöver tas tillvara. Vi har ett ansvar gentemot kommande generationer att aktivt arbeta för att lösa miljöproblem och att få en uthållig användning av naturens resurser. De 16 miljökvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar även miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling. Ambitionen är att Sverige ska vara ledande i arbetet med att nå en hållbar utveckling både vad gäller det vi gör här hemma och internationellt. Miljöbalkens mål om främjande av en hållbar utveckling har konkretiserats i miljökvalitetsmålen och ger vägledning vid tillämpning av balken.

Enligt proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) ska regeringen vart fjärde år lämna en samlad redovisning av arbetet med miljökvalitetsmålen till riksdagen. Denna proposition är den andra samlade redovisningen av arbetet med att nå de antagna miljökvalitetsmålen.

#### *Ett effektivare miljömålssystem och ett mer fokuserat miljöarbete*

Miljömålssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Den regelbundna uppföljningen av miljökvalitetsmålen och tillståndet i miljön ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete.

Miljömålssystemet har ett starkt stöd i samhället. Samstämmigheten är stor om att systemet ger en gemensam målbild för miljöarbetet. Miljökvalitetsmålen är väletablerade och har stor acceptans i det nationella, regionala och lokala miljöarbetet. Miljömålssystemet med det strukturerade arbetssättet har även fått stor uppmärksamhet utanför Sverige.

Det är nu tio år sedan miljömålssystemet infördes. Vi har gjort en översyn för att finna möjliga effektiviseringar och förenklingar i systemet och få en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Vi presenterar nu ett modernare och effektivare miljömålssystem som bygger på de miljöpolitiska utmaningar som vi har framför oss för att inom en generation lösa de stora miljöproblemen i Sverige och skapa en hållbar samhällsutveckling.

Vi anser att miljömålssystemet ger en bra uppföljning och redovisning av tillståndet i miljön. Systemet behöver däremot utvecklas till att ge tydligare vägledning om hur miljökvalitetsmålen mest effektivt ska nås. Vi avser därför att göra vissa förändringar i miljömålssystemet.

Vi bedömer att miljömålssystemet kan bli effektivare genom att i tid och organisation skilja på uppgifterna att regelbundet följa upp tillståndet i miljön och utvärdera möjligheterna att nå målen med redan beslutade insatser, från uppgiften att utveckla strategier med förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder. Vi avser därför att tillsätta en parlamentarisk beredning som på regeringens uppdrag ska ge råd till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås.

### *Bättre förutsättningar för delaktighet och politisk förankring*

Miljömålssystemet ger samhällets alla aktörer stöd i miljöarbetet. Att riksdagen har beslutat om miljökvalitetsmålen ger kontinuitet och långsiktighet i miljöarbetet. Samtidigt finns det önskemål om större möjligheter att delta i arbetet inom miljömålssystemet.

Genom den parlamentariska beredningen kommer vi att få politiskt förankrade förslag som har goda förutsättningar att genomföras. Bättre förutsättningar ges för engagemang i arbetet med miljömålen även genom att strategierna tar utgångspunkt i politiska prioriteringar. De förändringar i miljömålssystemet som vi nu genomför förväntas sammantaget ge icke-statliga aktörer bättre möjlighet till delaktighet i miljömålssystemet och skapar bättre förutsättningar för engagemang.

### *Vikten av internationellt samarbete för att nå miljökvalitetsmålen*

De miljöutmaningar vi står inför i dag är gränsöverskridande. Regeringens miljöpolitik grundar sig på internationellt samarbete och tar vara på möjligheterna till miljöförbättringar som internationella sammanhang ger. Det internationella samarbetet inom miljöpolitiken har utvecklats till att bli starkare och allt mer betydelsefullt för att lösa miljöutmaningarna. Den gemensamma miljölagstiftningen inom EU har stor betydelse för både Sveriges miljö och utvecklingen av den globala miljöpolitiken. Genom att regleringar och styrmedel utformas på EU-nivå blir miljöeffekten ofta större än genom beslut enbart i Sverige i de fall miljöfrågan är gränsöverskridande. Internationella miljöregler ger också likvärdiga konkurrensvillkor för företag som verkar på den globala marknaden. Det internationella miljöarbetet är avgörande för att den globala utvecklingen ska styras i en långsiktig hållbar riktning. Det finns många gränsöverskridande miljöproblem, men också en stark koppling till ojämna levnadsförhållanden och risken för konflikter.

Arbetet för att nå miljökvalitetsmålen förutsätter en ambitiös miljöpolitik såväl i Sverige, som inom EU och i internationella sammanhang. Detta tydliggörs nu i det övergripande målet för miljöpolitiken, generationsmålet. Vi tydliggör även att vårt arbetet med att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, inte ska innebära att vi flyttar miljöproblem till andra länder.

Sverige ska fortsätta att vara mycket aktivt och visa ledarskap på den europeiska och den globala arenan. EU ska användas som vår viktigaste plattform för svensk miljöpolitik där ambitionen stegvis kommer att flyttas fram. Sverige ska även fortsatt prioritera arbetet med att bistå utvecklingsländerna både gällande gränsöverskridande och lokala miljöproblem, och därmed också bidra till fattigdomsbekämpning och ökad utveckling.

### *Fortsatt hög prioritet för havsmiljön, klimatet och den biologiska mångfalden*

Sverige är i dag ett ledande land inom klimatpolitikens område och pådrivande i klimatfrågan. Sverige ska visa ledarskap både genom det vi gör här hemma, i arbetet inom EU och internationellt. Regeringen har därför flyttat fram positionerna och höjt ambitionen i klimatpolitiken. Som första industriland har regeringen presenterat en snabb väg ut ur fossilsamhället med kraftfulla minskningar av växthusgaser. Vi har redan fastslagit ett nytt delmål för växthusgaser som innebär att utsläppen för Sverige 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. En bred uppsättning åtgärder och styrmedel har presenterats för vilka en kontrollstation har satts till 2015. Detta mål införlivas i den nya miljömålsstrukturen som ett etappmål.

Östersjön har beskrivits att stå inför randen till en ekologisk kollaps, och miljösituationen är i dag ytterst kritisk. Även Västerhavet utsätts för allvarliga ekologiska påfrestningar. Vi har redan presenterat åtgärder för att hållbart nyttja havets resurser samt att bevara och restaurera ekosystemen (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299). Dessa lägger grunden för det fortsatta arbetet. Vi avser även att presentera ytterligare åtgärder i en kommande havsmiljöskrivelse.

Bevarande av den biologiska mångfalden är en hörnsten i regeringens miljöpolitik. För att nå flera av miljökvalitetsmålen krävs en fortsatt satsning på det breda arbetet med att skydda och hållbart nyttja den biologiska mångfalden. Vi har redan redovisat åtgärder för att utveckla arbetet med skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10: MJU9, rskr. 2009/10:28). Förslagen omfattar bl.a. att bättre involvera markägare och andra lokala intressenter samt att stärka den lokala och kommunala naturvården och arbetet med att sköta skyddade naturområden.

### *Kunskap om ekosystemtjänster*

Den biologiska mångfalden är en förutsättning för allt liv på jorden och utgör basen för de ekosystemtjänster som är nödvändiga för mänsklig existens. Dessa ekosystemtjänster inkluderar t.ex. försörjningen av livsmedel och rent vatten, omhändertagande av föroreningar, jordens bördighet och buffringen av negativa effekter av klimatförändringarna.

Förutsättningarna för ekosystemen att producera nödvändiga tjänster försämrats i en allt snabbare takt. Det medför att ekosystemtjänsterna försvagas eller upphör. Därför är det nödvändigt att vår ökade kunskap

om ekosystemtjänsterna och deras ekonomiska betydelse blir en central utgångspunkt i arbetet med att utforma insatser och verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen.

### *Med rätt pris blir tillväxten hållbar*

Miljöpolitiska avvägningar måste vara en central del i de beslut som påverkar utformningen av den framtida tillväxten och samhällsutvecklingen. Miljöutmaningarna ska användas som en ekonomisk hävstång för att skapa nya affärsmöjligheter. Vi arbetar för en sammanhållen hantering av miljömålen, klimatutmaningen och ekonomisk tillväxt- och näringspolitik i syfte att skapa långsiktig välfärd, förbättrat miljö tillstånd, nya jobb och innovationer.

För att skapa positiva effekter för såväl miljön som ekonomin måste marknadspriser av resurser, energi och utsläpp stödja en hållbar utveckling. Det förutsätter att ramverken för marknaden reglerar och stimulerar utbud och efterfrågan i denna riktning. Miljöproblem, effekter av klimatförändringar och förlusten av biologisk mångfald innebär en kapitalförlust. Ekonomiska effekter av klimatförändringar har speglats av Sternrapporten, medan beräkningar av ekonomiska värden av biologisk mångfald och ekosystemtjänster tas fram i studien "The Economics of Ecosystems and Biodiversity".

Miljöskatter är i regel kostnadseffektiva, bidrar till att uppfylla principen om att förorenaren betalar och stärker drivkrafterna för teknisk utveckling och investeringar. Ekosystemtjänsternas ekonomiska värden behöver beräknas och därefter integreras i samhällsekonomin. Vi ska därför verka för att förbättra prissignaler genom att internalisera externa miljö kostnader och öka användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Det gäller inte minst ekosystemtjänsternas värden. På så sätt skapas ekonomiska incitament för att investera i energi- och resurseffektiviseringar och i andra miljöförbättrande åtgärder samt att välja produkter med mindre miljö påverkan. Det skapas därmed incitament för en mer hållbar konsumtion och produktion.

Med ökade insikter och kunskaper, ekonomiska styrmedel, forskning, innovation och ny teknik finns förutsättningarna att styra samhället mot en hållbar utveckling. En kombination av tydliga regelverk och en tro på individens och företagans ansvar, vilja och möjligheter att på olika sätt värna miljön är utgångspunkten för en framgångsrik miljöpolitik. Miljöpolitiska förslag och åtgärder som berör människors vardag kan få stor dynamisk effekt. Nya positiva förslag som är informativa och bidrar till ett ändrat beteende i vardagen kommer att behövas. En del miljöproblem kan inte åtgärdas på kort tid. Att genomföra stora förändringar kan vara nödvändigt av flera skäl men förutsätter genomgripande och allsidiga konsekvensanalyser. Vi lyfter nu fram behovet av att utvärdera och fortsätta utveckla styrmedel som används i miljöpolitiken samt att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser för att få väl genomlysta förslag till åtgärder och styrmedel.

Vi anser att miljökvalitetsmålen ska vara ambitiösa och utmanande – men vi delar också utredningens uppfattning att målen inte bör vara formulerade på ett sätt som gör att de blir omöjliga att nå. Det kan leda till minskad trovärdighet och svårigheter att få till stånd effektiva åtgärder. För att nå det miljötillstånd som miljökvalitetsmålen anger krävs för flertalet mål längre tid än en generation, oavsett om kraftfulla åtgärder vidtas, eftersom naturens återhämtningstid är lång.

Vi inför därför nu en något förändrad bedömningsgrund som innebär en mer realistisk nivå för möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Den innebär att vid bedömningen av om målen nås tas hänsyn till att naturen har lång återhämtningstid. I bedömningen ska det även framgå att vi nationellt inte råder över alla de styrmedel och åtgärder som behöver genomföras för att målet ska nås dvs. det behövs ett internationellt arbete. Den förändrade bedömningsgrunden innebär att målen fortsatt är mycket ambitiösa – men inte omöjliga att nå. Förändringen innebär ingen skillnad i målnivån dvs. det är fortfarande det miljötillstånd som miljökvalitetsmålen uttrycker som ska nås. Förändringen innebär inte heller att behovet av kraftfulla åtgärder eller ansvaret för att implementera sådana åtgärder blir mindre.

Vår bedömning med den förändrade bedömningsgrunden är att det fortfarande är mycket svårt att nå miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*, även om ytterligare åtgärder sätts in. Ett mål, nämligen *Skyddande ozonskikt*, är möjligt att nå med redan vidtagna eller planerade åtgärder. För de övriga miljökvalitetsmålen är det möjligt att skapa förutsättningar för nå dessa miljökvalitetsmål inom en generation, om ytterligare åtgärder vidtas. Vi bedömer även att 19 av delmålen redan är uppnådda och att ytterligare ett 15-tal delmål kan nås under 2010 eller kort därefter.

### *Samlad redovisning av insatser för att nå miljökvalitetsmålen*

Denna proposition är en samlad redovisning av arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. De förslag som vi redan har lagt i tidigare propositioner bidrar även de till miljökvalitetsmålen.

I propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145) samt propositionen *Mål för framtidens resor och transporter* (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257) behandlar frågor om hur ett utvecklat transportsystem kan bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen.

I propositionen *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227) föreslås nya regler om strandskydd och landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Förslagen gynnar miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Det föreslås även förtydliganden av gällande regler om t.ex. strandskyddets syften och förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Dessa förslag gynnar miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt*

*levande kust och skärgård, God bebyggd miljö samt Ett rikt växt- och djurliv.*

I propositionen Prövning av vindkraft (prop. 2008/09:146 bet. 2008/09: MJU27, rskr. 2008/09:258) presenteras förslag om utbyggnad av vindkraft som underlättar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* samt vissa delmål under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300) behandlas miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. I propositionen aviserar vi åtgärder med syfte att begränsa de svenska utsläppen av växthusgaser. Ett flertal av dessa sänker även utsläppen av andra luftföroreningar och kan därför bidra till att miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* nås.

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi redovisas handlingsplaner för energieffektivisering och för förnybar energi (prop. 2008/09:163, bet. 2008/98: NU25, rskr. 2008/09:301). Åtgärderna innebär ökad energieffektivisering och mer förnybar energi och ger positiva miljö effekter för bl.a. *Begränsad klimatpåverkan*.

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) finns åtgärder för att hållbart nyttja havets resurser samt att bevara och restaurera ekosystemen. Den lägger grunden för det fortsatta arbetet gällande havsmiljö arbetet. Vi avser även att presentera ytterligare åtgärder i en kommande havsmiljö skrivelse.

I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10: MJU9, rskr. 2009/10:28) redovisar vi åtgärder för att utveckla arbetet med skydd av naturområden i syfte att bl.a. bidra till miljö kvalitetsmålen. Propositionen innehåller även en strategi för arbetet med långsiktigt skydd av skogar.

I proposition Miljö balkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m. (prop. 2008/09:217, bet. 2009/10: MJU6, rskr. 209/10:26) finns åtgärder för att effektivisera arbetet med förorenade områden, bl.a. en tydligare ansvarsfördelning inom den statliga organisationen. Åtgärderna som presenteras i propositionen bidrar till att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

I propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) föreslås att miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning samt att lagstiftningen ska stöd ge för en mer strategisk översiktsplan som beaktar relevanta nationella, regionala och mellankommunala mål, planer och program. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exempelvis regionala klimat- och energistrategier, länsplaner för transportinfrastruktur och miljö kvalitetsmålen. Förslagen bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* och *En god bebyggd miljö*.

**Regeringens förslag:** Miljöarbetet ska vara strukturerat med:

- ett *generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen,
- *miljökvalitetsmål* som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till, och
- *etappmål* som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Miljökvalitetsmålen och generationsmålet fastställs av riksdagen. Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

**Miljömålsutredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att generationsmålet förs in i målstrukturen mellan miljökvalitetsmålen och etappmålen med motivet att det är ett mål på medellång sikt i förhållande till miljökvalitetsmålen ofta längre tidsperspektiv.

### Remissinstanserna

#### *Reviderad målstruktur*

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till utredningens förslag till reviderad målstruktur med tre målnivåer som de anser leder till förankringar av miljömålssystemet. Bland annat *Malmö kommun* anser att med en mer renodlad miljömålsstruktur bör det vara lättare både för kommuner och för andra aktörer att arbeta aktivt med miljökvalitetsmålen. Flertalet remissinstanser anser även att det är logiskt att generationsmålet placeras mellan miljökvalitetsmålen och etappmålen, däribland alla länsstyrelser.

Flera remissinstanser, bl. a. *Boverket*, *Statens jordbruksverk*, *Naturvårdsverket*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Statens energimyndighet* och *Rikssantikvarieämbetet* framför att generationsmålet och dess strecksatser bör ligga överst i målstrukturen. Statens jordbruksverk anser att graden av precisering motiverar att generationsmålet, som är mer övergripande än miljökvalitetsmålen, bör placeras först. Därefter kommer ökad precisering i form av de 16 miljökvalitetsmålen som följs av ytterligare precisering i form av etappmål. SGU och Naturvårdsverket menar att utredningens motivering till placeringen med utgångspunkt i målen tidshorisonter inte håller eftersom den förändrade bedömningsgrunden medför att miljökvalitetsmålen får samma tidshorisont som generationsmålet. Däremot ligger den miljökvalitet som miljökvalitetsmålen ska leda till i många fall i praktiken längre fram i tiden.

Rikssantikvarieämbetet menar att placeringen av generationsmålet under miljökvalitetsmålen riskerar att flytta fokus från den önskade samhällsomställningen till att omfatta miljöarbete uppdelat på respektive miljökvalitetsmål. Man menar att generationsmålet kan betraktas såväl

överordnat som genomförandeorienterat i förhållande till de 16 miljökvalitetsmålen.

Några instanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket*, *Statens energimyndighet*, *Svensk Energi*, *Svenska Bioenergiföreningen* och *Plast- & Kemiföreningen* anser trots föreslagna förenklingar att systemet fortfarande blir komplext och svårt att överblicka då miljömålssystemet fortfarande kommer att bestå av 16 miljökvalitetsmål, etappmål och indikatorer. De hade gärna sett ytterligare förenklingar.

### *Beslutsnivå för etappmålen*

Remissinstansernas åsikter är blandade om regeringen eller riksdagen ska besluta om etappmål. Många av målmyndigheterna är positiva till förslaget medan flera instanser är tveksamma och framför vikten av stabilitet, kontinuitet och struktur för etappmålen och känner oro för att arbetet kan bli ryckigare och mer ostrukturerat om etappmålen inte beslutas av riksdagen.

*Naturvårdsverket*, *SGU*, *Socialstyrelsen* och *Skogsstyrelsen* är positiva till förslaget att regeringen beslutar om etappmålen i första hand. Med regeringen som beslutande blir ledtiderna kortare och flexibiliteten högre. *Avfall Sverige* instämmer i att det bör vara en lämplig ordning att etappmål kan beslutas av regeringen medan riksdagen beslutar om långsiktiga, strategiska frågor. *SGU* förutsätter att med denna förändring kommer de olika vägarna för att initiera och besluta om etappmål att förtydligas i ett tidigt skede när det nya miljömålssystemet sjsätts.

*Svenska naturskyddsföreningen (SNF)* anser att utredningens förslag att såväl regering (huvudansvar) som riksdag ska kunna fastställa etappmål utgör en bra avvägning. *SNF* menar ändå, liksom *Statens jordbruksverk* och *Svensk Energi*, att det finns både för- och nackdelar med att regeringen beslutar om etappmålen. *SNF* framför att nackdelarna är att statusen minskar och att det finns risk för sänkning av etappmålen om politiskt vilja saknas i regeringen samtidigt som riksdagens insyn och möjligheter till påverkan minskar. Fördelar är att regeringen är operativ på ett helt annat sätt än riksdagen, vilket kan leda till att etappmål blir bättre genomförda, vilket är huvudsyftet med systemet. *Statens jordbruksverk* menar att flexibiliteten behöver vägas mot risken att långsiktigheten i miljöarbetet kan försämrars. *Linköpings universitet* ser en risk med minskad transparens i miljömålssystemet om etappmål beslutas av regeringen, fördelen är å andra sidan en effektivisering av besluts-gången.

Även länsstyrelserna ser för- och nackdelar med förslaget och anser att det är bra att utredningen öppnar för möjligheten att riksdagen fastställer vissa etappmål. Länsstyrelserna anser dock att det är en fördel och en styrka om etappmålen fastställs av riksdagen eftersom etappmål kommer att vara viktiga på mycket lång sikt. Att delmålen är beslutade av riksdagen i bred politisk förankring har underlättat arbetet med förankring och samråd med regionala självstyrelseorgan inför beslut om regionala miljömål. *Länsstyrelserna i Kronobergs* och *Västra Götalands län* anser att såväl miljökvalitetsmål som delmål/etappmål även fortsättningsvis bör beslutas av riksdagen. De anser att miljömålsarbetet har haft en sär-

skild tyngd genom att samtliga mål beslutats av riksdagen. Målen har inte tolkats som partipolitiska frågor eller särintressen, vilket de befarar kan bli fallet om delmålen beslutas på regeringsnivå. De ser även, liksom *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, en risk att miljömålssystemet blir mer oförutsägbart genom att regeringen kan besluta om nya mål oftare och med oregelbundenhet, vilket skulle ge kort tid för förankrings- och regionaliseringsprocesserna.

Flera remissinstanser är negativa till att regeringen och inte riksdagen beslutar om etappmål. *Boverket*, *Fiskeriverket*, *Läkemedelsverket*, *Statens institut för kommunikationsanalys* och *Växjö kommun* motsätter sig att regeringen ska besluta om etappmål. De anser att risken är stor för bristande kontinuitet bland involverade aktörer. *Boverket* framför att det är viktigt att nya etappmål beslutas och presenteras i ett sammanhang. De anser att det är viktigt att systemet är förutsägbart och långsiktigt. Även *Svenska Botaniska Föreningen*, *Fastighetsägarna*, *Världsnaturfonden WWF*, *Centrum för biologisk mångfald* och *Gröna Bilister* avstyrker utredningens förslag att regeringen skulle fastställa etappmålen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Generationsmålet saknas i nuvarande målstruktur*

Den nuvarande målstrukturen för miljöarbetet har två målnivåer:

- miljökvalitetsmål som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot, och
- delmål för miljökvalitetsmålen som anger att en viss miljökvalitet ska vara uppnådd eller att förändringar ska vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljökvalitetsmålen ska kunna uppnås inom en generation.

Såväl miljökvalitetsmålen som delmålen fastställs av riksdagen. Bakgrunden redovisades i avsnitt 3.2 i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130 s. 13 ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen ställde sig även bakom ett övergripande mål i samband med att de antog de 15 miljökvalitetsmålen i 1999 års riksdagsbeslut (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Detta mål har däremot ingen tydlig plats i den nuvarande målstrukturen.

### *Generationsmålet bör vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället*

Det övergripande målet, generationsmålet, bör ges en tydlig plats och funktion i målstrukturen. Målet fastställer generationsperspektivet och visar på inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske. Med den utgångspunkten blir generationsmålet vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Vi anser att generationsmålet är överordnat miljökvalitetsmålen och att det därför bör placeras överst i målhierarkin. Generationsmålet är mer övergripande än miljökvalitetsmålen. Genom att generationsmålet över-

ordnas miljö kvalitetsmålen i målstrukturen, tydliggörs det mål- och myndighetsövergripande samarbete som är nödvändigt för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås på ett effektivt sätt.

### *Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen fastställs av riksdagen*

Miljö kvalitetsmålen fastställs i dag av riksdagen. Riksdagen bör även fortsättningsvis ta ställning till eventuella nya miljö kvalitetsmål och besluta om förändringar som berör gällande miljö kvalitetsmål. Att miljö kvalitetsmålen är fastställda av riksdagen ger en tyngd och stabilitet åt systemet och skapar förutsättningar för långsiktig planering för samhällets aktörer. I målstrukturen anges att miljö kvalitetsmål anger det tillstånd i den svenska miljön som miljö arbetet ska "leda till". Vi tydliggör med detta att miljö kvalitetsmålen är mål, dvs. de ska inte betraktas som visioner. Den tidigare formuleringen var att miljö kvalitetsmål anger det tillstånd i den svenska miljön som miljö arbetet ska "söka mot". Formuleringen "miljö arbete ska leda till" kan tolkas som en viss skärpning av målen.

Vi anser att även generationsmålet bör fastställas av riksdagen då det slår fast den övergripande inriktningen för miljö politiken och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske.

Generationsmålet behandlas utförligare i avsnitt 3.3. Miljö kvalitetsmålen behandlas utförligare i avsnitt 3.4.

### *Etappmål fastställs av regeringen*

Delmål ersätts av etappmål som anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Huvudinriktningen är att etappmålen beslutas av regeringen. Genom att regeringen ges större utrymme att besluta om etappmål ökar flexibiliteten i miljö målssystemet. Eftersom delmålen i dag är bundna genom beslut i riksdagen har det blivit svårt att efter hand föra in nya delmål i systemet eller att ta bort sådana delmål som är uppnådda eller av andra skäl inte är relevanta. Vi föreslår dock att riksdagen bör fastställa etappmål av stor vikt eller komplexitet.

Flera remissinstanser har framfört oro för att systemet kommer att förlora i kontinuitet och struktur om etappmålen inte beslutas av riksdagen. Vi bedömer ändå att fördelarna överväger då ledtiderna kan bli kortare och flexibiliteten öka vilket innebär att etappmålen enklare kan uppdateras vid ändrade förutsättningar och vid nya vetenskapliga rön.

Inom andra politikområden, t.ex. inom transportpolitiken är huvudinriktningen att etappmål beslutas av regeringen medan de övergripande målen för politikområdet beslutas av riksdagen. Förslaget innebär därmed att målstrukturen för miljö politiken stämmer bättre överens med övriga politikområden. Etappmålen behandlas utförligare i avsnitt 3.5 och de regionala målen i avsnitt 5.2.

**Regeringens förslag:** Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser (generationsmålet).

Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

**Regeringens bedömning:** Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

- ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,
- den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,
- människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,
- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna,
- andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön, och
- konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

**Miljömålsutredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringens förslag innebär dock att generationsmålet preciseras genom strecksatserna, vilka får en annan ordning och delvis annan lydelse.

## Remissinstanserna

### *Generationsmålets funktion*

I stort sett alla remissinstanser är positiva till att generationsmålet får en tydligare funktion i miljömålssystemet och till innehållet i strecksatserna. Flera instanser önskar tydligare strecksatser som inte innehåller vaga formuleringar. Många instanser instämmer i de förtydliganden som SNF föreslog i sitt särskilda yttrande till utredningen.

Många instanser, bl.a. *Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)*, *Boverket*, *Socialstyrelsen* och *Naturvårdsverket* framför att om generationsmålet på ett tydligt sätt ska fungera som ett inriktningsmål för miljöpolitiken är det viktigt att dess funktion inom miljömålssystemet tydliggörs bl.a. i samband med uppföljning och utvärdering. SSM föreslår en hänvisning till generationsmålet i berörda myndigheters instruktioner. Boverket anser att ansvariga myndigheter bör utses att samordna det arbete som ska

kopplas till generationsmålet och att åtgärder och etappmål bör kopplas till generationsmålet. Naturvårdsverket anser att det är ottydligt om, och i så fall på vilket sätt, generationsmålets strecksatser ska styra utformning av t.ex. åtgärder eller etappmål. Socialstyrelsen anser att det bör åvila ansvariga myndigheter att lyfta fram och belysa konflikter mellan kraven i strecksatserna i uppföljningar och utvärderingar och att ett sådant krav bör formuleras. Verket för innovationssystem (Vinnova) anser att om målet verkligen är avsett att få effekt bör strukturer för uppföljning och åtgärder genomföras.

### *Generationsmålets strecksatser*

SNF framför att det är ett klart förtydligande att peka ut betydelsen av ekosystemens funktion och kapacitet att långsiktigt generera ekosystemtjänster. Världsnaturfonden WWF anser att skrivningarna i strecksatsen tydligt bör uttrycka att målet är att ekosystemen i första hand har återhämtat sig och först i andra hand är på väg att återhämta sig.

Flera länsstyrelser bl.a. *Länsstyrelserna i Hallands, Kalmars och Stockholms län* anser att utredningens förslag till formulering av strecksatsen om kulturmiljö är olycklig eftersom den endast fångar en del av kulturmiljöarbetet. Kulturmiljöarbetet handlar om att både bevara och bruka kulturarvet. För att säkerställa att kulturmiljön får en fortsatt betydelsefull roll inom miljömålssystemet anser de att det är viktigt att formuleringen förtydligas och att det vore lämpligare att lyfta ur kulturmiljöfrågorna till en egen punkt. Länsstyrelsen i Stockholms län framför att begreppet ”brukas varsamt” riskerar att ge upphov till osäkra tolkningar. Även *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att kulturmiljö bör särskiljas från biologisk mångfald och naturmiljö i beskrivningen av generationsmålet för att undvika missförstånd att kulturmiljö enbart rör kopplingen till odlingslandskap och biologisk mångfald. Kulturmiljö rör i stor grad också frågor inom andra miljökvalitetsmål.

*Centrum för biologisk mångfald och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* saknar begreppet hållbart nyttjande i generationsmålet. De menar att begreppet ”brukas varsamt” är ny och odefinierad. De förordar att begreppet hållbart nyttjande används eftersom det används i konventionen om biologisk mångfald liksom i övrigt internationellt arbete.

SNF med flera instanser är mycket positiva till att lägga till miljöns positiva inverkan på människors hälsa men önskar en tydligare formulering.

*Svenska bioenergiföreningen* anser att formuleringen ”andelen förnybar energi ökar fortlöpande” bör ändras till ”energiförsörjningen är hållbar genom utnyttjande av förnybara energiresurser”.

Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen, Boverket, Riksantikvarieämbetet, SGU och Länsstyrelsen i Västerbottens län* saknar en strecksats som innehåller hushållning med naturresurser. Boverket föreslår att målet kompletteras med följande strecksats ”Mark, vatten och bebyggd miljö ska användas resurseffektivt och utifrån dess förutsättningar på lämpligt och ändamålsenligt sätt”.

Majoriteten av remissinstanserna välkomnar att det internationella perspektivet görs tydligare i generationsmålet och att konsumtionsperspektivet och en global aspekt förs in. *Statens jordbruksverk* framför dock att gränsöverskridande miljöpåverkan inte bör begränsas till effekter av konsumtion i snäv bemärkelse och menar i stället att det är relevant att även väga in effekter av politiska beslut.

*Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att det är helt nödvändigt att lyfta fram konsumtionens "fotavtryck" i andra länder liksom betydelsen av att konsumenterna kan mer om vad som har stor eller liten miljöpåverkan. *Föreningen för Rättvisemärkt* föreslår att innebörden av global miljöpåverkan vidgas och även inkorporerar etiska aspekter av konsumtion. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att det kraftigt ökade globala behovet av livsmedel motiverar att strecksatsen om konsumtion förtydligas så att livsmedel får en egen plats och inte endast ingår under beteckningen "varor". Även *Livsmedelsverket* ser en klar internationell koppling vad gäller livsmedelsproduktionens och konsumtionens miljöbelastning och anser att detta bör tydliggöras i det fortsatta miljöarbetet.

Bland annat *Konsumentverket* och *Vinnova* ser en utmaning med generationsmålets konkretisering. *Vinnova* stödjer synsättet att miljöpåverkan bör minimeras, oavsett var i världen den uppstår men framför att det också leder till flera följdfrågor. Om produktionen i andra länder av det som konsumeras i Sverige ska inkluderas i de svenska miljömålen borde det som produceras i Sverige och sedan exporteras räknas bort. *Vinnova* föreslår att den parlamentariska beredningen bör ta ställning till vad de svenska miljö kvalitetsmålen egentligen ska omfatta. Om det internationella perspektivet på sikt inkluderas tydligare i miljömålssystemet anser *Vinnova* att man bör överväga hur sådan export kan följas, stödjas och utvecklas.

*Sveriges Konsumenter* anser att konsumentperspektivet har fått för litet utrymme i utredningen. Några instanser, bl.a. *Konsumentverket* och *LRF* anser att konsumtionsaspekten och det globala perspektivet bör integreras i de övriga miljö kvalitetsmålen där det är relevant.

### *De grundläggande värdena och övergripande miljömålsfrågorna*

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker att de övergripande miljömålsfrågorna och de grundläggande värdena utgår ur miljömålssystemet som enskilda komponenter och i stället ingår i generationsmålet. *Boverket* och *Rikssantikvarieämbetet* avstyrker förslaget. De övergripande miljömålsfrågorna kan enligt *Boverkets* mening tas bort endast om samtliga övergripande frågor lyfts in i generationsmålets strecksatser och att ansvar för dessa fördelas på berörda myndigheter.

*Boverket* framför att hushållningsaspekterna faller ur systemet med utredningens förslag. *Svenska kyrkan* menar att det är olyckligt om de grundläggande värdena lyfts ut som explicit beståndsdel i miljömålssystemet. De grundläggande värdena fyller en djupare och vidare funktion än att enbart klargöra att kulturmiljö och hälsa ingår i miljöpolitiken.

*Socialstyrelsen* framför att som en följd av förslaget behöver ansvaret för de övergripande frågorna utvecklas inom det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet. Detta bör framgå tydligt i alla myndigheters instruktioner.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

Riksdagen ställde sig bakom ett övergripande mål, generationsmålet, i samband med att den antog 15 miljökvalitetsmål i 1999 års riksdagsbeslut (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Till det övergripande målet angav regeringen genom fyra strecksatser vad som ansågs skulle uppnås inom en generation (prop. 1997/98:145, s. 31 ff.). Bakgrunden beskrivs i kapitel 3 i propositionen Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145).

#### *Generationsmålet säkerställer att tvärssektoriella frågor integreras i miljömålssystemet*

Generationsmålet utvecklas och får en tydligare funktion i miljömålssystemet. Det ska som ett inriktningsmål för miljöpolitiken ge vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för att den önskade miljökvaliteten ska kunna nås.

Generationsmålets strecksatser är övergripande för alla miljökvalitetsmål och är avsedda att säkerställa att tvärssektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. De ska därför ingå som kriterier när förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen bedöms och i de konsekvensanalyser som görs för de strategier med etappmål och åtgärder som föreslås för att nå målen. Strecksatserna kan också vara utgångspunkter när målövergripande etappmål och indikatorer tas fram.

#### *Arbetet med att lösa de svenska miljöproblemen ska inte ske på bekostnad av att vi exporterar miljö- och hälsoproblem till andra länder*

Miljömålsutredningen föreslår att miljömålssystemet tillförs en global aspekt genom en strecksats om den svenska konsumtionens påverkan på miljön i andra länder. Även Miljömålsrådet ansåg att den globala aspekten och konsumtionens betydelse bör synliggöras i miljömålssystemet, t.ex. som ett nytt grundläggande värde.

Vi instämmer i Miljömålsrådets och miljömålsutredningens syn att det svenska miljöarbetet behöver ta hänsyn till Sveriges miljöpåverkan i andra länder. Styrmedel och åtgärder måste utformas på ett sådant sätt att Sverige inte exporterar miljöproblem. Detta bör göras tydligare än hittills i miljöpolitiken. Vi anser dock att gränsöverskridande miljöpåverkan inte bör begränsas till effekter av konsumtion i snäv bemärkelse och att det är relevant att även väga in effekter av politiska beslut. Vi föreslår därför att det i generationsmålet tydliggörs att arbetet med att lösa de svenska miljöproblemen ska ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Flera av miljökvalitetsmålen är beroende av att miljöföroreningar och utsläpp minskar i andra länder. Möjligheterna att nå det miljötillstånd som miljökvalitetsmålen anger påverkas därmed för flera mål till stor del av omständigheter som inte direkt styrs av den nationella politiken.

Under de tio år som miljömålssystemet funnits har det internationella arbetet intensifierats. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas i dag genom samarbetet i EU. Dessutom samordnar EU-länderna oftast sina insatser i globala processer, t.ex. inom klimatförhandlingarna. Vi anser dock att det finns en stor potential i en än mer ambitiös europeisk och global miljöpolitik. Det behövs mer långtgående överenskommelser och åtgärder som beslutas inom EU eller i andra internationella sammanhang.

Arbetet för att nå miljökvalitetsmålen förutsätter en ambitiös miljöpolitik såväl i Sverige, som inom EU och i internationella sammanhang. Detta tydliggörs nu i generationsmålet.

#### *De grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna omfattas av generationsmålet*

När miljömålssystemet beskrivs anges ofta även fem grundläggande värden och tre övergripande miljömålsfrågor som målnivåer inom systemet. De grundläggande värdena är människors hälsa, den biologiska mångfalden och naturmiljön, kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt en god hushållning med naturresurser. De övergripande miljömålsfrågorna är hälsofrågor, kulturmiljön, samt fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. Bakgrunden beskrivs i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Behovet av de grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna har ifrågasatts då de bidrar till systemets komplexitet utan att öka förståelsen för de aspekter som de täcker in. I miljömålsutredningens förslag till reviderade strecksatser till generationsmålet inkluderas de grundläggande värdena och de övergripande miljömålsfrågorna. Vi bedömer att dessa därför kan utgå som särskilda begrepp och målnivåer i miljömålssystemet eftersom dessa aspekter nu fångas upp av det reviderade generationsmålet.

#### *Strecksatserna ger vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs*

Strecksatsen ”ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad” tillgodoser innebörden av det grundläggande värdet om att bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga. Ökad kunskap om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och utgör en viktig grund i det fortsatta arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet.

Strecksatsen ”den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart” tillgodoser de grundläggande värdena om att värna den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön. Strecksatsen tar även hand om den övergripande miljömålsfrågan om kulturmiljön.

Strecksatsen ”människors hälsa utsätts för minimal miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas” tillgodoser det grundläggande värdet om att främja människors hälsa samt den övergripande miljömålsfrågan om hälsa.

Strecksatsen ”kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen” tillgodoser avsikterna med strategin om giftfria och resurssnåla kretslopp och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation.

Strecksatsen ”en god hushållning sker med naturresurserna” tillgodoser det grundläggande värdet om en god hushållning med naturresurserna samt avsikten med strategin om hushållning med mark, vatten och byggd miljö.

Strecksatsen ”andelen förnybar energi ökar och energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön” tillgodoser delvis strategin om effektivare energianvändning och transporter och anger en inriktning för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation. Det ligger även i linje med det mål för energipolitiken som fastställdes i mars 2009 genom propositionen ”En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi (prop. 2008/09:163, bet. 2008/98:NU25, rskr. 2008/09:301).

Strecksatsen ”konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt” innebär att miljöpåverkan från konsumtionen tydligare inkluderas i miljömålssystemet. Förändrade konsumtionsmönster har stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Flera remissinstanser har också lyft fram att konsumtionsperspektivet bör synliggöras i miljömålssystemet.

### 3.4 Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till

Riksdagen har fastställt 16 miljökvalitetsmål som anger vilket miljö-tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Bakgrunden redovisades i proposition Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). samt i proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48). De 16 miljö-kvalitetsmålen behandlas utförligare i kapitel 7–22.

#### 3.4.1 16 miljökvalitetsmål

**Regeringens bedömning:** Miljömålssystemet bör även fortsättningsvis omfatta 16 miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som har uttalat sig om miljökvalitetsmålen anser att det är bra att de sexton miljökvalitetsmålen kvarstår eftersom de nu är inarbetade och förankrade i samhället.

Några insatser, framför att den nuvarande strukturen med 16 miljökvalitetsmål, bidrar till att systemet är komplicerat. *Statens energimyndighet* och *Livsmedelsverket* anser att en avsevärd förenkling hade varit att minska antalet mål som i dagsläget överlappar varandra. De menar att det är stora skillnader mellan målen och att ett klagörande av målens relationer till varandra och eventuella prioriteringsordning hade varit önskvärt. Även *Vägverket* anser att det hade varit önskvärt om utredningen hade föreslagit ett system med färre miljökvalitetsmål, där de mål som är kritiska för miljötillståndet hade kunnat lyftas fram. *Kommunförbundet i Stockholms län* framför att många av målen är naturvårdsinriktade och att strukturen tenderar till att leda till en obalans gentemot de mål som tar upp storskaliga miljöproblem orsakade av vårt samhälles uppbyggnad och livsstil. *Växjö kommun* framför att det är problematiskt att fokusera på och översätta alla relevanta miljökvalitetsmål till det lokala planet och har i stället valt att utgå från tre profilområden.

Flera instanser tar upp miljökvalitetsmålen preciseringar. *Länsstyrelserna i Dalarnas och Värmlands län* menar att preciseringarna till miljökvalitetsmålen är viktiga för förståelsen och tydligheten kring vad målen innebär. De anser att preciseringarna ska vara en del av målstrukturen och fastställas av regeringen eller riksdagen. Även *SLU* framför att potentialen i att nyttja preciseringarna för att etablera en god grund för att bedöma om målet har nåtts, har förbisett.

### **Skälen för regeringens bedömning**

De 16 miljökvalitetsmålen ska kvarstå. De har en bred förankring i samhället och är antagna av en enig riksdag. De är heltäckande och synliggör de miljöproblem som måste lösas.

Några remissinstanser framför att nuvarande struktur med 16 miljökvalitetsmål bidrar till att systemet är komplicerat och att ett klagörande av målens relationer till varandra och eventuella prioriteringsordning hade varit önskvärt.

Miljömålsutredningen har utrett möjligheten att begränsa antalet miljökvalitetsmål men bedömer att fördelarna med att behålla de etablerade 16 miljökvalitetsmålen överväger de eventuella fördelar som ett mindre antal mål skulle kunna medföra. Vi delar den bedömningen. Miljömålssystemets aktörer har lagt ned tid och resurser på att förankra de 16 miljökvalitetsmålen och att anpassa det egna arbetet till dem.

Vi föreslår däremot ändringar i formuleringarna av miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö* och *Säker strålmiljö*. Detta behandlas i avsnitten 9.1, 10.1 och 12.1.

Preciseringarna till miljökvalitetsmålen utgör grunden till att tolka miljökvalitetsmålen i innebörd. Preciseringarna är de huvudsakliga kriterier som används för att bedöma möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Miljömålsutredningen konstaterar att hälften av miljökvalitetsmålen anses ha väl fungerande preciseringar, medan den andra hälften inte anses ha preciseringar som gör det möjligt att tolka och följa upp målen. Framförallt är det målen för naturtyper som inte bedöms ha väl fungerande preciseringar. Det saknas bl.a. definitiva halter eller nivåer eller andra mått för att bedöma vilken kvalitet som ska vara uppnådd.

Vad som ska vara uppnått inom en generation är alltså svårt att avgöra för flera miljökvalitetsmål. Det är också svårt att formulera väl fungerande preciseringar för flera mål eftersom kunskapsunderlaget för vilken miljökvalitet som eftersträvas inte är tillräckligt.

Vi anser att miljökvalitetsmålen preciseringar är viktiga för förståelsen och tydligheten kring vad målen innebär. De har en central roll som stöd vid tolkning av miljökvalitetsmålen i innebörd och som kriterier vid bedömning av om målen nås. Preciseringarna ska också ses som vägledande för miljöarbetet eftersom de konkretiserar miljökvalitetsmålen.

Vi gör i propositionen vissa justeringar av preciseringarna. Vi anser dock att det finns behov av att göra en systematisk översyn av samtliga preciseringar. Vi avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samråd med myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet, göra en samlad översyn av miljökvalitetsmålen preciseringar.

### 3.4.3      **Förändrad bedömningsgrund för miljökvalitetsmålen**

**Regeringens bedömning:** Det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation.

Det innebär att ett miljökvalitetsmål bör bedömas som möjligt att nå om analysen visar antingen att det tillstånd i miljön som målet och dess preciseringar uttrycker kan nås, eller att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda inom en generation efter att systemet infördes. Generationsmålets strecksatser bör också ingå i analysen som kriterier för när förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålen bedöms.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att tidsperioden en generation fastställs sträcka sig till 2025.

### **Remissinstanserna**

#### *Bedömningsgrund*

Flertalet remissinstanser är positiva till att bedömningsgrunden ändras enligt utredningens förslag, bl.a. alla länsstyrelser, förutom *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, och majoriteten av de målsansvariga myndig-

heterna, liksom *Svenskt Näringsliv*, branschorganisationerna samt *SNF*. De anser att förslaget bidrar till att göra systemet mer realistiskt och att det stämmer överens med miljömålssystemets ursprungliga intentioner. *Statkontoret* framför att om mål ska kunna fungera reellt styrande måste de vara realistiskt satta och möjliga att nå. *ArtDatabanken* och *SGU* framför också att den förändrade bedömningsgrunden är motiverad mot bakgrund av att det ofta tar lång tid för ekosystemen att återhämta sig efter det att åtgärderna är genomförda. *SGU* menar att förslaget medför en större säkerhet i bedömningarna i uppföljningen av miljömålen eftersom det i det närmaste är omöjligt att på kortare tid följa upp effekterna av en del åtgärder på ett tillfredställande sätt. Det gäller framför allt i miljöer där förändringar i systemen är mycket långsamma, t.ex. i mark- och grundvattensystemet och i skogsekosystemen.

Många instanser anser att innebörden av formuleringen ”förutsättningarna för att nå denna kvalitet” behöver förtydligas och att kriterier för hur detta ska bedömas behöver utvecklas. Några instanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket* och *ArtDatabanken* framför att det bör klargöras hur och vem som har ansvaret att bedöma när förutsättningarna är uppnådda. Eftersom målen kan anses vara nådda om förutsättningarna finns på plats, blir det av stor betydelse vilket underlag som kommer att användas för att dra en sådan slutsats.

Ett tiotal remissinstanser avstyrker eller ställer sig tveksamma till förslaget att ändra bedömningsgrunden. Argumenten är framför allt att formuleringen ”förutsättningarna för att nå denna kvalitet” kan vara svår att tolka och därmed öppna upp för otydliga tolkningar. Det kan även uppfattas som att ambitionsnivån sänks. *Boverket* avstyrker förslaget och anser att i de fall där miljökvalitetsmålen nuvarande formulering innebär en kvalitetsnivå som är omöjlig att nå, bör målen ändras och inte bedömningsgrunden. *Centrum för biologisk mångfald* menar att man i stället kan acceptera att det tar den tid det tar för att nå miljö-kvalitetsmålen, i de fall där det faktiskt är ekosystemens återhämtningstid som är den begränsande faktorn. Även *Miljöförbundet Jordens Vänner* är starkt kritiska till förslaget som de menar innebär en allvarlig ambitionssänkning. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* framför att om bedömningsgrunden för måluppfyllelse ändras finns en uppenbar risk att hela miljömålssystemet urholkas och försvagas, samt att en felaktig resursfördelning kan komma att följa, då fokus flyttas till annat än till miljötillstånd och direkta insatser för att förbättra dessa.

### *Tidsperioden en generation*

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker att tidsperioden för en generation flyttas från 2020 till 2025 (med 1999 som basår).

Ett tiotal instanser avstyrker förslaget och anser att det är olyckligt att byta målår. De ifrågasätter om en ändring av målår ger så stora positiva effekter att det överväger eventuella negativa effekter i form av en möjlig kritik som kan följa ett senare lagt målår. Ändringen kan tolkas som ett försök att vinna tid för att uppnå målen i stället för att intensifiera insatserna. Flera instanser, bl.a. *Statens jordbruksverk*, *Länsstyrelsen i Värmlands län* och *Svenska Botaniska Föreningen* anser att en ändring

av årtal till 2025 inte har någon större betydelse för möjligheterna att nå målen. Den ändrade bedömningsgrunden är viktigare.

Inte heller SNF och Miljöförbundet Jordens Vänner delar förslaget att skjuta upp slutåret för generationsmålet till 2025 utan föreslår att man står fast vid måläret 2020, som varit praxis i arbetet.

### Skälen för regeringens bedömning

Enligt riksdagens beslut innebär den nuvarande bedömningsgrunden för miljökvalitetsmålen att det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker ska vara uppnådd inom en generation. Bakgrunden redovisades i avsnitt 3.2 i propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130 s. 13 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). Detta är också den tolkning som Miljömålsrådet använder när de bedömer om miljökvalitetsmålen kan nås. Miljömålsrådet har valt att använda 2020 som utgångspunkt för bedömningen om målen kan nås för alla miljökvalitetsmål utom för *Begränsad klimtpåverkan*.

När miljömålsystemet utvecklades var intentionen att förutsättningarna för att miljökvalitetsmålen på sikt ska nås ska vara på plats inom en generation. Detta uttrycks i propositionen *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (prop. 1997/98:145, s. 32) bl.a. i en av strecksatserna till generationsmålet genom formuleringen ”att ekosystemen ska vara på väg att återhämta sig”.

### Hänsyn till naturens återhämtningstid

Nuvarande bedömningsgrund har medfört att miljökvalitetsmålen är svåra, och i vissa fall omöjliga, att nå.

Vi anser att miljökvalitetsmålen ska vara ambitiösa och utmanande – men de bör inte vara formulerade på ett sätt som gör att de blir omöjliga att nå. Det kan leda till minskad trovärdighet och svårigheter att få till stånd effektiva åtgärder. Det är inte konstruktivt att miljömålsuppföljningen signalerar att det blir allt svårare att nå miljökvalitetsmålen trots att betydande resurser läggs ned på miljöarbetet och att tillståndet i miljön har förbättrats.

För att nå den miljö kvalitet som miljökvalitetsmålen anger krävs för flertalet mål längre tid än en generation, oavsett om kraftfulla åtgärder vidtas, eftersom återhämtningstiden i naturen är lång. Vi föreslår därför att bedömningsgrunden ändras till att det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker eller förutsättningarna för att nå denna kvalitet behöver vara uppnådda inom en generation. Detta innebär inte någon förändring av målnivån, dvs det är fortfarande det tillstånd i miljön som miljökvalitetsmålen uttrycker som ska nås. Förändringen innebär inte heller att behovet av kraftfulla åtgärder eller ansvaret för att implementera sådana åtgärder blir mindre. Förändringen syftar till att ta hänsyn till att naturen i flera fall har lång återhämtningstid, dvs. det tar längre tid än en generation innan insatta åtgärder ger effekt.

Det nuvarande systemet med miljökvalitetsmål infördes efter förslag i propositionen *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart samhälle* (prop. 1997/98:145). En utgångspunkt var det övergripande målet för miljöpolitiken – att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. I den propositionen finns inget tydligt svar på frågan vad begreppet en generation innebär. Som skäl till sin bedömning angav den dåvarande regeringen tidsintervallet ”omkring 2020–2025” (s. 19–20). I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150, s. 14) konstaterar den dåvarande regeringen att dess strävan är att de stora miljöproblemen ska vara lösta 25 år efter det att riksdagen fastställde systemet med miljökvalitetsmål. Det är dock inte redovisat som regeringens bedömning. Därmed har det saknats tydlig vägledning i vilket tidsperspektiv som miljökvalitetsmålen ska ses.

Miljömålsrådet använder 2020 som utgångspunkt för sin bedömning av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Ett skäl är att rådet i samband med arbetet med den fördjupade utvärderingen 2008 såg behov av ett bestämt målar i samband med att nya och reviderade delmål togs fram.

I ett målstyrningssystem är mål vanligtvis tidsbestämda. Vi ser att det i arbetet med uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen finns behov av en definierad tidpunkt att bedöma måluppnåelsen mot. År 2020 har utvecklats till praxis i det arbetet och kan med fördel användas även fortsättningsvis.

#### *Bedömningar av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen bör göras utifrån ett helhetsperspektiv*

Bedömningarna om möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet ska ge underlag för vilka insatser som ska prioriteras inom miljöpolitiken. Hur bedömningen görs behöver utvecklas vidare så att miljömålsuppföljningen sänder adekvata signaler.

Med den förändrade bedömningsgrunden tas hänsyn till att naturen har lång återhämtningstid, vilket medför att miljökvalitetsmålen inte blir omöjliga att nå. Möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen är till stora delar också internationellt beroende, dvs. den nationella rådigheten är liten. Betydande insatser krävs inom EU och internationellt för att nå målen. Framförallt är de utsläppsrelaterade målen internationellt beroende jämfört med målen för naturtyper där den nationella rådigheten är relativt stor. När miljökvalitetsmålen följs upp behöver den nationella rådigheten i förhållande till det internationella beroendet synliggöras.

Bedömningarna om miljökvalitetsmålen nås bör bygga på en värdering av hur genomförda insatser inom miljöpolitiken i dess helhet påverkar miljökvalitetsmålen. Ett mål bör bedömas som möjligt att uppnå om analysen visar antingen att den miljökvalitet som målet uttrycker kan nås eller att tillräckliga åtgärder, nationellt och internationellt, är beslutade och förväntas vara genomförda. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas genom samarbetet i EU. Globalt miljö-samarbete samordnas ofta inom FN. Resultatet av sådant samarbete bör

således ingå i bedömningen, liksom hur internationella överenskomelser följs.

Möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen är dessutom beroende av varandra och bör därför bedömas i ett sammanhang. Det innebär t.ex. att det i bedömningen av målen för naturtyper bör framgå hur de påverkas av t.ex. climateffekterna. Detta förhållande är särskilt tydligt beträffande miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* som är beroende av utvecklingen för flera miljö kvalitetsmål, men framför allt av *Begränsad klimatpåverkan*.

*Den förändrade bedömningsgrunden innebär inga större förändringar av metod för bedömning av målnuppnåelse*

I det nuvarande miljö målssystemet bedöms möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen i två delar. Dels bedöms utvecklingen i miljö tillståndet, dels görs en prognos över möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation. I prognosen ingår en bedömning om tillräckliga åtgärder förväntas vidtas så att den önskade miljö kvaliteten kan nås. I de riktlinjer som används för att bedöma om målen nås finns kriterier för hur bedömningarna ska göras.

Förslaget till förändrad bedömningsgrund innebär ingen större skillnad i metodiken att bedöma miljö kvalitetsmålen. Miljö tillståndet, dvs. miljö kvaliteten, ska även fortsättningsvis följas upp och bedömas. Miljö kvalitetsmålen s formuleringar med preciseringar blir fortsatt viktiga som kriterier att bedöma vilken miljö kvalitet som ska vara uppnådd. Även en bedömning om förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålen görs i det nuvarande systemet i samband med att man gör en prognos för om miljö kvalitetsmålen kan nås.

Den avgörande skillnaden mellan den nuvarande bedömningen och den föreslagna förändringen är att det inte finns en uttalad tidpunkt för när själva miljö kvaliteten ska vara uppnådd. Tiden gäller i stället när förutsättningarna ska vara uppnådda, dvs. då ska tillräckliga åtgärder ha genomförts eller beslutats för att miljö kvalitetsmålet kvalitet ska bedömas kunna nås. De strecksatser som hör till generationsmålet bör ingå som kriterier vid bedömningen om förutsättningarna för att miljö kvaliteten kommer att nås.

Med anledning av att vi inför en ny bedömningsgrund behöver bedömningarna av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen anpassas till de nya förutsättningarna. I kapitel 7–21 behandlas alla miljö kvalitetsmål. Vi använder där den nya bedömningsgrunden. Den behöver dock utvecklas vidare i den fortsatta miljö målsuppföljningen. I avsnitt 4.2.1 behandlas samverkansformerna för miljö målsuppföljningen.

**Regeringens bedömning:** För att underlätta möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen bör regeringen fastställa etappmål inom prioriterade områden.

Tidigare fastställda delmål bör upphöra att gälla när nya etappmål beslutas.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser ser positivt på förslaget om att delmål ersätts av etappmål. Delade meningar råder dock om etappmålen ska vara kopplade till respektive miljökvalitetsmål eller om de också kan vara målövergripande och hur etappmål kan tillföras systemet. Flera instanser anser dock att det inte är tydligt i utredningen hur arbetet med att forma om delmålen till etappmål ska gå till och hur det kommer att falla ut rent praktiskt. Flera instanser befarar att systemet riskerar att bli osystematiskt.

Statskontoret anser att miljömålssystemet blir tydligare om delmålen ersätts av etappmål. Begreppet etappmål ger enligt Statskontorets mening en tydlig bild av att dessa mål ska vara just steg på vägen för att inom en generation skapa förutsättningar för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framför att beslut om etappmål bör, som det framförs i utredningens förslag, kopplas till de styrmedel som antas inklusive uppdrag och medel för åtgärder. SNF anser att det oavsett typ av mål är viktigt att de utformas som ”steg på vägen” mot att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Det viktigaste i sammanhanget är att målen formuleras progressivt och på ett sätt som ger ordentlig dragkraft i miljöarbetet. Plast- & Kemiföretagen (P&K) och Svenskt Näringsliv menar att det behövs en fullständig översyn av själva delmålen. P&K ser gärna att arbetet bedrivs förutsättningslöst och inte nödvändigtvis med ”de gamla delmålen” i tankarna och att man anger tydliga och avgränsande kriterier för hur etappmål ska vara formulerade.

Flera instanser, bl.a. Luleå kommun, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Statens energimyndighet och Vinnova ser det som en fördel att etappmålen kan vara frikopplade från enskilda miljökvalitetsmål och på så sätt ta hand om målövergripande problem. Socialstyrelsen tycker också att det är positivt att ett etappmål kan baseras på generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål. De menar dock att strukturen med etappmål behöver tydliggöras eftersom de anser att det behöver finnas en tydlig struktur att arbeta efter och följa upp. Även Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att nya mål och strategier bör omfatta flera miljökvalitetsmål och föreslår att de nuvarande tre strategierna skulle kunna knyta tydligare an till miljökvalitetsmålen.

Flertalet länsstyrelser, Skogsstyrelsen och Boverket anser att etappmålen bör vara kopplade till miljökvalitetsmålen och inte ha en egen struktur. Förslaget om vad etappmål ska kopplas till och hur de ska tas fram bör enligt Boverket inte införas utan en konsekvensbeskrivning. Boverket avstyrker även förslaget om etappmål till strecksatserna i

generationsmålet som de menar skulle innebära att mål av samma dignitet som miljö kvalitetsmålen tillförs systemet ”bakvägen”. Länsstyrelserna befarar att det finns risk att tappa synergieffekter om man väljer ett system där etappmålen beslutas löpande och oberoende av varandra och att arbete med målrevideringar tar kraft från åtgärdsarbetet. *Länsstyrelsen i Örebro län* framför att det är viktigt att ha en överblick över vilka etappmål som gäller. De anser att även om etappmål har effekt på flera miljö kvalitetsmål kan de sannolikt inordnas under ett huvudsakligt miljö kvalitetsmål eller delas upp i olika delar.

*Statens Folkhälsoinstitut (FHI)* anser att ett miljömålssystem där man kontinuerligt fyller på med nya etappmål har två negativa konsekvenser. Dels blir det svårt för kommuner, länsstyrelser, landsting och näringsliv att hålla reda på alla nya tillägg, dels kan det utmynna i en oöverskådlig mängd av etappmål där stort och smått blandas därför att ingen ser till helheten i hela systemet. FHI anser att det kan medföra att trovärdigheten för miljömålssystemet urholkas.

*Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut* framför att den flexibilitet som beskrivs för hur etappmål kan föras in i systemet är värdefull men innebär samtidigt en risk genom att antalet mål i systemet kan tendera att bli alltför många.

Förslaget att införliva mål som beslutats inom EU eller i andra internationella överenskommelser ses av flertalet remissinstanser som positivt.

### Skälen för regeringens bedömning

Riksdagen har fastställt sammanlagt 72 delmål till de 16 miljö kvalitetsmålen (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49). Flertalet av de nu gällande delmålen har målår 2010. I Miljömålsrådets rapport *Miljömålen* – nu är det bråttom, föreslås dels revideringar av befintliga delmål, dels helt nya delmål, med målår 2015–2020.

#### *Etappmål förtydligare fokus på samhällsomställning*

Delmålen i miljömålssystemet togs i huvudsak fram när systemet utvecklades och har därefter endast ändrats i begränsad utsträckning. Miljömålsutredningen ifrågasatte om de nuvarande delmålen är utformade så att de effektivt leder till att miljö kvalitetsmålen nås. Eftersom delmålen inte är målövergripande utan kopplade till enskilda miljö kvalitetsmål har de mest effektiva åtgärderna, som bidrar till att nå flera miljö kvalitetsmål, inte utvecklats i tillräcklig omfattning.

Delmålen har dessutom inte alltid en uttalad funktion och har olika karaktär. Miljömålsutredningen pekar på att ca 20 delmål har samma karaktär som miljö kvalitetsmålen preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att uppnå miljö kvalitetsmålet och är av karaktären etappmål. Delmålen har olika karaktär och målgrupper gör att det inte går att generellt säga vem delmålen är till för och hur de kan användas eftersom de har olika syften.

Vi föreslår att delmålen ersätts av etappmål som ska vara steg på vägen för att inom en generation skapa förutsättningar för att nå ett eller flera miljö kvalitetsmål. Etappmålen ska i större utsträckning vara målöver-

gripande och mer inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv. De kan även utgå från generationsmåletts strecksatser och ange att en viss omställning ska vara genomförd eller att en viss kvalitet ska vara uppnådd. När etappmål beslutas behöver det framgå av beslutet vilken myndighet som får ansvar för att följa upp etappmålet.

Systemet kommer även fortsättningsvis att ha en systematik i uppföljningen, eftersom alla mål ska följas upp genom Naturvårdsverkets samordningsansvar och presenteras på miljömålsportalen.

### *Etappmål utvecklas av en parlamentarisk beredning*

I avsnitt 4.3.1 aviserar vi att en parlamentarisk beredning ska tillsättas med uppgift att på beställning av regeringen ta fram beslutsunderlag med förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. De etappmål som utvecklas i miljömålssystemet framöver kommer därmed att bli föremål för politisk diskussion och förankring. Genom att regeringen prioriterar områden och ger riktade beställningar till beredningen kommer etappmålen, och det följande åtgärdsarbetet, tydligare att fokusera på de områden där insatser bedöms vara mest angelägna.

De nu gällande delmålen bör upphöra att gälla när nya etappmål finns på plats. Vi föreslår dock att det delmål som finns under *Begränsad klimatpåverkan* för 2020 redan nu benämns etappmål (se vidare avsnitt 7.1).

### *Mål inom EU eller genom internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet*

Etappmål kan även tillföras miljömålssystemet genom att mål som beslutas inom EU eller genom internationella överenskommelser införlivas i miljömålssystemet. Det gäller t.ex. mål eller normer för utsläpp av kväveoxider och partiklar som härrör från EU:s direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar som är bindande för medlemsländerna.

Direktiv från EU som innehåller bestämmelser om att ett visst resultat ska uppnås ska på lämpligt sätt införlivas i den nationella rättsordningen. Detta sker antingen genom riksdagsbeslut eller genom att regeringen beslutar om att föra in bestämmelsen i förordningar eller föreskrifter. Genom att införliva mål som härrör från EU eller internationella överenskommelser i miljömålssystemet ges målet en systematiserad uppföljning och ingår på ett naturligt sätt i miljöarbetet. Det innebär dock inte att de etappmål som tillförs miljömålssystemet blir rättsligt bindande.

Vår bedömning är att miljöarbetet blir än mer systematiserat genom att alla de olika mål och åtaganden som Sverige har att efterleva, oavsett om de är nationella eller beslutas inom EU eller internationella sammanhang, ingår i ett samlat system.

## 4 Miljömålssystemets organisation

### 4.1 Ett effektivare miljöarbete

#### *Uppföljning och utveckling av strategier skiljs åt*

Miljömålssystemet ger en bra uppföljning och redovisning av tillståndet i miljön. Systemet behöver däremot utvecklas till att ge en tydligare vägledning i hur miljökvalitetsmålen mest effektivt ska kunna nås. Vi avser därför att göra vissa förändringar i miljömålssystemet. Miljömålssystemet kan bli effektivare genom att i tid och i organisation skilja på uppgifterna att regelbundet följa upp tillståndet i miljön och att utvärdera möjligheterna att nå målen med redan beslutade insatser, från uppgiften att utveckla strategier.

Strategierna ska innehålla konsekvensanalyserade etappmål med styrmedel som syftar till att nå ett eller flera miljökvalitetsmål.

#### *Miljömålsuppföljningen effektiviseras*

Uppföljningen och utvärderingen av miljökvalitetsmålen ska visa hur miljötillståndet utvecklas. Den ska både visa framgångar och ge signaler om inom vilka områden det finns behov av fortsatta insatser. Uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen är en uppgift för myndigheterna. Naturvårdsverket får ett samlat ansvar för att samordna myndigheternas miljömålsuppföljning.

#### *En parlamentarisk beredning utvecklar strategier med etappmål*

Uppgiften att ta fram förslag till nya styrmedel och åtgärder har successivt vuxit in i det myndighetsbaserade miljömålssystemet. Det har sammantagits utvecklingsplaner till en omfattande uppgift. För att få fram och hantera ett mer utvecklat beslutsunderlag med förslag till prioriteringar och styrmedel krävs ofta politiska avvägningar. Sådana prioriteringar ligger utanför myndigheternas mandat.

Vi avser därför att tillsätta en parlamentarisk beredning som på regeringens uppdrag ska ge råd till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås. Den bör i första hand hantera miljöproblem som är särskilt angelägna. Det kan t.ex. vara inom områden som karaktäriseras av konflikter mellan olika samhällsintressen som därigenom kräver svåra politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den parlamentariska beredningen ska i samverkan med myndigheter inom miljömålssystemet ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden i enlighet med regeringens direktiv till beredningen och myndigheterna.

### *En oberoende utvärdering säkerställer effektiva åtgärder*

Ett effektivt miljömålssystem behöver en oberoende utvärderingsfunktion. Sådana utvärderingar ska göras både av styrmedels kostnadseffektivitet och av myndigheters miljöarbete. Formerna för hur sådana utvärderingar ska göras behöver utvecklas. Det finns även behov av att samordna och utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska konsekvensanalyser i miljömålssystemet. Naturvårdsverket får ansvar för att svara för en sådan samordning. På så skapas förutsättningar både för en kvalitativt god uppföljning och utvärdering och ett effektivare åtgärdsarbete.

### *Bättre förutsättningar för delaktighet för icke-statliga aktörer*

Miljökvalitetsmålen är ett stöd för aktörernas miljöarbete. De används av många icke-statliga aktörer i det egna miljöarbetet. Att riksdagen har beslutat om miljökvalitetsmålen ger kontinuitet och långsiktighet i miljöarbetet. Samtidigt framförs önskemål om större möjligheter att delta i arbetet inom miljömålssystemet.

Den nya arbetsfördelningen med uppföljning respektive utveckling av åtgärder uppdelat både i tid och i organisation ger bättre förutsättningar för att involvera icke-statliga aktörer. Bättre förutsättningar ges för engagemang i arbetet med miljökvalitetsmålen även genom att strategierna tar utgångspunkt i politiska prioriteringar.

De förändringar i miljömålssystemet som vi nu genomför förväntas sammantaget ge icke-statliga aktörer bättre möjligheter till delaktighet i miljömålssystemet.

## 4.2 Miljömålsuppföljning

### 4.2.1 Naturvårdsverket samordnar miljömålsuppföljningen

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket får samordningsansvar för miljömålsuppföljningen med tillhörande rapportering. Miljömålsrådet avvecklas som ett råd inom Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket redovisar årligen en bedömning av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och etappmålen. Minst en gång varje mandatperiod redovisar Naturvårdsverket en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverkets redovisningar görs i samråd med berörda myndigheter.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser delar utredningens förslag att Naturvårdsverket ges samordningsansvar för miljömålsuppfölj-

ningen. Några instanser förordar att Miljömålsrådet även fortsättningsvis samordnar miljömålsuppföljningen, bl.a. *Fiskeriverket* och *Boverket*. Flera icke-statliga organisationer, bl.a. *Gröna Bilister*, *Svenska Botaniska Föreningen* och *Världsnaturfonden WWF* avstyrker eller är skeptiska till förslaget att Miljömålsrådet läggs ned och att uppgifterna övertas av Naturvårdsverket. De anser att Miljömålsrådet har bidragit till en mer enhetlig syn av myndigheternas arbete med miljöfrågor. WWF framför att det fortfarande kommer att vara angeläget för icke-statliga aktörer att delta i diskussioner kring uppföljning och det finns en risk för att det blir mycket resurskrävande att delta i två olika sorters processer. Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag som gäller den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen. Några instanser, bl.a. flera kommuner, anser att den årliga uppföljningen även fortsättningsvis bör vara skriftlig eftersom den används i den egna organisationen. Några instanser anser att man inte ska vänta till 2014 med nästa fördjupade utvärdering.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Uppföljning och utvärdering skiljs från uppgiften att utveckla strategier*

Uppgifterna att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen skiljs åt i tid och i organisation från uppgiften att utveckla framtåtriktade förslag. Ansvar för uppföljning och utvärdering bör bli en tydligare myndighetsuppgift.

Miljömålsrådet inrättades 2002. Det har i uppgift att vara ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. Rådet har ansvarat för att ta fram samlade bedömningar om möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Rådet har också i uppgift att samordna och göra en samlad bedömning avseende behov av nya styrmedel och åtgärder. Detta har sammantaget utvecklats till en omfattande uppgift. Vi anser att miljömålsuppföljningen fungerar förhållandevis bra. För att få fram ett mer utvecklat beslutsunderlag med förslag till prioriteringar och nya styrmedel krävs ofta politiska avvägningar. Sådana prioriteringar ligger utanför myndigheternas mandat.

Miljömålsrådet infördes som ett råd inom Naturvårdsverket med en tillhörande kanslifunktion. Den organisatoriska placeringen av Miljömålsrådet har medfört en del oklarheter mellan Naturvårdsverket och Miljömålsrådet i fråga om ansvar och uppgifter.

Vi anser att det forum för samverkan mellan myndighetschefer som Miljömålsrådet utgjort har varit en tillgång för miljöarbetet och gett miljöfrågorna en större tyngd inom berörda myndigheter. Det har också varit värdefullt med företrädare för kommuner, näringsliv och ideella organisationer som har deltagit i rådets arbete. Vi avser därför att inrätta ett forum med myndighetschefer (inklusive en landshövding) som har till uppgift att ge råd till miljöministern (se vidare avsnitt 4.3.1). Därmed kan Miljömålsrådet upphöra som ett råd inom Naturvårdsverket. Uppgiften att ansvara för att samordna miljömålsuppföljningen övertas av Naturvårdsverket. Därutöver avser vi att inrätta en parlamentarisk bered-

ning som får i uppgift att ge råd till regeringen om hur arbetet med att nå miljökvalitetsmålen bör bedrivas (se vidare avsnitt 4.3.1). Prop. 2009/10:155

### *Miljömålsuppföljning och rapportering görs i samråd*

Naturvårdsverket ska som samordningsansvarig myndighet för miljömålsuppföljningen redovisa en årlig uppföljning av miljökvalitetsmålen och etappmålen till regeringen liksom en fördjupad utvärdering en gång per mandatperiod. Med rapporteringen som underlag ger regeringen information till riksdagen. Underlag för uppföljning och utvärdering ska precis som tidigare tas fram av myndigheterna med ansvar i miljömålssystemet och av länsstyrelserna samt vid behov av andra organisationer. Naturvårdsverket behöver samverka med och få underlag från de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet, liksom övriga myndigheter som har ansvar för officiell statistik inom miljöområdet och myndigheter som har näraliggande miljöstatistik. I de berörda myndigheternas instruktioner eller andra styrdokument ska det framgå att dessa ska bistå Naturvårdsverket med det underlag som verket behöver för miljömålsuppföljningen (se vidare avsnitt 5.1).

Det är fortsättningsvis viktigt att bedömningarna om målen nås görs samordnat och med gemensamma kriterier. Naturvårdsverket får ansvar för att utforma kriterier för att göra bedömningar om målen kan nås och ge vägledning för hur bedömningen ska genomföras bl.a. mot den förändrade bedömningsgrunden (se avsnitt 3.4.3). Naturvårdsverket bör även inhämta och särskilt redovisa icke-statliga aktörers synpunkter. Ansvariga myndigheter behöver vara överens om såväl kriterier för hur bedömningen ska göras samt de underlag och prognoser som ligger till grund för bedömningen om målen kan nås. Därför bör bedömningarna göras i samråd mellan berörda myndigheter.

Naturvårdsverket bör som samordningsansvarig myndighet ansvara för en myndighetsgemensam samverkansgrupp för miljömålsuppföljningen. Myndigheter och organisationer som har information av betydelse för miljömålsuppföljningen bör ingå och bistå Naturvårdsverket. Framför allt behöver de myndigheter som har ett ansvar i miljömålssystemet samt Statistiska centralbyrån, Lantmäteriet, Sveriges lantbruksuniversitet och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Konjunkturinstitutet delta. I en sådan grupp bör även ingå representanter för icke-statliga aktörer, t.ex. näringsliv, kommuner och ideella organisationer. Hur vi anser att bedömningarna framöver bör göras framgår av avsnitt 3.3.3.

### *En årlig uppföljning presenteras på miljömålsportalen*

Uppföljningen av miljökvalitetsmålen bör vara internetbaserad och visa uppdaterade indikatorer och bedömningstexter av möjligheterna att nå målen. Inriktningen bör vara att indikatorerna och informationen på miljömålsportalen fortlöpande ska uppdateras och vara aktuella. Eftersom uppföljningen används som ett underlag till regeringens budgetarbete behöver en samlad bedömning vara uppdaterad och tillgänglig så tidigt som möjligt på året.

Naturvårdsverket bör även fortsättningsvis ansvara för att hålla en myndighetsgemensam miljömålsportal där miljömålsuppföljningen presenteras. Där ska även länsstyrelsernas bedömningar ingå. Vid behov kan olika sammanställningar tas fram som har utgångspunkt i miljömålsuppföljningen.

### *En fördjupad utvärdering redovisas en gång per mandatperiod*

En fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå målen i miljömålssystemet bör även fortsättningsvis genomföras minst en gång per mandatperiod.

Benämningen fördjupad utvärdering har använts för miljömålspropositionerna. Miljömålsrådet har lämnat underlag till fördjupade utvärderingar. Vi anser att det i fortsättningen är myndigheternas samlade rapport som ska benämnas fördjupad utvärdering. Den ska vara ett underlag för regeringens politik och prioriteringar och för en offentlig debatt. Regeringen kan sedan ge uppdrag till den parlamentariska beredningen att i samverkan med berörda myndigheter ta fram strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom de områden som den särskilt vill lyfta fram. Regeringen kan givetvis som hittills även ge uppdrag till myndigheter om att utveckla strategier när så bedöms lämpligt.

De fördjupade utvärderingarna är en del av miljömålsuppföljningen. Naturvårdsverket får ansvar för att samordna och utarbeta en samlad rapport i samråd med berörda myndigheter. Den bör innehålla en "gap- och problemanalys", dvs. ge en samlad bedömning av hur miljötillståndet utvecklas och en prognos över möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. I analysen behöver synergimöjligheter och målkonflikter behandlas mellan miljökvalitetsmålen och mellan miljökvalitetsmålen och andra samhällsmål. En värdering av inom vilka områden det finns behov av ytterligare insatser behöver också ingå. Eftersom möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen är beroende av internationella processer och den nationella rådigheten för flera mål är liten, behöver de fördjupade utvärderingarna även behandla hur det internationella aspekterna ska beaktas.

Miljömålsutredningen föreslog att nästa fördjupade utvärdering skulle presenteras våren 2014, dvs. i slutet av en mandatperiod. Vi anser att det ligger för långt fram i tiden. Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag, att i samråd med berörda myndigheter, ta fram en fördjupad utvärdering som ska överlämnas till regeringen 2012. Framöver anser vi att de fördjupade utvärderingarna bör finnas tillgängliga i början av en mandatperiod.

### *Koordinering med internationell rapportering*

Den rapportering som görs till Europeiska miljöbyrån, EEA, bör i högre grad koordineras med de rapporteringar som görs inom miljömålssystemet. På så sätt kan den internationella rapporteringen utnyttjas mer i miljömålsuppföljningen. Det kan också ge möjlighet till europeiska jämförelser om miljötillståndets utveckling. Genom Naturvårdsverkets utökade samordningsansvar för miljömålsuppföljningen kan en inte-

#### 4.2.2 Naturvårdsverket får utökat samordningsansvar för miljöinformationsförsörjning

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket får ett utökat samordningsansvar för miljöinformationsförsörjning.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser delar utredningens bedömning att samordningen av miljödataförsörjningen för miljö kvalitetsmålen bör ses i ett bredare sammanhang än miljöövervakning samt att samordningen behöver ses över och stärkas. Däremot har instanserna delade uppfattningar om vem som bör ha samordningsansvaret och vad det bör innefatta. Flertalet instanser tillstyrker utredningens förslag att Naturvårdsverket får överta Miljömålsrådets roll för miljömålsuppföljning samt få ett starkt samordningsansvar för miljödataförsörjningen. *Naturvårdsverket* ser positivt på förslaget, men ser oklarheter i finansieringen. Några instanser, bl.a. *Boverket*, *Hyresgästernas Riksförbund* och *Skogsstyrelsen* framför att ett alternativ är att ge Statistiska centralbyrån (SCB) samordningsansvaret för miljödataförsörjningen. Skogsstyrelsen motiverar det med att SCB har stor kompetens inom kvalitetssäkring av statistik samt att gränsen mellan miljöstatistik och t.ex. klimat/energi-statistik alltmer luckras upp och ibland behöver hanteras i ett sammanhang. Dessutom kan det finnas ett stort värde i att inordna miljödata under regelverket för officiell statistik. SCB stödjer att Naturvårdsverket samordnar dataförsörjningen i miljömålsuppföljningen men avstyrker att den officiella statistiken, inklusive miljöräkenskaperna, den internationella rapporteringen och geografiska data bör ingå i detta ansvar. SCB anser att miljöstatistiken i stort behöver ses över, men inte att ansvaret bör flyttas till Naturvårdsverket.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Miljömålsuppföljningen behöver miljöinformation från många källor*

Det finns behov av en starkare samordning av miljöinformationsförsörjningen. Miljöövervakningen, dvs. undersökningar och mätningar som syftar till att regelbundet följa tillståndet i utomhusmiljön, kan inte leverera all den miljöinformation som behövs för att följa upp målen i miljömålssystemet. Därför behöver underlag hämtas från andra källor. Denna information finns framför allt hos myndigheter med ansvar i miljömålssystemet, i den officiella statistiken inklusive miljöräkenskaperna, i internationell rapportering och inom forskningen.

Vi avser att stärka och utveckla Naturvårdsverkets samordningsansvar för den samlade miljöinformationsförsörjningen, inklusive miljömålsuppföljningen. Naturvårdsverket har redan i dag ett samordningsansvar

genom att hållbarhetsrådet och genom att vara statistikansvarig myndighet för viss miljöinformation. Eftersom Miljömålsrådet utvecklas övergår ansvaret för samordning av miljömålsuppföljningen till Naturvårdsverket. Därför anser vi att det även är motiverat att Naturvårdsverket får det samlade ansvaret för att samordna miljöinformationsförsörjningen.

I samordningsuppgiften ska ingå uppgifterna att koordinera och utveckla miljöinformationsförsörjningen och miljömålsuppföljningen. Ansvaret innebär dock inte att Naturvårdsverket ska överta andra myndigheters statistikansvar. Verket ska stödja miljömålsystemets aktörer i arbetet med att utveckla informationsförsörjning och se till att miljöinformationsförsörjningen blir effektiv.

### *Bättre verktyg för kvalitetssäkrad och tillgänglig miljöinformation*

Grunden för att bedöma om miljö kvalitetsmålen nås är tillgång till kvalitetssäkrad information. Det pågår många initiativ och flera utredningar påtalar behovet av att samordna, kvalitetssäkra och tillgängliggöra miljöinformation, både nationellt och internationellt. Till exempel arbetar Kommissionen med ett system som avser att knyta ihop nuvarande datainsamling och alla informationsflöden som gäller miljöinformation inom EU, SEIS (Shared Environmental Information System).

När det gäller kvalitetssäkring av miljöinformation har frågan om att utöka Naturvårdsverkets föreskriftsrätt för miljöövervakning betonats av flera utredningar. En föreskriftsrätt för miljöövervakning innebär att ett regelverk för insamlingsmetodik för de uppgifter som samlas in inom miljöövervakningen upprättas. Det kan bidra till att den information som samlas in blir mer användbar, bl.a. för att göra jämförelser m.m. Hur föreskriftsrätten för miljöövervakning skulle kunna utformas behöver analyseras vidare. Frågor om vilket eller vilka lagrum som en föreskrift kan knytas till, hur andra myndigheters informationsförsörjning och miljöövervakning kan komma att påverkas samt om föreskriftsrätten och om föreskriften kan vara generell för all miljöinformation behöver utredas. Även gränsdragningen till regelverket avseende Inspire-direktivet och Lantmäteriets ansvar som samordningsansvarig myndighet för geografisk information bör beaktas (se avsnitt 4.2.3). Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter utreda hur en föreskriftsrätt för miljöövervakning kan utformas. I uppdraget bör även utredas vilken miljöinformation som kan ingå i regelverket för officiell statistik.

En annan fråga som behöver uppmärksammas och lösas är balansen mellan statistiksekretess och behovet av tillgänglig miljöinformation. En samlad policy kan behöva utvecklas för hur statistiksekretessen för miljöinformation ska hanteras, bl.a. för att få tillgång till underlag för miljömålsuppföljningen. I Naturvårdsverkets samordningsuppgift för miljöinformation och miljömålsuppföljning kan det ingå att utveckla en sådan policy.

Indikatorer är stöd för miljömålsuppföljningen och kan ge en snabb och översiktlig bild över miljöutvecklingen och möjligheterna att nå målen. Ett ständigt arbete pågår med att ta fram och kvalitetssäkra information som underlag till att utveckla indikatorer. Indikatorerna inom miljömålssystemet utvecklas ständigt i takt med att miljöinformationen blir bättre. Miljömålssystemet är inriktat på att följa upp tillståndet i den svenska miljön. Den förändrade bedömningsgrunden innebär att uppföljningen av tillståndet i miljön behöver kompletteras med en uppföljning som även visar förutsättningarna för att målen ska nås inom en generation, dvs. takten i samhällsomställningen.

Indikatorer som visar utvecklingen i samhällsomställning behöver utvecklas. SCB har tagit fram ett förslag på ett set av indikatorer som finns i befintliga indikatorsystem både nationella och internationella. Dessa indikatorer kan delvis användas för att följa upp samhällsomställningen och användas för internationella jämförelser (Miljöindikatorer för omställning och rådighet över miljö kvalitetsmålen, SCB 2009). Dessa indikatorer kan utvecklas vidare inom miljömålsuppföljningen.

#### **4.2.3 Lantmäteriet samordnar geografisk information**

Geografisk information ger värdefull kunskap för arbetet inom miljömålssystemet, både för uppföljning av miljö tillståndet och när det gäller insatser för att nå målen, t.ex. som underlag till konsekvensanalyser. Det är därför angeläget att den geografiska informationen samordnas med och blir tillgänglig i arbetet med miljö kvalitetsmålen. Bättre tillgång till geografisk information och ökad möjlighet att sambearbeta information från olika sektorer bidrar till att effektivisera genomförandet av miljöpolitiken inom flera områden.

Inspiredirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för geografisk miljöinformation i Europeiska gemenskapen) trädde i kraft den 15 maj 2007. Det övergripande syftet med Inspire är att underlätta tillgången till information för den europeiska miljöpolitiken. Sveriges genomförande av direktivet pågår, bl.a. genom att anpassa svenska författningar och regelverk. Med stöd av regelverket ges bättre tillgång till geografisk miljöinformation vilket i sin tur ger förbättrade möjligheter att beskriva tillståndet i miljön, följa förändringar och tillgängliggöra informationen. Bland annat reglerar direktivet hur information ska byggas upp på ett enhetligt sätt och göras tillgänglig via Internettjänster.

Ett tjugotal myndigheter väntas få ett informationsansvar enligt en ny lag och en ny förordning. Lantmäteriet väntas få ett övergripande samordningsansvar. Bakgrunden kommer att beskrivas i en kommande lagrådsremiss. Ett sammanhängande system för geografisk miljöinformation. Informationsansvaret ställer krav på de berörda myndigheterna att elektroniskt tillhandahålla geografisk miljöinformation på ett standardiserat sätt. En stor del av den information som samlas in genom miljöövervakningen omfattas av direktivet. Det innebär att de principer som gäller i enlighet med Inspires regelverk även ska vara vägledande

### *Fjärranalys för överblick av miljöförändringar*

Ytterligare ett initiativ på europeisk nivå som bidrar till att underlätta tillgången till relevant information för exempelvis miljöövervakning är det europeiska jordobservationsprogrammet om global övervakning för miljö och säkerhet, GMES (Global Monitoring for Environment and Security). Avsikten med GMES är att samla in, bearbeta och tillhandahålla aktuell information om miljön så att den kan presenteras i användaranpassade informationstjänster. Fjärranalys har, tillsammans med information från andra källor, stor potential inom miljö-, klimat- och säkerhetsarbetet för att samla in oberoende, jämförbar och kontinuerlig information om tillståndet för jordens miljö. Rymdstyrelsen har tillsammans med bl.a. Lantmäteriet och Naturvårdsverket fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för och behov av samverkan inom fjärranalysområdet (dnr N2009/8142/FIN). Uppdraget ska rapporteras under våren 2010.

## 4.3 Utveckling av strategier för att nå miljökvalitetsmålen

### 4.3.1 En parlamentarisk beredning tillsätts

**Regeringens bedömning:** En parlamentarisk beredning får i uppgift att ge råd till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås. Den parlamentariska beredningen bör i samverkan med myndigheter inom miljömålssystemet ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden i enlighet med regeringens direktiv till beredningen och myndigheterna.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsutredningen föreslog dock att Miljömålsrådets ledamöter skulle bli en expertgrupp till den parlamentariska beredningen.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker förslaget att inrätta en parlamentarisk beredning, däribland majoriteten av mål- och sektorsansvariga myndigheter, alla länsstyrelser och flertalet övriga instanser. De instämmer i att en parlamentarisk beredning sannolikt kommer att leda till en ökad dialog och politisk förankring som kan ge möjlighet till samordning mellan olika politikområden. Flera remissinstanser ser möjligheter till dialog och ökat engagemang bl.a. genom att representeras i beredningen och dess arbetsgrupper.

Några instanser är tveksamma till att en parlamentarisk beredning som ersätter Miljömålsrådet. *Miljöförbundet Jordens Vänner*, *Svenska Botaniska föreningen*, *Hyresgästernas Riksförbund* och *Statens energimyndighet* anser att det inte är klarlagt att en parlamentarisk beredning skulle skapa ytterligare politisk förankring än den som redan kan uppnås genom den ordinarie arbetsgången. *Naturskyddsföreningen* anser att fokus i förändringen bör ligga på att komplettera miljömålssystemet med en beredning, snarare än att ersätta Miljömålsrådet med en sådan. Flera

instanser, bl.a. flera mål- och sektorsansvariga myndigheter, *Gröna Bilister*, Miljöförbundet Jordens Vänner, *Centrum för biologisk mångfald* och Svenska Botaniska föreningen föreslår att Miljömålsrådet finns kvar och att Rådet ska samverka med beredningen.

Prop. 2009/10:155

### **Skälen för regeringens bedömning**

En effektiv miljöpolitik ställer krav på nya eller förändrade styrmedel och är avhängig val av styrmedel och åtgärder. Beslut om styrmedel innebär politiska avvägningar mellan olika miljökvalitetsmål och gentemot andra samhällsintressen och kräver väl genomlysta och konsekvensanalyserade beslutsunderlag där olika perspektiv beaktas. Dessutom medför miljöpolitiken stora investeringar och satsningar från såväl statliga som icke-statliga aktörer. Därför behövs kontinuitet, långsiktighet och en bred politisk samsyn.

#### *En parlamentarisk beredningen ger råd till regeringen om hur miljömålen kan nås*

Vi avser att tillsätta en parlamentarisk beredning med företrädare för riksdagspartierna som ger parlamentarisk bredd och förankring. Beredningen ska biträdas av experter och sakkunniga från myndigheter, Regeringskansliet och icke-statliga organisationer. Beredningens huvuduppgift ska vara att ge råd till regeringen om hur arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen bör bedrivas.

Den parlamentariska beredningen ska i samverkan med myndigheter inom miljömålssystemet ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden i enlighet med regeringens direktiv till beredningen och myndigheterna. Beredningen kan vid behov tillsätta expertgrupper för att ta fram fördjupade analyser i vissa frågor. Sammansättningen i expertgrupperna bör utformas beroende av vilka problem som ska lösas och vilken kompetens som krävs. En bred representation bör eftersträvas. Experter kan komma från nationella och regionala myndigheter, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället.

Beredningen bör hantera miljöproblem som är särskilt angelägna för att stora värden står på spel. Det kan även röra sig om områden som karaktäriseras av konflikter med andra samhällsintressen som därigenom kräver svåra politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Det politiska mandatet blir på så sätt tydligt samtidigt som möjligheterna förbättras till avvägningar, både mellan olika miljökvalitetsmål och i förhållande till andra samhällsintressen. Genom att konkreta uppdrag fördelas över tid ges större utrymme att ta fram mer genomarbetade förslag än i dagens system. Transparensen ökar och förutsättningarna för icke-statligt deltagande förbättras. Det senaste vetenskapliga underlaget ska ligga till grund för beredningens arbete.

En parlamentarisk beredning kan stimulera till debatt om miljöfrågor och om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som ofta krävs för att nå miljökvalitetsmålen.

Beredningen bör utveckla en bred dialog med företrädare för myndigheter, den regionala och lokala nivån, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället. När förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas, kommer icke-statliga aktörer att bistå med sin kunskap i de expertgrupper som knyts till beredningen.

#### *Myndighetschefer ger råd till miljöministern*

Miljömålsutredningen föreslog att Miljömålsrådets ledamöter skulle bli rådgivande till den parlamentariska beredningen. Det forum för samverkan mellan myndighetschefer som Miljömålsrådet utgjort har varit en tillgång för miljöarbetet och gett miljöfrågorna större tyngd inom berörda myndigheter. Även medverkan i rådet av företrädare för kommuner, näringsliv och ideella organisationer har varit värdefull. Rådet inrättades 2002 med uppgift att vara ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. De berörda myndigheterna blir nu på olika sätt involverade i utvecklingen av strategier. Därmed finns inte behov av att dessa myndighetschefer ger råd till beredningen i särskild ordning.

Vi anser emellertid att det även fortsättningsvis finns ett behov av ett forum för samverkan mellan myndighetscheferna. Det gäller både i fråga om de värderingar av möjligheterna att nå målen som görs i de underlag som Naturvårdsverket lämnar till regeringen, men också för diskussion om strategier som behöver utvecklas för att målen ska nås. Vi avser därför att skapa ett forum med myndighetschefer där myndigheter som har ansvar inom miljömålssystemet ingår, inklusive en landshövding som representerar länsstyrelserna och den regionala nivån. Det blir rådgivande till miljöministern.

#### **4.3.2 Politiskt avvägda strategier med etappmål**

**Regeringens förslag:** De nu gällande och av riksdagen fastställda strategierna ersätts av strategier som beslutas av regeringen.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till att de fasta strategierna utgår till förmån för strategier som är mer flexibla. Några sektorsmyndigheter framför att de fann lämpliga samverkansformer inom åtgärdsstrategierna, t.ex. framför *Livsmedelsverket* att strategin om giftfria och resurssnåla kretslopp var ett forum för frågor kring mat och miljö. Området livsmedel har svårt att hitta en plats i miljömålsorganisationen, eftersom inget miljökvalitetsmål direkt gäller livsmedel, samtidigt som produktion av livsmedel påverkar möjligheterna att nå flera miljökvalitetsmål. Även *Banverket* och *Vägverket* framför att de uppfattade strategiarbetet som mycket givande, framför allt strategin om effektiv energianvändning och transporter. Banverket menar att om de tre fasta strategierna ersätts med strategier som tas fram med utgångspunkt i

politiska prioriteringar kan det innebära att långsiktigt arbete inom de olika strategiområdena går förlorat. Prop. 2009/10:155

### **Skälen för regeringens förslag**

Riksdagen har beslutat om tre strategier som ska vara vägledande i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen och som har en målövergripande ansats. Strategierna behandlar effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Bakgrunden redovisades i kapitel 21 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 196 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). Dessa strategier utvecklades i kapitel 21 i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150 s. 228 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

#### *Strategier och etappmål utvecklas med utgångspunkt i politiska prioriteringar*

Arbetet inom de tre strategierna har förbättrat myndigheternas samarbete. Samtidigt har det visat sig vara svårt att prioritera, hantera målkonflikter, hitta synergier och uppnå ett tillräckligt djup i analyserna. Det beror bl.a. på att myndigheterna inte har i uppgift att göra politiska bedömningar.

Vi föreslår att den fasta indelningen i strategier som finns inom miljömålssystemet ersätts med en mer flexibel modell där regeringen beslutar om strategier inom prioriterade områden. Strategierna bör vara målövergripande och innehålla etappmål som är tydliga steg på vägen att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen, samt styrmedel och åtgärder för att nå etappmålen.

Den nationella miljöpolitiken är i många fall grundad på beslut inom EU eller inom andra internationella överenskommelser. Detta har bidragit till Sveriges möjligheter att påverka andra länders miljöarbete i positiv riktning och i förlängningen gynnat miljön i Sverige. Strategierna bör därför även ha ett internationellt perspektiv och omfatta underlag för internationella förhandlingar.

Vi avser att ge den parlamentariska beredningen i uppdrag att utveckla förslag till strategier inom av regeringen prioriterade områden. En samhällsekonomisk konsekvensanalys samt en analys av konsekvenserna för statsbudgetens inkomster och utgifter, samt förslag till finansiering, ska ingå i beslutsunderlaget.

Med anledning av att vi ersätter delmålen med etappmål i miljömålssystemet, behöver förslag till dessa nya etappmål utvecklas. Vi avser därför att ge den parlamentariska beredningen som första uppdrag att ta fram förslag till en första uppsättning etappmål.

#### 4.4.1 Utvärdering av styrmedel och myndigheternas miljöarbete

**Regeringens bedömning:** Insatserna för att nå miljökvalitetsmålen bör utvärderas så att kunskapen om hur miljökvalitetsmålen kan nås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt ökar.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen föreslår dock att uppdraget att granska styrmedels effektivitet och uppdraget att granska myndigheternas miljöarbetet inte behöver genomföras av samma organisation eftersom olika kompetens krävs för de olika utvärderingarna.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna är positiva till att oberoende riktade utvärderingar av styrmedel och myndigheternas miljöarbete tillförs miljömålssystemet. De allra flesta stödjer eller har ingen åsikt om förslaget att ge Statskontoret denna uppgift. Många instanser ser dock ett behov av att Statskontorets resurser och kompetens, främst inom miljöekonomi, förstärks. *Statskontoret* framför att de i princip är berett att åta sig uppgiften, dock förutsatt att resurstillskott ges. Ett antal remissinstanser är avvaktande till förslaget eller ser andra lösningar att genomföra oberoende utvärderingar. *Konjunkturinstitutet* framför att Statskontoret har brist på miljöekonomisk kompetens och de finner det därför märkligt att uppdraget ges till en myndighet som saknar kompetens inom det området. *Länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Uppsala och Örebro län* framför att utvärderingar av styrmedel och hur systemet fungerar troligen även kan göras inom ramen för revisioner, ordinarie verksamhet, återrapporteringar och utvärderingar. *Strålsäkerhetsmyndigheten* menar att det är bättre att utveckla den befintliga uppföljningen och utvärderingen än att införa ytterligare utvärderingar. *Sjöfartsverket* anser att det mest systematiska sättet att utvärdera myndigheternas miljöarbete är miljörevision i samband med miljöledningssystemen. *Sveriges lantbruksuniversitet* förordar att uppdraget läggs på ett eller flera lärosäten eller Riksrevisionen och att Statskontoret skulle kunna ansvara för den övergripande samordningen. *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)* föreslår att en myndighet, t.ex. Konjunkturinstitutet ges ett politikområdesövergripande ansvar för all samhällsekonomisk metodutveckling för policyanalys.

**Skälen för regeringens bedömning:** Inom miljömålssystemet genomförs en bred fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå målen. Det saknas dock en oberoende riktad och mer djupgående utvärdering av enskilda insatser. Det finns behov av att utvärdera ett urval styrmedel liksom myndigheternas arbete inom miljömålssystemet.

Arbetet med samhällsekonomiska analyser och utvärderingar av pågående och redan genomförda åtgärder behöver prioriteras och utvecklas. Vi anser att det är angeläget att styrmedel och åtgärder inom miljöområdet regelbundet granskas och utvärderas. Det blir då möjligt att

vidareutveckla styrmedel och åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Sådana utvärderingar bör inkludera en analys av åtgärdernas effekter på samhällsekonomin i stort och genomföras med vetenskapliga metoder. För att säkerställa god kvalitet på analysen är det viktigt att det finns tillgång till relevanta data. Vi avser att återkomma med ett mer preciserat förslag kring formerna för denna utvärdering.

Vi ser även behov av oberoende utvärderingar av myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Utgångspunkten kan dels vara ett lärande och utvecklande syfte, dvs. hur myndigheterna samverkar med varandra i frågor som är målövergripande, dels visa på om myndigheternas resurser används samhällsekonomiskt effektivt i miljömålssystemet. Sådana utvärderingar kan vara underlag till de fördjupade utvärderingen och svara på vilka bakomliggande drivkrafter som påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen. Vi avser därför att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Statskontoret har ingen utpekad roll inom miljömålssystemet och har därmed goda möjligheter att utföra en oberoende granskning av arbetet.

#### 4.4.2 Naturvårdsverket svarar för samordning av tillämpning av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket får i uppgift att samordna en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning för att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet.

**Miljömålsutredningens och Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att Konjunkturinstitutet ges uppgiften att samordna den myndighetsgemensamma plattformen.

**Remissinstanserna:** De flesta instanser som har kommenterat förslaget att ge Konjunkturinstitutet i uppdrag att tillhandahålla en myndighetsgemensam plattform för samhällsekonomiska konsekvensanalyser, är positiva till förslaget. *Konjunkturinstitutet (KI)* anser att det är beklagligt att utredningen inte tydligare specificerar vad som avses med uppdraget. Om uppdraget innebär metodutveckling, är KI en lämplig kandidat förutsatt att institutet får resursförstärkning. Om uppdraget i stället innebär ett mer generellt stöd för konsekvensanalys inom miljömålsarbetet anser de att Naturvårdsverket är en bättre lämpad kandidat. *Statskontoret* anser att förslaget ligger i linje med deras tidigare förslag om att KI bör ges en utökad och förstärkt roll på det miljöekonomiska området. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad (Formas)* ser ett behov av kvalitetssäkring av den föreslagna plattformen för samhällsekonomiska analyser vid KI och menar att flera av de identifierade utvecklingsområdena är mycket forskningsnära och bör utvecklas så att högsta vetenskapliga kvalitet säkerställs. *Väg - och transportforskningsinstitutet (VTI)* hade önskat en tydligare beskrivning

av ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverkets föreslagna ansvar inom miljömålsuppföljningen och KI:s föreslagna uppgift. VTI föreslår att en myndighet (t.ex. KI) ges ett politikområdesövergripande ansvar för all samhällsekonomisk metodutveckling för policyanalys.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Samhällsekonomiska konsekvensanalyser*

Samhällsekonomiska konsekvensanalyser är ett hjälpmedel för politiskt beslutsfattande, dvs. utgångspunkten är att belysa de olika avvägningar som måste göras genom politiska beslut. Konsekvensanalysen ska förbättra kvaliteten på förslagen och öka transparensen i beslutsprocessen. Syftet med en konsekvensanalys är att få ett bra beslutsunderlag för att lösa ett problem på bästa sätt och få bättre regler för samhället som helhet. Konsekvensanalysen ska vara neutral och beskriva alla relevanta effekter och konsekvenser som ett beslut kommer att få. En konsekvensanalys bör omfatta såväl ekonomiska som miljömässiga och sociala aspekter.

Miljömålsrådets rapport, Miljömålen – allas vårt ansvar (2004) som utgjorde underlag till regeringens första fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen (prop. 2004/05:150), visade att många åtgärdsförslag inom miljöpolitiken saknade konsekvensanalyser. I Miljömålsrådets rapport, Miljömålen – nu är det bråttom! (2008) beskrivs situationen som bättre. Konsekvensanalyserna är dock av varierande kvalitet.

Konsekvensutredningar vid myndigheters regelgivning regleras genom förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Ett rådgivande organ, Regelrådet, har inrättats. Regelrådets uppgift är bl.a. att vara rådgivande till regeringen och myndigheter samt att granska kvaliteten på konsekvensutredningar vid regelgivning, vad gäller den administrativa kostnaden för företagen.

### *Konsekvensanalyser inom Europeiska kommissionen*

På EU-nivå utreder Kommissionen samlat de ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenserna av sina förslag. I Miljörådets slutsatser från oktober 2009 uppmanas medlemsstaterna att på ett balanserat sätt fullt ut utnyttja sådana konsekvensanalyser för att främja väl underbyggda och långsiktiga strategiska beslut. Inom Kommissionen granskas alla dess konsekvensanalyser av en särskild funktion, *The Impact Assessment Board of the European Commission*. För att garantera en kritisk och likvärdig granskning av alla politikområden består funktionen av ett antal personer från olika generaldirektorat med en biträdande generalsekreterare som ordförande. Samma funktion ger även ett initialt metodstöd och rekommendationer liksom vägledning om hur ambitiös en specifik konsekvensanalys bör vara. Kvalitetsäkringsfunktionen har lett till transparenta analyser och bättre förslag och har ibland inneburit att resultatet blivit andra förslag än de mer rutinmässiga lösningarna.

Tillämpningen av de samhällsekonomiska analyserna i miljöarbetet bör fortsätta att utvecklas. Konsekvensanalyser kan användas än mer i miljöarbetet bl.a. för att precisera etappmål och analysera alternativa styrmedel. För detta behövs metodutveckling för flera av stegen i en konsekvensanalys. Dessutom behövs en entydig användning av begrepp, transparenta metoder och arbetssätt för att öka jämförbarheten mellan olika förslag. För att uppnå detta är en regelbundet uppdaterad omvärldsbevakning viktig som gemensamt kan utnyttjas av myndigheterna i deras analysarbete. Det är viktigt att myndigheterna i miljömålssystemet har kapacitet att genomföra samhällsekonomiska analyser.

Vi avser därför att ge Naturvårdsverket i uppgift att samordna en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning för att löpande utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet. Vi anser även att det är angeläget att ta till vara den kompetens och de erfarenheter som näringslivet besitter när konsekvensanalyser utvecklas och utarbetas.

#### 4.5 Konsekvenser av att revidera miljömålssystemets organisation

Den organisatoriska förändringen av miljömålssystemet kommer sammantaget att effektivisera miljöarbetet. Genom att i tid och i organisation skilja på uppgiften att följa upp miljökvalitetsmålen i från uppgiften att utveckla strategier och etappmål ges mer utrymme för att genomföra uppgifterna. På så sätt ges större möjligheter till en kvalitetssäkrad uppföljning och utvärdering och till konsekvensanalyserade åtgärder.

Det till miljöministern rådgivande forumet med myndighetschefer bidrar till att bevara och utveckla den myndighetssamverkan som miljömålssystemet har bidragit till. Det reviderade miljömålssystemet öppnar även upp för ökad delaktighet för icke-statliga aktörer.

## 5 Uppgifter i miljömålssystemet

### 5.1 Nationella myndigheter i miljömålssystemet

#### 5.1.1 Många olika ansvar i dagens miljömålssystem

*Integrering av miljöarbetet är centralt för att nå miljökvalitetsmålen*

Integrering av miljöhänsyn i andra politikområden är sedan länge ett centralt inslag i miljöpolitiken. Det innebär att målen för miljöpolitiken integreras i andra politikområden och att miljöfrågorna beaktas när en myndighet fullgör sin huvuduppgift. Miljöproblemen kan inte lösas av enbart miljöaktörerna eller genom myndighetsstyrningen. I stället måste miljöhänsyn aktivt integreras i verksamheten inom de områden i samhället som påverkar miljön. Detta skapar bättre förutsättningar för beslut som är hållbara i såväl ekonomiskt, socialt som miljömässigt perspektiv.

Inom EU finns principen om integrering av miljöhänsyn med i bl.a. fördragen och i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. I Amsterdamfördraget från 1997 stärktes principen om sektorsintegrering som ledde till miljöintegrering inom transport-, energi- och jordbrukssektorerna. Efter hand har arbetet utvecklats till att i dag omfatta nio områden under ansvariga ministerråd. Lissabonfördraget ändrar inte detta. Sverige pekats ofta ut som ett föregångsland när det gäller att utveckla och genomföra sektorsintegrering av miljöhänsyn.

*Tre olika ansvar i miljömålssystemet*

I miljömålssystemet finns tre olika ansvar för de nationella myndigheterna. Det är ansvar för miljökvalitetsmål, ansvar för övergripande miljömålsfråga och särskilt ansvar för miljömålsfrågor. Miljömålsutredningen föreslår inga förändringar av de olika ansvarerna. De föreslår dock att ansvaret kompletteras genom att det görs tydligt i myndigheternas instruktioner att myndigheterna också ska verka för att miljökvalitetsmålen nås.

För de myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet föreslår utredningen att ansvarets benämning ändras till "särskilt ansvar för miljöarbete". Utredningen menar att allt miljöarbete är att betrakta som arbete för att uppnå miljökvalitetsmålen, dvs. det är inte uppenbart hur en eventuell gräns mellan de båda uppgifterna kan dras. Utredningen föreslår också att begreppet sektor ska definieras som en myndighets ordinarie verksamhetsområde som beskrivs av de styrdokument som definierar myndighetens ansvar. Utredningen föreslår inte heller några förändringar av de myndigheter som f.n. har ansvar i miljömålssystemet, med undantag för att Socialstyrelsen återigen föreslås få

ett särskilt sektorsansvar. Med anledning av förslaget att de övergripande miljömålsfrågorna ska utgå ur miljömålssystemet som begrepp (se avsnitt 3.3) och att dessa aspekter integreras i det utvecklade generationsmålet, bör även ansvar för det övergripande miljömålsfrågorna utgå. Miljömålsutredningen menar att ansvaret för dessa frågor delvis kan täckas av det särskilda sektorsansvaret för miljöarbetet, men att det behöver utvecklas.

### *Ansvar för miljö kvalitetsmål*

Huvudansvaret för miljö kvalitetsmålen är utpekat för sju myndigheter i deras instruktioner. Naturvårdsverket ansvarar för tio miljö kvalitetsmål. Därutöver har Boverket, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning ansvar för var sitt mål. Bakgrunden beskrivs i kapitel 23 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 226, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). I propositionen anges att ansvaret innebär att tillsammans med berörda sektorer svara för att ge en samlad redovisning av om målen nås, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljö kvalitetsmålen nås. I uppgiften skulle även ingå att föreslå nya eller förändrade styrmedel och nya eller förändrade delmål baserade på såväl miljömässiga som samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Ansvaret infördes därefter i respektive myndighets instruktion, dock inte i sin helhet. I instruktionerna framgår att myndigheterna ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information rörande de enskilda miljö kvalitetsmålen. Myndigheterna ska rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs. Denna betoning på uppföljning och rapportering har bidragit till att miljömålssystemet har fått alltför stort fokus på uppföljning, vilket har resulterat i att för lite resurser har lagts ned på att utforma åtgärder.

### *Myndigheter med ansvar för övergripande miljömålsfrågor*

I samband med att regeringen utsåg myndigheter med ansvar för miljö kvalitetsmål utsågs dessutom vissa myndigheter med ansvar för några övergripande miljömålsfrågor. Bakgrunden beskrivs i kapitel 23 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 226, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Boverket fick övergripande ansvar för fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, Riksantikvarieämbetet fick ansvar för kulturmiljön och Socialstyrelsen fick ansvar för hälsofrågor. Dessa myndigheters uppgift skulle vara att tillsammans med de miljömålsansvariga myndigheterna utveckla lämpliga indikatorer för dessa frågor och i övrigt verka för att målen nås på motsvarande sätt som de målsansvariga myndigheterna. Ansvaret är infört i dessa myndigheters instruktioner på samma sätt som för de miljömålsansvariga myndigheterna.

Myndigheternas ansvar för ekologisk hållbar utveckling introducerades i 1995 i verksförordningen (SFS 1995:1322). Där fanns bl.a. ett krav på att myndigheter skulle beakta de krav som ställs på verksamheten i fråga om bl.a. en ekologisk hållbar utveckling. Ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling preciserades 1998 för 24 utpekade myndigheter. Ansvar omformades 2004 till ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. 18 myndigheter fick då detta ansvar och ansvaret knöts närmare miljömålssystemet. Bakgrunden beskrivs i propositionerna Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart samhälle (prop. 1997/98: 145) och Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05: 150). I myndighetsförordningen (SFS 2007:515) som ersatte verksförordningen, har ansvaret för tvärgående frågor, bl.a. myndigheternas ansvar för ekologisk hållbar utveckling eller miljöansvar, överförs till andra relevanta styrdokument.

I det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet ingår uppgifterna att genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom sektorn ska integrera miljöfrågorna i sin verksamhet, bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen samt att föra en dialog med de miljömålsansvariga myndigheterna. Myndigheterna har också i uppgift att bidra till uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år. Ansvaret är infört antingen i myndigheternas instruktioner eller i regleringsbreven på olika sätt. De myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete i nuvarande system har inget emot att ha kvar ansvaret. De anser att ansvaret har inneburit en ökad tydlighet i myndigheternas ansvar relativt andra myndigheter och organisationer samt bidragit till ökad tyngd för miljöarbetet inom myndigheten. Däremot har flera av myndigheterna problem med begreppet ”sektor”. Sektorn är inte alltid tydligt avgränsad för myndigheterna. Vi anser att myndigheternas ansvar i miljömålssystemet ska fortsätta att utvecklas och presenteras i avsnitt 5.1.2 ett förslag till en mer verksamhetsanpassad myndighetsstyrning som tydliggör myndigheternas fortsatta miljöansvar.

### 5.1.2 Ansvar i miljömålssystemet

**Regeringens bedömning:** De tre olika ansvar som de nationella myndigheterna inom miljömålssystemet hittills har haft, dvs. ansvar för miljö kvalitetsmål, ansvar för övergripande miljö målsfrågor samt särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete, samlas till ett ansvar. De myndigheter som i dag har ansvar i miljömålssystemet får fortsättningsvis detta ansvar. Därutöver ges tre nya myndigheter ansvar i miljömålssystemet, Exportkreditnämnden, Kommerskollegium och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Denna grupp med myndigheter benämns ”myndigheter med ansvar i miljömålssystemet”.

Ansvaret innebär att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska verka för att målen inom miljömålssystemet nås. Myndigheterna bör samråda med och bistå Naturvårdsverket med de underlag som behövs vid den samlade uppföljningen och utvärderingen av målen. Den parla-

mentariska beredningen bör i samverkan med myndigheter inom miljömålssystemet ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden i enlighet med regeringens direktiv till beredningen och myndigheterna. De myndigheter som har ansvar för ett eller flera miljökvalitetsmål ansvarar även fortsättningsvis för samordningen av uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet.

Omfattningen och avgränsningar av respektive myndighets ansvar preciseras närmare i berörda myndigheternas relevanta styrdokument.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till att ansvaret inom miljömålssystemet tydliggörs i myndigheternas instruktioner samt att ansvaret föreslås innefatta att verka för att nå miljömålen. Många instanser poängterar vikten av tydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheterna för ett effektivt miljömålssystem. Några instanser framför att utredningen inte tillräckligt väl har belyst ansvarsfördelningen samt vilka konsekvenser ett förändrat ansvar medför, framför allt resursmässigt.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker att de övergripande miljömålsfrågorna utgår ur miljömålssystemet, som enskilda komponenter. *Boverket* och *Rikssantikvarieämbetet* avstyrker förslaget. De övergripande miljömålsfrågorna kan enligt Boverkets mening endast utgå om samtliga övergripande miljömålsfrågor lyfts in som strecksatser i generationsmålet samt att ansvar för dessa fördelas på berörda myndigheter.

De myndigheter som har ansvar för ett miljökvalitetsmål anser att de även fortsättningsvis ska ha det ansvaret. Några instanser framför att ansvaret mellan myndigheterna bör kunna bli tydligare, t.ex. ansvaret för delmål under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

Majoriteten av de myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete i nuvarande system har inget emot att ha kvar ansvaret eller att benämningen ändras till ansvar för "miljöarbete" i stället för "miljömålsarbete". Flertalet myndigheter med sektorsansvar, bl.a. *Statens jordbruksverk* och *Fiskeriverket*, framför att sektorsansvaret har inneburit en ökad tydlighet i myndigheternas ansvar relativt andra myndigheter och organisationer samt bidragit till ökad tyngd för miljöarbetet inom myndigheten.

*Fiskeriverket* och *Statens energimyndighet* är tveksamma till ändringen av benämningen till "särskilt sektorsansvar för miljö" om det leder till en precisering av sektorsansvaret innebörd. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* framför att ett generellt och tydligt uppdrag att bistå andra myndigheter, för att miljömålen ska kunna nås, bör ingå i myndighetsinstruktionerna. *Transportstyrelsen* ser positivt på att det bör övervägas om både Transportstyrelsen och det nya Trafikverket bör få ett särskilt sektorsansvar för miljöarbetet eftersom båda myndigheterna ska verka för ett miljöanpassat transportsystem utifrån sina respektive uppdrag. SGU föreslår att de ges i uppdrag att ta ett sektorsansvar som innebär att verka pådrivande för en miljömässigt hållbar utveckling inom berg-, mineral- och stenindustrin.

*Tillväxtverket* anser att om de ska ta ett sektorsansvar bör det avvägas om det behöver konsekvensbeskrivas med avseende på resurser, särskilt ifråga om rapporteringen, t.ex. form av administrativ börda för företagen.

Några instanser anser att utöver de myndigheter som föreslås bör regeringen överväga att även ge ett sådant ansvar till ytterligare några myndigheter. *Kungliga Tekniska högskolan* anser att Verket för innovationssystemers ansvar för att koppla innovationssystemets utveckling till miljömålssystemet bör uppmärksammas så snart som möjligt.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Verksamhetsanpassad myndighetsstyrning*

Tydliga ansvarsförhållanden mellan myndigheterna är avgörande för ett effektivt miljömålssystem. Vi anser att det finns skäl att se över vilket ansvar som ska finnas för de nationella myndigheterna i miljömålssystemet. Som framgått finns det myndigheter med utpekade olika ansvar i systemet. Ansvaret mellan myndigheterna är i vissa fall överlappande det finns även områden där ingen har ett tydligt ansvar. För de myndigheter som har ett sektorsansvar är begreppet "sektor" svårt att applicera för den egna myndigheten. Vi avser därför att i fortsättningen inte tillämpa begreppet sektorsansvar i instruktioner och regleringsbrev och i stället utgå från myndigheternas ordinarie verksamhet, som definieras i instruktioner och andra styrdokument. Det blir då tydligare att myndigheterna ska agera inom befintligt mandat. Detta framgår bl.a. av budgetpropositionen för 2010. Vår inriktning är att ha en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning enligt förslagen i Styrutredningen (SOU 2007:75).

Begreppet miljömålsarbete bör fortsättningsvis inte användas. Allt miljöarbete är att betrakta som arbete för att uppnå miljö kvalitetsmålen, dvs. det är inte uppenbart hur en eventuell gräns mellan miljöarbete och miljömålsarbete kan dras.

### *Myndigheter med ansvar i miljömålssystemet*

För att förenkla i miljömålssystemet avser vi att samla de olika ansvar i miljömålssystemet till ett samlat ansvar. De tre olika ansvar som de nationella myndigheterna inom miljömålssystemet hittills har haft, dvs. ansvar för miljö kvalitetsmål, ansvar för övergripande miljömålsfrågor samt särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete, samlas till ett ansvar. Denna grupp med myndigheter benämns "myndigheter med ansvar i miljömålssystemet". De myndigheter som får ett ansvar i miljömålssystemet bör också ingå i det råd med myndighetschefer till miljöministern som vi avser att inrätta (se avsnitt 4.2.1).

Följande myndigheter bör ha ansvar i miljömålssystemet: Boverket, Statens energimyndighet, Exportkreditnämnden, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Kommerskollegium, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Transportstyrelsen och Trafikverket. Av

dessa är Exportkreditnämnden, Kommerskollegium och Tillväxtanalys Prop. 2009/10:155  
 nya myndigheter att få ett ansvar i miljömålssystemet.

Med anledning av att de internationella perspektiven och den globala aspekten tydliggörs i miljömålssystemet ser vi behov av att föra in myndigheter som ansvarar för frågor om kreditgivning och global handel i miljömålssystemet. Vi avser därför att även ge Exportkreditnämnden och Kommerskollegium ett ansvar i miljömålssystemet.

När myndigheter ny- och ombildas bör det i varje enskilt fall avgöras om myndigheten ska ha ett ansvar i miljömålssystemet. I och med inrättandet av de två myndigheterna Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser 1 april 2009 (prop. 2007/08:78) och de förändringar det medförde i myndigheternas uppgifter bör även Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser ha ett ansvar i miljömålssystemet (Tillväxtanalys). Myndighetens ansvar omfattar frågor avseende uppföljning och analys av näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling.

Med anledning av utredningen om en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (M 2009:01) kan det finnas anledning att flytta ansvaret för uppföljning och utvärdering av vissa vattenrelaterade miljö kvalitetsmål, t.ex. *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* till den nya myndigheten.

### *Answarets innebörd*

Myndigheter med ansvar inom miljömålssystemet ska inom sitt verksamhetsområde verka för att målen inom miljömålssystemet nås.

Myndigheterna ska samråda med och bistå Naturvårdsverket med de underlag som behövs vid den samlade uppföljningen och utvärderingen av målen. De myndigheter som har ansvar för ett eller flera miljö kvalitetsmål ansvarar även fortsättningsvis för samordningen av uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet. Naturvårdsverket får det samlade samordningsansvaret för miljö målsuppföljningen vilket framgår av avsnitt 4.2.1.

Den parlamentariska beredningen ska i samverkan med myndigheter inom miljömålssystemet ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden i enlighet med regeringens direktiv till beredningen och myndigheterna.

Omfattningen och avgränsningar av respektive myndighets ansvar kommer närmare att preciseras i berörda myndigheternas relevanta styrdokument.

### **5.1.3 Övriga myndigheters miljöansvar**

Utöver de myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet finns ytterligare ca 500 myndigheter. Även dessa myndigheter har förstås ansvar för miljöfrågor inom sin verksamhet. Enligt förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter är ett antal utpekade myndigheter (ca 200 stycken) skyldiga att ha ett miljöledningssystem. Där kan miljö målen vara vägledande. I 1 kap. 2 § regeringsformen står att ”det all-

## 5.2 Regionala miljömål och regionalt miljöarbete

**Regeringens bedömning:** Regionala miljömål beslutas av regionalt miljömålsansvariga myndigheter efter samråd med länets samverkansorgan eller motsvarande.

- Länsstyrelsen bör få ett tydligare ansvar att verka för att miljömålen nås.
- Länsstyrelsernas nuvarande samarbete om miljömålsuppföljning utvidgas till att omfatta även samverkan kring åtgärder.
- Länsstyrelserna ska bidra till att föra in det regionala arbetet med miljö kvalitetsmålen i det regionala tillväxtarbetet

**Miljömålsutredningens bedömning:** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsutredningen föreslog en förändring i förordningen om regionalt tillväxtarbete.

**Remissinstanserna:** De allra flesta instanser tillstyrker förslaget till att regionala miljömål ska beslutas efter samråd med länets regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Statens energimyndighet* förordar dock att frågor som berör miljömålen på regional nivå, åtgärder för att nå målen samt målkonflikter, ska hanteras av de regionala självstyrelse- och samverkansorganen så att miljöfrågorna på ett bättre sätt kopplas till bl.a. det regionala utvecklingsarbetet. *Länsstyrelserna* är positiva till förslaget att samråd ska ske med regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan när regionala miljömål beslutas. I praktiken sker detta redan i förankringsprocessen när dessa tas fram. *Skogsstyrelsen* anser det vara av stor betydelse att det utformas regionala mål och att dessa tas fram efter regionala förutsättningar. Man bör samtidigt vara medveten om värdet av enhetlighet för att möjliggöra uppföljning av mål på nationell nivå. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att länsstyrelser och kommuner endast bör utforma mål där miljömålen gäller regionala respektive lokala miljöfrågor. I övrigt bör nedbrytningen av målen till regional och lokal nivå företrädesvis göras på central nivå i samarbete med centrala och lokala/regionala myndigheter. I annat fall riskerar man att de samlade nationella målen inte nås, alternativt att det blir betydligt kostsammare än nödvändigt att nå målen. *Världsnaturfonden WWF* saknar en diskussion kring hur regionala mål kan och bör driva mot de nationella målen. De anser att det behövs en viss förutsägbarhet och regelbundenhet i systemet för att mål på olika nivåer ska driva åt samma håll.

Remissinstanserna, bl.a. alla länsstyrelser och *Tillväxtverket* är positiva till förslaget att det i förordningen om regionalt tillväxtarbete preciseras att miljö kvalitetsmålen utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar tillväxt och att samordning ska ske med miljömålsarbetet. *Tillväxtverket* anser att det bör tydliggöras i förordningen att samordning bör eftersträvas mellan det regionala tillväxtarbetet och miljömålsarbetet. Det regionala tillväxtarbetet har stor betydelse för hur miljö tillståndet ut-

vecklas i länen, och omställningen till ett hållbart samhälle kan utgöra en drivkraft för regional tillväxt. Enligt den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013 innebär främjande av en hållbar regional tillväxt att prioritera lösningar som ger synergieffekter mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna samtidigt som balanserade avvägningar mellan motstående intressen och konflikter mellan de tre dimensionerna måste göras.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Regional samverkan stärks genom politisk förankring*

Regionala mål i miljömålssystemet beslutas i dag av länsstyrelserna, dock inte mål som rör miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* som Skogsstyrelsen beslutar om. Dessa regionala miljömålsansvariga myndigheterna är nyckelaktörer i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen genom sin uppgift att verka för att målen får genomslag i länen samt genom den egna verksamheten, t.ex. naturskydd, kulturmiljö och myndighetsutövning enligt miljöbalken och andra lagar. Detta ständigt pågående arbete är centralt i det regionala arbetet för att nå miljö målen. Många icke-statliga aktörer i länen deltar i det regionala arbetet med miljö målen och ser det som ett stöd.

De regionala målen har ofta tagits fram i samverkan med aktörer i länen, t.ex. landsting, samverkansorgan, kommuner, näringsliv och ideella organisationer. Denna breda samverkan bör fortsätta, då den ger förutsättningar för kunskapsutbyte och engagemang. Även den regionala politiska förankringen bör stärkas. Därför anser vi att beslut om regionala miljö mål bör ske efter samråd med länets kommunala samverkansorgan eller motsvarande organ. Genom samrådet skapas förutsättningar för politisk förankring på såväl regional som lokal nivå. Länsstyrelserna bör svara för den regionala samordningen av miljö kvalitetsmålen inom länet. Landstingen och de kommunala samverkansorgan har stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Landstingen kan t.ex. bidra med kunskap om miljö medicin och hur människorna i regionen eller länet påverkas av miljö faktorer. Dessutom ansvar de för verksamheter som har miljö påverkan.

### *Regionalt erfarenhetsutbyte utvecklas*

Det nuvarande samarbetet mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsen om miljö måluppföljning (RUS, Regionalt UppföljningsSystem) har utgjort ett utmärkt forum för miljö måluppföljningen. Detta forum bör utvidgas till att även omfatta erfarenhetsutbyte kring åtgärder. Av bl.a. resursskäl är det angeläget att koncentrera åtgärder och insatser till områden som är särskilt angelägna från miljö synpunkt och där de ansvariga aktörerna ser en potential i att utveckla sitt miljö arbete. Det finns exempel på län som tillämpat ett sådant arbetssätt, vilket har uppskattats av företag och kommuner. Ett exempel är EnergiIntelligent Dalarna, som är en regional energisamverkan där många aktörer i Dalarnas län samlas för att gemensamt minska energianvändningen och att öka andelen förnybar energi.

Programmet har sitt ursprung i Dalarnas miljömål för att nå mål inom områdena för energi och klimat. Ett annat exempel är Projektet Arena Miljölänat Västernorrland. Det syftar till att driva fram hållbar utveckling av länet genom att kraftsamla, ena, stimulera, samordna, sprida erfarenheter och lyfta fram goda exempel inom miljö- och energiområdet i syfte att främja miljödriven utveckling av länet och för att nå miljömålen.

Ett utvidgat RUS bör kunna vara länk till åtgärdsarbetet på nationell nivå. RUS kan även fortsättningsvis finansieras inom anslaget för miljöövervakning. Miljömålsrådet har årligen tilldelat länsstyrelserna 11,5 miljoner kronor från miljöövervakningsanslaget, att använda till utveckling och samordning av miljömålsuppföljningen. Genom att den årliga uppföljningsrapporten deFacto avvecklas frigörs ca 1,5 miljoner kronor från anslaget. Vi anser att dessa bör tillföras RUS för att utveckla formerna för erfarenhetsutbyte kring åtgärder.

### *Regionala mål bidrar till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen*

Regionala mål bör även i fortsättningen formuleras efter behov och med hänsyn till regionala förutsättningar. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har haft i särskilt uppdrag att regionalisera de nationella delmålen. Därför finns det regionaliserade mål i miljömålssystemet. Den ursprungliga tanken var att de regionaliserade målen sammantaget skulle summeras till miljö kvalitetsmålet. Detta har visat sig vara mycket svårt att åstadkomma.

Ett målstyrningssystem bygger på förankrade och accepterade mål. Därför bör de regionala målen tas fram i en regional process. De nationella miljö kvalitetsmålen med dess preciseringar ger vägledning i det arbetet. I det reviderade miljömålssystemet ges större fokus på miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, till skillnad från dagens system som till stor del har fokus på delmålen.

Flertalet länsstyrelser framför i remissvaren att etappmålen bör vara kopplade till miljö kvalitetsmålen och inte ha en egen struktur. De anser att även om etappmål har effekt på flera miljö kvalitetsmål kan de sannolikt inordnas under ett huvudsakligt miljö kvalitetsmål eller delas upp i olika delar. Den struktur som dagens system bygger på med miljö kvalitetsmål och delmål med därtill regionaliserade delmål har inte varit optimal för att få fram effektiva åtgärder. Vi avser att ersätta delmålen med etappmål som ska ingå i strategier för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen (se avsnitt 3.5). Dessa bör också vara en utgångspunkt även för det regionala miljöarbetet.

Farhågorna om att systemet tappar i struktur bl.a. genom att mål kan tillkomma i systemet vid olika tidpunkter och från olika håll, samt att ingen har överblick i systemet anser vi kan avhjälpas genom Naturvårdsverkets samordningsansvar för miljömålsuppföljningen. De får ansvar för att se till att de mål som finns i systemet följs upp och synliggörs på miljömålsportalen. Det gäller alla mål i systemet inklusive regionala miljö mål.

Länsstyrelserna svarar för det regionala arbetet med att nå miljö-kvalitetsmålen. I det regionala arbetet ingår t.ex. att integrera målen i det regionala tillväxtarbetet och därmed att få en hållbar samhällsutveckling som leder till att miljö-kvalitetsmålen kan nås. Länsstyrelserna har också ett stort ansvar för att utöva tillsyn och ge tillstånd till olika verksamheter enligt miljöbalken. De ska också ge kommunerna tillsynsvägledning. Länens regionala miljömål, som utgår från de nationella miljö-kvalitetsmålen, bör vara vägledande när tillsynsinsatser prioriteras. Vi anser att miljö-tillsynen bör genomföras så att den ger mest effektiv miljönytta.

För att nå målen behövs ofta insatser inom områden där länsstyrelserna har begränsat formellt inflytande. De främsta redskapen då är information och initiativ för att överföra kunskaper och erfarenheter som kan leda till åtgärder på frivillighetens grund. Länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet för 2009 utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljö-kvalitetsmålen. Länsstyrelsernas ansvar för att bedriva åtgärder bör vara kontinuerligt. Såväl egna åtgärder som insatser för att stimulera andra regionala och lokala aktörers miljöarbete bör ingå. Det handlar i huvudsak om åtgärder som kan vara gynnsamma både för miljön och för kommuner och företag.

### *Regionala åtgärdsprogram för att nå miljö-kvalitetsmålen*

De regionala målen och arbetet med åtgärdsstrategier och åtgärdsprogram är en del i arbetet med att nå de nationella miljö-kvalitetsmålen. Länsstyrelserna har ansvar för att ta fram regionala åtgärdsprogram. Dessa bör tas fram i bred förankring bl.a. i samråd med kommunala samverkansorgan. Sådana program ger också ett tydligt och anpassat underlag för länsstyrelsernas arbete med prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Tillståndsprövningen och tillsynen enligt miljöbalken är viktiga beståndsdelar i länsstyrelsernas samlade arbete för att nå de av riksdagen beslutade miljö-kvalitetsmålen. Som en del av länsstyrelsernas ansvar i arbetet för att uppnå miljö-kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* fick samtliga länsstyrelser 2008 i uppdrag att utveckla regionala klimat- och energistrategier i samverkan med berörda aktörer i syfte att minska klimatförändringarna, främja energiomställningen, öka andelen förnybar energi samt främja energieffektivisering och effektivare transportsystem.

För 2009 utvecklades uppdraget till att konkretisera arbetet med klimat- och energistrategier genom att planera och genomföra insatser i samverkan med berörda aktörer. I arbetet ska även ingå markanvändning, infrastruktur och bebyggelse. I uppgiften ligger även ett ansvar för att stödja såväl kommunernas som näringslivets klimat- och energiarbete. Länsstyrelserna har en viktig roll i ett långsiktigt arbete för att samordna och driva på det regionala miljö- och klimatarbetet för den regionala samhällsomställning som erfordras, i det arbetet är samråd med bl.a. kommunala samverkansorgan av central vikt.

Det regionala tillväxtarbetet har stor betydelse för hur miljötillståndet utvecklas i länen. Omställningen till ett hållbart samhälle kan utgöra en drivkraft för regional tillväxt. Enligt den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 är det dock inte en nationell uppgift att styra hur regionerna väljer att förverkliga visionen om en hållbar regional tillväxt. Det är den regionala nivån som har kunskapen om vilka insatser och prioriteringar som är de optimala för att vända ohållbara trender, förändra ohållbara strukturer och underlätta för en hållbar tillväxt i respektive region. Att främja en hållbar regional tillväxt innebär att prioritera lösningar som ger synergi-effekter mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna samtidigt som balanserade avvägningar mellan motstående intressen och konflikter mellan de tre dimensionerna måste göras.

Behandlingen av miljöaspekter kan ofta förbättras. Behovet av att integrera miljöaspekterna i den regionala utvecklingen har tidigare tagits upp i miljömålspropositioner och av Miljömålsrådet. Länsstyrelserna ska bidra till att föra in det regionala arbetet med miljökvalitetsmålen i det regionala tillväxtarbetet

### 5.3 Kommunerna och miljömålssystemet

**Regeringens bedömning:** Kommunerna har stort ansvar för att miljö-kvalitetsmålen nås. Miljöaspekterna kan i större utsträckning vägas in i politiska beslut. Kommunernas miljöarbete behöver i större utsträckning synliggöras och tillvaratas i miljömålssystemet.

**Miljömålsutredningens och Miljömålsrådets bedömning** överens-stämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har kommentarer kring kom-munernas ansvar i miljömålssystemet. *Växjö kommun* framför att efter-som det på flera ställen slås fast att kommunernas löpande miljöarbete är en förutsättning för att nå miljökvalitetsmålen bör det tydliggöras med vilka medel detta ska ske.

#### Skälen för regeringens bedömning

*Miljökvalitetsmålen är en del i kommunernas arbete med hållbar utveckling*

De nationella miljökvalitetsmålen och de regionala målen är en del av kommunernas övergripande politik. Att även staten har ett helhets-perspektiv i arbetet med hållbar utveckling är en förutsättning för kom-munerna. Kommunerna önskar ännu mer samordning från statens sida. Flera näraliggande politikområden med stor betydelse för miljökvali-tetsmålen behöver hanteras samordnat, t.ex. energi- och transport-politiken. Det är av stor vikt att staten ger vägledning hur målkonflikter med andra politikområden ska hanteras. Även om miljökvalitetsmålen anses vara ett bra verktyg i miljöarbetet eliminerar de inte de hinder som

miljöarbetet möter på i det lokala arbetet, nämligen bristande resurser och engagemang samt målkonflikter mellan miljökvalitetsmål och andra politiska mål och intressen.

Prop. 2009/10:155

De förändringar som vi gör i miljömålssystemet kommer att underlätta och ge vägledning för kommunerna vid avvägningar mellan miljökvalitetsmål och andra samhällsintressen. På så sätt anser vi att miljökvalitetsmålen kan bli ett effektivare verktyg i arbetet med att nå en hållbar utveckling.

### *Kommunerna kan ta ett större ansvar för miljömålen*

Det kommunala engagemanget och samverkan med företag, organisationer och andra aktörer är väsentligt för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Kommunerna påverkar miljöarbetet genom politiska beslut inom en mängd områden. Målen används i översiktsplanering, tillsynsplaner, avfallsplanering samt energiprogram och klimatstrategier. Andra exempel är Agenda 21, hållbarhetsplaner, folkhälsoprogram, miljöledning och trafikplanering. Kommunerna spelar också en viktig roll för att nå miljökvalitetsmålen genom sitt huvudmannaskap för en rad verksamheter såsom avfallshantering, energiförsörjning, kollektivtrafik, skolor, vård och omsorg där såväl byggande, drift, underhåll och offentlig upphandling är viktiga komponenter.

Många kommuner ser de nationella och regionala miljömålen som en tillgång i det lokala miljöarbetet och har, på frivillig basis, anpassat målen till den lokala nivån. Eftersom kommunerna har många av de verktyg som behövs för att påverka miljöutvecklingen är det angeläget att miljöaspekterna väger tungt i kommunernas beslut. Kommunerna kan i stor omfattning väga in miljöaspekterna i politiska beslut, planering och tillsyn.

### *Samhällsplanering är ett viktigt verktyg för att nå miljökvalitetsmålen*

En hållbar samhällsutveckling är av yttersta vikt för att nå miljökvalitetsmålen. Genom verktyg som översiktsplanering, detaljplanering, områdesbestämmelser, miljökonsekvensbeskrivningar, bygglov och rivningslov kan kommunerna delvis styra den långsiktiga utvecklingen i den fysiska miljön. Verktygen är reglerade i plan- och bygglagen och har kopplingar till miljöbalken. Den fysiska planeringen ska utgå från ett helhetsperspektiv, dvs. den ska beakta miljömässiga, sociala och ekonomiska aspekter för samhällsutvecklingen.

I propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) föreslår vi förändringar om att lagstiftningen ska stöd ge för en mer strategisk översiktsplan som beaktar relevanta nationella, regionala och mellankommunala mål, planer och program. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exempelvis regionala klimat- och energistrategier, länsplaner för transportinfrastruktur och miljökvalitetsmålen.

Miljöbalken och en väl fungerande tillsyn är en grundfaktor för framgång i en mängd frågor som är angelägna för många av miljökvalitetsmålen. Kommunerna ansvarar för stora delar av den tillsyn som föreskrivs med stöd av miljöbalken. Miljömålsrådet anger att tillsynen, som den föreskrivs i miljöbalken, är resurskrävande för kommunerna. Detta går ibland ut över arbetet med att utarbeta miljömål och bedriva ett förebyggande miljöarbete.

Miljökvalitetsmålen är inte juridiskt bindande. Tillsynen avser kontroll av krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Miljökvalitetsmålen kan utgöra grund för prioriteringar i tillsynsarbetet och miljötillsynen bör genomföras så att den ger mest effektiv miljönytta.

## 5.4 Näringslivets miljöarbete

**Regeringens bedömning:** Miljöarbetet hos företag är avgörande för att nå miljökvalitetsmålen. Näringsliv och myndigheter bör i större utsträckning tillsammans skapa nätverk och forum för dialoger kring miljömålen. På så sätt kan miljöfrågorna drivas framåt. Näringslivets miljöarbete behöver i större utsträckning synliggöras och tillvaratas i miljömålssystemet.

**Miljömålsutredningens och Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera näringslivsorganisationer påtalar att deras deltagande i miljömålssystemet är stort även om målen ofta inte passar att använda rakt av. Flertalet remissinstanser, bl.a. *Svensk Handel, Företagarna, Svensk Fjärrvärme, Plast- och Kemiföretagen, Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen* och *ICA AB* instämmer i Miljömålsrådets bedömning om behovet av nätverk och forum för dialoger. *Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien* föreslår att det skapas forum för dialog, information, lärande och idégenerering kring åtgärdsinriktat miljöarbete mellan myndigheter och näringsliv. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* påpekar att deras medlemmar är många och svårare att nå än större företag, vilket ställer särskilda krav på pedagogik m.m. *Statskontoret* efterlyser mekanismer som kan stimulera företag att integrera miljökvalitetsmålen i sina miljöledningssystem och instämmer även i att det finns lönsamhetsskäl för det. Man ifrågasätter om att nätverk och dialog är ett tillräckligt effektivt sätt att uppnå önskad effekt. *Verket för innovationssystem (Vinnova)* anser att miljöpolitiken bör integreras tydligare i andra politikområden för att underlätta för näringslivet att bidra till målen. *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* och *Avfall Sverige* efterfrågar en större och långsiktig kommunikativ satsning med syfte att skapa kännedom om målen hos näringslivet.

Flertalet remissinstanser anser att miljömålsutredningens förslag till förändring med en parlamentarisk beredning och dess arbetsgrupper bör ge både större delaktighet och större transparens. Svenskt Näringsliv bedömer att förslag om att omhänderta näringslivets miljöengagemang möjliggör bättre delaktighet från näringslivet även om utredningen inte

tydligt och uttömmande beskriver detta. Deras bedömning är att den föreslagna organisationen kan möjliggöra politiska prioriteringar och har förhoppningar om att den också kan bidra till en förbättrad samverkan med näringslivet. Några instanser, bl.a. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Världsnaturfonden WWF*, *Vinnova* och *Tillväxtverket* anser att de förslag som lagts för att underlätta näringslivets och kommunernas deltagande i miljömålsarbetet inte är tillräckligt långtgående, utan enbart bidrar till marginella förbättringar. Vinnova framför att miljömålssystemet i väsentligt högre grad skulle kunna bidra till omställning till en eko-effektiv ekonomi och stärka Sveriges internationella rykte som föregångsland på miljöområdet, om dessa frågor togs på större allvar. De anser att det även behövs starkare incitament och riktade styrmedel för att åtgärder verkligen ska ske.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Näringslivet är en central aktör för alla miljökvalitetsmål*

Näringslivet är en central aktör för alla miljökvalitetsmål, t.ex. genom att utveckla varor och tjänster där ny teknik kombineras med bättre miljöprestanda, arbeta med resurshushållning samt att vidta åtgärder för att minska föroreningar i alla produktionsled. Miljömålsutredningen konstaterade att miljökvalitetsmålen inte är en nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt miljöarbete för företagens dagliga miljöarbete. För företagen är det viktigt att lagstiftning och miljösmål inom EU och på global nivå är harmoniserade, eftersom företagen är konkurrensutsatta och ofta verkar i en internationell miljö.

Näringslivet kan påverka möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen inom många områden, t. ex. inom transportföretag och handeln, vid lokalisering av butiker, utbud av miljömässigt framställda varor och varutransporter till och från butiker. Byggföretag, fastighetsägare eller fastighetsförvaltare är centrala för miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Deras verksamheter har stor betydelse för målen om inomhusmiljön, energianvändning i byggnader och lokaler, möjligheterna att sortera avfall samt hur byggnaders kulturhistoriska värden kan värnas. Producentansvaret, som bygger på att näringslivet tar ansvar för återvinning av bl.a. förpackningar, har stor betydelse för mål om avfall. För miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* har verksamhetsutövare ett stort ansvar genom att undvika och begränsa kemiska risker i sin verksamhet och att beakta substitutionsprincipen, dvs. principen att om möjligt ersätta den använda kemiska produkten med en mindre farlig produkt eller med en som kan hanteras säkrare, alternativt med annan teknik. För att nå de miljökvalitetsmål som berör de areella näringarna är det avgörande hur dessa näringar tar vardaglig hänsyn till natur- och kulturvärden. Ett framgångsrikt naturvårdsarbete förutsätter god samverkan mellan alla berörda aktörer. De areella näringarna gör betydande frivilliga insatser för att nå miljökvalitetsmålen. Ett exempel är inom miljökvalitetsmålet *Levande skogar* där mer än hälften (500 000 hektar) av den areal skogsmark som ska skyddas ska ske på frivillig väg av skogsbruket.

Näringslivet bidrar med kunskap och initiativ som visar att systematiskt miljöarbete är lönsamt – både för samhället och företagen. Ett exempel på ett viktigt område är att ställa miljökrav på leverantörerna. Här kan dialoger mellan näringsliv och offentliga aktörer bidra till att öka kunskaperna och därmed användningen av miljökrav.

I en globaliserad värld krävs internationellt samarbete för att främja konkurrens på lika villkor. Ramverken för marknaden och riktningen för samhällsutvecklingen bör så långt som möjligt vara förutsägbara för marknadens aktörer så att de styr mot effektiv användning av energi och resurser, att förorenaren betalar och att innovation och investeringar i miljöförbättrande teknik och åtgärder för en hållbar konsumtion och produktion stimuleras. Det medför en trygghet och ger goda förutsättningar för företag avseende beslut om långsiktiga strategier, investeringar och produktutveckling.

Målen i miljömålssystemet ger vägledning för miljöarbetets inriktning. Näringslivet tillsammans med myndigheter skulle i större utsträckning kunna skapa nätverk och forum för dialoger kring miljöarbetet. Näringslivet kan även i större utsträckning lyfta fram den koppling som finns mellan ”miljö och affärer” och bidra med kunskap och initiativ som visar att systematiskt miljöarbete är lönsamt både för samhället och för företagen. På det sättet kan ömsesidig förståelse uppnås och miljöfrågorna kan drivas framåt.

Miljöteknik kan skapa synergier mellan minskad miljöpåverkan och ekonomisk tillväxt inte bara inom miljötekniksektorn utan också genom integrering i traditionella industrisektorer. Vi ser mycket positivt på att främja utveckling av miljöteknik både för att uppnå miljövinster och samtidigt främja tillväxt och öka konkurrenskraften samt som ett led i en hållbar miljö-, klimat- och näringspolitik. Sveriges miljöteknikråd, Swentec, har regeringens uppdrag att leverera ett förslag till strategi för att stärka utveckling av svensk miljöteknik och miljöteknikbranschen i framtiden, med fokus på ökad tillväxt och export. Swentec har redovisat ett förslag till en svensk miljöteknikhandlingsplan och fortsätter att utreda mer preciserade förslag som ska redovisas till regeringen i december 2010. Uppdraget ligger i linje med vår övergripande målsättning att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i Sverige och att samtidigt möta utmaningarna inom miljö- och klimatområdet.

### *Miljöledningssystem och standarder utvecklar företagens miljöarbete*

Utöver lagstiftning påverkar även andra faktorer företagens miljöarbete. Det rör sig om affärsmässiga överväganden och även t.ex. att bygga varumärken, konsumenttryck från kunder och investerare samt standarder som har utvecklats på internationell nivå. Exempel på sådana standarder är Global Reporting Initiative, standard för livscykelanalys, ISO 14000-serien och EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning EMAS. Miljökvalitetsmålen inarbetas allt oftare i sådana standarder och miljöledningssystem. Detta sker exempelvis när betydande direkta och indirekta miljöaspekter identifieras eller när företagen sätter egna

miljömål. Standarden har därmed hjälpt många företag att komma till insikt om att miljöfrågorna måste hanteras i ett helhetsperspektiv.

En global standard för bedömning av eko-effektivitet är under utveckling inom Internationella standardiseringsorganisationen (ISO). Swedish Standards Institute (SIS) leder arbetet som ska beskriva förhållandet mellan miljöprestanda och ekonomisk nytta. Standarden kan komma till användning t.ex. vid bedömning av miljöeffekter vid olika investeringar.

Flera sektorer arbetar även med sektorsvisa frivilliga certifierings-system. Inom skogsbruket i Sverige finns främst två system, FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) där markägare kan få sin verksamhet granskad i relation till såväl miljökriterier som sociala och ekonomiska kriterier av en tredje part.

Ett mer strategiskt arbete som gäller standarder behöver utvecklas som också kan komma att inverka på miljökvalitetsmålen. Vi avser att bidra i det arbetet.

### *Offentlig verksamhet och staten som verksamhetsutövare*

Staten och den offentliga verksamheten har både en särskild möjlighet och ett särskilt ansvar att vara föredöme i miljöarbetet. Nya krav på statligt ägda företag att lämna hållbarhetsredovisningar enligt Global Reporting Initiatives (GRI) är ett viktigt steg framåt. Staten är den största företagsägaren i landet.

Även verksamheter som bedrivs med kommuner och landsting som huvudmän behöver utveckla sitt miljöarbete. Ett par sådana exempel redovisas under kapitlet om miljökvalitetsmålet *Frisk luft*. Den offentliga upphandlingen omfattar uppemot 500 miljarder kronor per år. Eftersom den är så omfattande har den stor betydelse för att driva på miljöutvecklingen. Ett förslag till förändringar i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) behandlas f.n. i riksdagen i lagrådsremissen Upphandling från statliga och kommunala företag (20091217). Förslagen innehåller bestämmelser om bl.a. miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingen som innebär att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar i den utsträckning det är påkallat med hänsyn till upphandlingens art.

Kommissionen har uppmuntrat alla medlemsstater att utarbeta offentligt tillgängliga handlingsplaner för att göra sin offentliga upphandling grönare (meddelande till Europeiska rådet och Europaparlamentet den 18 juni 2003 Integrerad produktpolitik, Miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv, KOM(2003) 302 slutlig). Handlingsplanerna ses över vart tredje år. Sveriges handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling har utvärderats under 2009. Rapporten från Naturvårdsverket med förslag till reviderad handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling (nr 6320) bereds f.n. i Regeringskansliet.

Inom EU har offentlig-privat samverkan diskuterats och rådet har betonat betydelsen av att den offentliga sektorn i högre grad samarbetar

med industrin, arbetsmarknadens parter och konsumentorganisationerna och att investeringar av den privata sektorn och företagsvänliga offentlig-privata partnerskap stimuleras för att förbättra det kommersiella utnyttjandet av resultat från FoU och innovationer.

### *Näringslivet bidrar med underlag till miljömålsuppföljningen*

Flera miljökvalitetsmål är till stor del beroende av uppgifter från kommunerna för att kunna följas upp. Kommunernas rapportering bygger ofta på statistik från näringslivet. Det gäller t.ex. utsläpps- och belastningsdata för miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*.

Det finns stora skillnader i fråga om tillgången på statistik mellan olika områden och mellan olika branscher/sektorer i samhället. Inom några branscher i det svenska näringslivet tar man årligen fram statistik om olika miljöaspekter, t.ex. kommer en del av avfallsstatistiken från renhållningsbranschen. Uppföljningen av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* görs till stor del med hjälp av information från produktregistret vid Kemikalieinspektionen, som företagen rapporterar till. För miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är underlag från kommuner och näringsliv nödvändiga, t.ex. för att följa upp storleken på de frivilliga avsättningarna av skogsmark eller hänsynen till kulturmiljöer. Ett problem är att delar av näringslivet av kommersiella skäl inte alltid lämnar ut sina uppgifter vilket försvårar uppföljningen av målen. Ett annat problem är också att det är svårt att göra sammanställningar eftersom metoderna och kriterierna för uppföljning skiljer sig åt mellan företagen.

## 5.5 Miljöengagemang och ideella organisationers miljöarbete

**Regeringens bedömning:** Miljöengagemanget och miljöarbetet hos ideella organisationer och bland medborgarna är viktigt för att nå miljökvalitetsmålen. Ideella organisationer kan göra stora insatser genom att kommunicera miljöfrågorna som en del i arbetet för en hållbar samhällsutveckling. Ideella organisationers miljöarbete behöver i större utsträckning synliggöras och tillvaratas i miljömålssystemet.

**Miljömålsutredningens och Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har kommenterat de ideella organisationernas roll och ansvar i miljömålssystemet delar Miljömålsutredningens och Miljömålsrådets bedömning. *Konsumentverket* ser ett behov av att analysera konsumentperspektivet djupare och efterlyser mer forskning som belyser konsumenternas förutsättningar att göra miljöanpassade val och vilka åtgärder som kan underlätta sådana. De instämmer även i skolans betydelse och menar att konsumentkunskap kan ha en roll att spela. *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)* efterlyser en större och långsiktig kommunikativ satsning med syfte att ge större kännedom om målen hos konsumenterna. Även *Länsstyrelsen i*

*Jönköpings län* och *Smittskyddsinstitutet* påtalar vikten av information. *Malmö kommun* saknar något om hur budskapet om miljömålen ska kunna nå ut till gemene man på ett begripligt sätt. *Hyresgästernas Riksförbund* påtalar vikten av konsumenternas beteende och att de får ett "kvitto" på att den egna medverkan faktiskt gör nytta. *Miljöförbundet Jordens Vänner* föreslår att beslutsprocesser och representation utvecklas så att de bättre speglar behov och erfarenheter hos kvinnor, barn, ungdomar, invandrare, funktionshindrade, kollektivtrafikresenärer m.fl.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* instämmer i förslagen. *Svenska Kyrkan* välkomnar förslaget att kommunicera miljöfrågor med fler än miljöorganisationer och ser gärna att kyrkor och samfund räknas in. Miljöförbundet *Jordens Vänner* föreslår att en större del av organisationslivet engageras i miljömålen och att särskilda medel tillställs fritidsorganisationer, folkrörelser, studieförbund och folkhögskolor.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Miljön är allas ansvar*

Det är självklart att alla har ett ansvar för miljön. Det är däremot inte nödvändigt att alla behöver känna till alla miljökvalitetsmål, än mindre hela miljömålssystemet. Olika aktörer och grupper i samhället, liksom enskilda medborgare, behöver göra insatser för miljön. En förutsättning är att aktörer och enskilda känner till vad som behöver göras och vilka val i vardagen som har betydelse. Myndigheterna i miljömålssystemet har i uppgift att informera om tillståndet i miljön till befolkningen.

Människor som vill och eftersträvar att göra aktiva val för en bättre miljö bör därför ges möjligheter att göra sakligt välunderbyggda och medvetna val. Samhället och politiken har ett stort ansvar att underlätta detta. Till exempel kan bättre tillgång på information om produkters och tjänsters miljöpåverkan möjliggöra ett ökat individuellt ansvar för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Ett individuellt ansvar förutsätter även att samhället underlättar för individerna att ta ansvaret genom att skapa förutsättningar för att göra hållbara val genom bl a transport- och energieffektiv infrastruktur som erbjuder tillgång till en god kollektivtrafik, förnybar och annan klimatsmart energi, smidiga källsorteringsmöjligheter, närhet till affärer, arbetsplatser och rekreationsområden etc.

### *Ideella organisationer bidrar till kunskap om miljö*

Miljöorganisationer och andra ideella organisationer som studieförbund och bostadsföreningar m.fl. kan göra stora insatser för att bidra till att nå miljökvalitetsmålen. Ideella organisationer kan bidra med kunskap om miljö och att driva på i miljöarbetet. Genom kontakter med myndigheter på nationell, regional och lokal nivå liksom i internationella organisationer och nätverk påverkar de beslut både nationellt och inom EU och överenskommelser i internationella sammanhang.

I Sverige produceras en mängd miljöinformation av ideella organisationer som kan användas i informationssyfte och för miljömålsuppföljningen, t.ex. statistik kring biologisk mångfald som tas fram och för-

valtas av olika institut och organisationer, ofta på uppdrag av Naturvårdsverket och exempelvis fågelinventeringar som görs av medlemmar i Sveriges Ornitologiska Förening. Artportalen.se är ett rapporteringssystem som har blivit en viktig informationskanal för bl.a. ornitologer. Den information som tidigare spreds via telefonsvarare och utnyttjades av begränsade nätverk blir nu tillgänglig för fler och dessutom för forskning och uppföljning.

Ett annat exempel är inventeringar av florans sammansättning och dess förändring över tid. De ger oftast en god kunskap om landskapets värde och hur det påverkas av exempelvis ändrade skötselformer. Kunniga medlemmar i de botaniska föreningarna bidrar ideellt med den viktigaste informationen om florans utveckling genom att systematiskt genomföra omfattande inventeringar av floran i olika landskap. När resultaten jämförs med äldre inventeringar ger det en god bild av hur floran och därmed landskapet har utvecklats, i några fall ända tillbaka till 1800-talets mitt.

De ideella organisationerna är viktiga aktörer när det gäller att informera konsumenterna om miljöeffekter av deras beteenden. Svenska Naturskyddsföreningen bedriver projektet ”Handla miljövänligt”. Knutet till projektet är miljömärkning med ”Bra miljöval” som bedrivs i samarbete med handeln. Under 2009 genomförde 150 av föreningens lokala kretsar kampanjer under ”miljövänliga veckan”.

## 5.6 Miljö- och hållbarhetsfrågor i utbildning

Det är genom kommande generationer som nya livsstilar och beteendemönster kan skapas. Sverige har tagit flera avgörande steg i arbetet med hållbar utveckling i utbildningen. Det offentliga utbildningssystemet på alla nivåer inklusive vuxenutbildning och folkbildning har en betydelsefull roll i att utrusta barn, ungdomar och vuxna med kunskap, färdighet, förmåga och vilja att arbeta för en hållbar utveckling. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet och i läroplanen för de frivilliga skolformerna framhålls vikten av att skolorna i undervisningen belyser hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa hållbar utveckling. Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2009/10:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8) ska samtliga elever i gymnasieskolan studera naturvetenskap. Inom detta område bör klimat-, energi- och miljöfrågor behandlas. I propositionen Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89) betonar vi vikten av miljö- och hållbarhetsfrågor.

I kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) föreskrivs att universitet och högskolor i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa. Detta innebär att landets lärosäten inom ramen för sina uppgifter högre utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället ska verka för att hållbar utveckling blir en del av högskolans arbete. Studieförbund och folkhögskolor kan genom att möta människors behov av kunskaper medverka till en bestående attityd- och beteendeförändring och spela en avgörande roll, både som initiativtagare och som aktiv samarbetspart.

Med fördel kan fortbildning eller kompetensutveckling ske genom samarbete mellan utbildningssektorn, arbetslivsorganisationer och samhället för att öka färdigheterna när det gäller hållbarhetsstrategier liksom att ge insikt i forskningsrön och ny teknik.

Prop. 2009/10:155

## 5.7 Forskning och innovation

Forskningen är en viktig grund för att hitta lösningar på miljöproblem och en viktig möjliggörare för att föra miljöarbetet framåt. Med hjälp av forskning kan kunskapsluckor identifieras som utgör hinder för att nå miljökvalitetsmålen. Resultaten av forskning är också av betydelse för att formulera målen, utvärdera miljöarbetet och utgöra underlag för att revidera målen och behöver i större utsträckning synliggöras och tillvaratas i miljömålsystemet.

Naturvårdsverket har genom sitt anslag för miljöforskning ett särskilt ansvar för finansiering av forskning till stöd för miljökvalitetsmålen. Även Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Strålsäkerhetsmyndigheten, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) och Verket för innovationssystem (Vinnova) m.fl. finansierar forskning som bidrar med underlag för arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen.

Genom beslut föranlett av propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) har forskningen för perioden 2008–2012 stärkts, bl.a. med 500 miljoner kronor för området miljö, energi och klimat. Denna förstärkning bidrar till att även forskningen till stöd för miljökvalitetsmålen har ökat. Detta förbättrar förutsättningarna för en grön tillväxt som inbegriper industriell förnyelse, innovation och konkurrenskraft.

## 5.8 Miljöpolitik inom EU och internationellt

**Regeringens bedömning:** Flertalet miljökvalitetsmål förutsätter en ambitiös miljöpolitik inom EU och i internationella sammanhang. Detta tydliggörs i generationsmålet. Miljökvalitetsmålen och etappmålen bör användas vid internationella förhandlingar. Strategier för internationella förhandlingar behöver utarbetas. I de strategier som tas fram för att nå miljökvalitetsmålen, framför allt där den nationella rådigheten är liten, bör det ingå strategier för miljöarbete inom EU och internationellt.

Frågan om global miljöpåverkan av svensk konsumtion studeras vidare med hänvisning till det arbete som pågår inom EU. Ett öppet handelssystem utgör kärnan i en globaliserad ekonomi och är nödvändig för dess återhämtning.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna välkomnar att det internationella perspektivet görs tydligare och att en global aspekt förs in i miljömålsystemet. *Miljöförbundet Jordens Vänner, Världs-*

*naturfonden WWF, Föreningen Rättvisemärkt, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* ser med särskild tillfredsställelse på förslaget att ta in svensk konsumtions miljöpåverkan även i andra länder i miljömålsarbetet. LRF anser att det är helt nödvändigt att lyfta fram konsumtionens ”fotavtryck” i andra länder liksom betydelsen av att konsumenterna kan mer om vad som har stor eller liten miljöpåverkan. Föreningen för Rättvisemärkt föreslår att innebörden av global miljöpåverkan också vidgas och även inkorporerar etiska aspekter av konsumtion. SLU och *Livsmedelsverket* anser att fokuseringen är särskilt motiverad och angelägen inför det kraftigt ökade globala behovet av livsmedel och dess miljöbelastning vid produktion och konsumtion. *Verket för innovationssystem (Vinnova)* stödjer synsättet att miljöpåverkan bör minimeras, oavsett var i världen som den uppstår men framför att det också leder till flera följdfrågor. Om produktionen i andra länder av det som konsumeras i Sverige ska inkluderas i de svenska miljökvalitetsmålen, borde det som produceras i Sverige och sedan exporteras räknas bort. Om det internationella perspektivet på sikt inkluderas tydligare i miljömålssystemet anser Vinnova att man bör överväga hur sådan export kan följas, stödjas och utvecklas. *Sveriges Konsumenter* anser att konsumentperspektivet har fått för litet utrymme i utredningen. Några instanser, bl.a. *Konsumentverket* och LRF, anser att konsumtionsaspekten och det globala perspektivet bör integreras i de övriga miljökvalitetsmålen där det är relevant.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Miljökvalitetsmålen måste ses i ett internationellt sammanhang*

Eftersom miljöproblemen ofta är gränsöverskridande har vi inte möjlighet att på egen hand se till att alla miljökvalitetsmål kan nås. Lösningsarna kräver ofta åtgärder i samverkan mellan länder. Miljökvalitetsmålen måste ses i ett internationellt sammanhang. För att nå flera av målen fordras därför samverkan internationellt.

Sverige, liksom andra länder, har ett ansvar för hur de egna produktions- och konsumtionsmönstren, vid sidan av lagstiftningen och internationella överenskommelser, påverkar miljötillståndet i andra länder för en rättvis fördelning av det globala miljöutrymmet. Vi har också ett ansvar för att bidra till en bättre miljö för de allra fattigaste länderna. Skydd och hållbart nyttjande av naturresurser liksom säkrandet av ekosystemtjänsterna och omsorg om miljön är en viktig del av den svenska politiken för att främja en globalt hållbar utveckling och är nära sammankopplade med uppnåendet av de s.k. millenniemålen. Miljö och säkerhet är ytterligare en viktig fråga för det internationella samarbetet bl.a. i internationella konventioner och i internationella processer.

### *Behov av internationellt samarbete*

Många av de nationella miljökvalitetsmålen förutsätter ett framgångsrikt internationellt arbete och att Sverige bedriver en aktiv miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Sverige driver

aktivt att EU ska ha en lagstiftning som innebär en hög ambitionsnivå i miljöfrågorna och en hög miljöskyddsnivå samt att EU aktivt deltar i det internationella miljöarbetet. Inom EU och WHO Europa pågår dessutom ett arbete för att närmare knyta ihop miljö- och hälsofrågor.

Under de tio år som miljömålssystemet har funnits har Sverige blivit allt mer inlemmat i EU och det internationella arbetet har intensifierats. Stora delar av den svenska lagstiftningen inom miljöpolitiken utformas genom samarbetet i EU. Utrymmet för rent nationella åtgärder är därför begränsat. Det vi i dag kallar nationell miljöpolitik är i många fall grundat på beslut inom EU eller genom andra internationella sammanhang. Detta har bidragit till möjligheter för Sverige att påverka andra länders miljöarbete i positiv riktning och i förlängningen gynnat miljön i Sverige. Många svenska miljökvalitetsmål påverkas sålunda av vår omvärld. Samtidigt påverkar även aktiviteter i Sverige självklart miljön i Sverige men även utanför Sveriges gränser. Strategier för internationella förhandlingar behöver utarbetas och i de strategier som tas fram för att nå miljökvalitetsmålen bör det ingå strategier för miljöarbetet inom EU och internationellt.

Globalt miljösamarbete, t.ex. när det gäller klimat och biologisk mångfald och frågor om hållbar konsumtion och produktion, samordnas ofta inom EU. Våren 2010 ska ett tioårigt ramverk om konsumtion och produktion diskuteras vid ett möte i FN:s Kommission för hållbar utveckling (CSD). EU har bidragit med synpunkter till detta ramverk som har nära koppling till arbetet kring grön ekonomi och klimatförändringar.

### *Grön ekonomi i internationella sammanhang*

Det pågår många initiativ i internationella sammanhang som har till syfte att åstadkomma mål och strategier bl.a. en grön ekonomi. Under Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009 har eko-effektiv ekonomi lyfts som ett samlat begrepp, med syfte att diskutera hur Europa kan öka konkurrenskraften och samtidigt möta dagens utmaningar och gemensamma målsättningar inom klimat- och energiområdena. Vid EU:s miljørådsmöte den 21 oktober 2009 och på Konkurrenskraftsrådet den 4 december samma år antogs rådsslutsatser på detta område. Vikten av att identifiera konkreta åtgärder och att ta fram riktlinjer så att detta begrepp genomsyrar den kommande strategin för tillväxt och jobb 2020 betonades. Även betydelsen av att förbättra kopplingarna mellan denna strategi och EU:s strategi för hållbar utveckling behandlades. Vid Europeiska Rådets möte den 10–11 december 2009 antogs slutsatser om inriktningen för en ny strategi för arbete och tillväxt i EU 2020. Då konstaterades att de fördelar som en grön ekonomi ger ska lyftas fram i den nya strategin.

OECD har antagit en deklaration för grön tillväxt (Declaration on green growth, adopted at the Council Meeting at Ministerial level on 25 June 2009). Vi avser att stödja det fortsatta arbetet med denna strategi.

Inom ramen för CSD, FN:s miljöprogram (UNEP) och igenomförandet av FN:s högnivåmöte för hållbar utveckling 2012 blir grön ekonomi ett centralt tema. Arbetet inkluderar bl.a. målsättningar om att miljömässig hållbarhet ska integreras bl.a. utvecklingsstrategier för utvecklingsländer.

Ett annat centralt tema är fattigdomsbekämpning. I förslaget om ett tio-årigt ramverk för hållbar konsumtion och produktion lyfts betydelsen av ändrad konsumtion fram som en angelägenhet för att begränsa effekterna av ett förändrat klimat.

### *Sveriges miljöpåverkan utanför landets gränser*

Ett öppet handelssystem utgör kärnan i en globaliserad ekonomi och är nödvändig för dess återhämtning. Sverige kan t.ex. indirekt påverka produktionsförhållanden och produkters innehåll framför allt genom märkning. Vårt arbete för en fri och öppen handel bör samtidigt bidra till handel med miljöförbättrande tekniker och ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart producerade varor och tjänster. Harmonisering av märkning och standarder eller skapandet av nya internationella sådana utgör en del av denna politik. Olika nationella miljömärkningssystem runt om i världen kan skapa handelshinder, framför allt för små- och medelstora företag och för företag i utvecklingsländer. I detta sammanhang är det EU:s och Sveriges målsättning att WTO-förhandlingarna om att ta bort tullar och andra handelshinder för varor och tjänster, når ett så ambitiöst resultat som möjligt. Det är i sammanhanget viktigt att slå fast att det växande klimat- och miljöengagemanget inte får användas som anledning för att bibehålla eller införa nya handelshinder. Sverige initierade under 2008 ett handelspolitiskt projekt för att bl.a. hjälpa utvecklingsländer att påverka utformningen av internationella klimatstandarder. Projektet ska leda till att skapa förutsättningar för ökad handel med klimatanpassade varor, tjänster och teknik bl.a. med stöd av standardiseringar.

Andra möjligheter att påverka konsumtionen är genom upphandling och andra handelsavtal. Via internationellt miljöarbete kan den internationella miljölagstiftningen förbättras och via organisationer kan diskussioner föras om konsumtionens omfattning och inriktning.

Inom EU pågår f.n. ett arbete med att synliggöra samt ta fram data och beräkningar av konsumtionens globala påverkan, t.ex. inom ramen för EU:s integrerade produktpolitik, EU:s handlingsplan för hållbar konsumtion och produktion och en hållbar industripolitik, Europeiska miljöbyråns arbete med en resursstrategi, forskningsprojektet EIPOT (Environmental Impact of Trade) och EU-projektet REAP (Resources and Energy Analysis Programme). Detta arbete bör följas noga som utgångspunkt för en diskussion om hur den globala miljöpåverkan av svensk konsumtion kan mätas i miljömålssystemet. I detta läge anser vi, i syfte att skaffa bättre underlag för behovet av åtgärder, att Naturvårdsverket i samråd med Konsumentverket och Statistiska centralbyrån ska följa och i relevanta fall delta i detta arbete.

*Konsekvenser för nationella myndigheter i miljö målssystemet*

Den förändrade benämningen av myndigheternas ansvar i miljö målssystemet kommer sammantaget inte att medföra någon större skillnad för de berörda myndigheterna, varken ekonomiskt eller organisatoriskt. Myndigheter med ansvar i miljö målssystemet ska, liksom i dag, bidra till miljö måluppställningen och medverka vid utveckling av strategier och etappmål.

Miljö målssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljö arbete och en systematisk uppföljning av miljö politiken. Regeringens bedömning är att det inte är någon skillnad på miljö arbete och miljö mål arbete. De uppgifter som ligger inom myndigheternas ordinarie verksamhet ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålen.

Ansvaret i miljö målssystemet omfattar således myndigheternas ordinarie verksamhet, vilken regleras genom myndighetens styrdokument. Förslaget om en förändrad benämning av ansvaret kommer därför inte att medföra utökade uppgifter eller utgifter. Myndigheternas uppgifter ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

*Konsekvenser för regionala myndigheter*

Förslagen påverkar inte länsstyrelserna varken ekonomiskt eller organisatoriskt. Vi tydliggör i propositionen att miljö målssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljö arbete och en systematisk uppföljning av miljö politiken. Det innebär att vi inte gör skillnad på miljö arbete och miljö mål arbete. Därmed ska de uppgifter som ligger inom länsstyrelsernas ordinarie verksamhet bidra till att nå miljö kvalitetsmålen, dvs. de ska inom sitt ordinarie ansvar verka för att miljö kvalitetsmålen nås. Länsstyrelserna har redan ansvar att följa upp och utvärdera de regionala miljö målen och bidra till den samlade miljö måluppställningen. De ska även regionalt anpassa de nationella målen med utgångspunkt i regionala förutsättningar.

I länsstyrelsernas ordinarie uppdrag ingår miljö arbete i många olika områden som samlat ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålen. I länsstyrelsernas uppdrag ingår även att stödja kommunerna i det lokala miljö arbetet. Vi tydliggör dessutom att länsstyrelserna ska samråda med regionala samverkansorgan vid beslut om regionala mål vilket i praktiken redan sker. Länsstyrelserna får även fortsättningsvis medel från miljö övervakningsanslaget för den regionala samordningen både av miljö måluppställning och för samordning av åtgärdsarbetet.

*Konsekvenser för näringsliv och kommuner*

Förslagen påverkar inte näringslivet och kommunerna direkt. De får större möjligheter att delta i miljö målssystemet.

## 6 Ekosystemtjänster

### 6.1 Kunskapen om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och en hållbar utveckling

**Regeringens bedömning:** Ökad kunskap om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och utgör en viktig grund i det fortsatta arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet.

**Miljömålsutredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har kommenterat förslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* framför att det innebär ett klart förtydligande att i miljömålssystemet peka ut betydelsen av ekosystemens funktion och kapacitet att långsiktigt generera ekosystemtjänster. De anser dessutom att det bör lyftas fram att fungerande ekosystem i de flesta fall är en förutsättning för ekonomisk tillväxt och alltså inte kan underordnas denna fråga.

#### Skälen för regeringens bedömning

Den biologiska mångfalden är en förutsättning för allt liv på jorden och utgör basen för de ekosystemtjänster som är nödvändiga för människlighetens existens. Dessa ekosystemtjänster omfattar försörjningen med livsmedel och rent vatten, upprätthållandet av luftens syrehalt, jordens bördighet och buffringen av negativa effekter av klimatförändringarna m.m. Natur- och kulturmiljöer kan även utnyttjas till rekreation och friluftsliv.

Förutsättningarna för ekosystemen att producera nödvändiga tjänster försämrats i en allt snabbare takt trots att miljöarbetet utvecklas och insatserna ökar. Ett fortsatt överutnyttjande av naturresurser och föroreningar av miljön leder till att ekosystemtjänsterna försvagas eller upphör. Detta hotar i sin tur ekonomiskt välbefinnande och kan bli kostsamt för samhälle och näringar. Välfungerande ekosystem är dessutom en förutsättning för att den biologiska mångfalden ska kunna bevaras. Ett väl fungerande ekosystem med bevarade funktioner innebär en högre säkerhet i produktionen av nödvändiga ekosystemtjänster. Ett ekosystem där många arter har försvunnit är känsligare för t.ex. parasitangrepp och står väsentligt sämre emot effekterna av klimatförändringarna.

Ökad kunskap om ekosystemtjänster och deras värden är centrala i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Vi tydliggör därför ekosystemtjänsternas betydelse inom miljömålssystemet i det utvecklade generationsmålet (avsnitt 3.3) och säkerställer att ekosystemtjänster beaktas i

det fortsatta arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet. Försiktighetsprincipen och principen att förorenaren betalar är andra viktiga principer för arbetet med miljökvalitetsmålen.

Prop. 2009/10:155

### *Vad är ekosystemtjänster?*

Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från ekosystemen. Det är bl.a. livsmedelsförsörjning, ren luft och rent vatten, nedbrytning av miljögifter, skogsprodukter, rekreation, upplevelser m.m. Ekosystemtjänsterna kan delas in i fyra olika huvudtyper:

- Producerande ekosystemtjänster: Livsmedel som kött, fisk, grönsaker och spannmål, träråvaror, kemikalier för läkemedel och bioteknik samt genetiska resurser m.m.
- Stödjande ekosystemtjänster: Biogeokemiska kretslopp som omsättningen av näringsämnen, kol och syre samt primärproduktion och näringsvävens dynamik m.m.
- Reglerande ekosystemtjänster: Påverkan på klimat och luftkvalitet, reglering av översvämningar och upptag av koldioxid och närsalter av mänskligt ursprung.
- Kulturella ekosystemtjänster: Rekreation, turism, estetiska värden, andlig välfärd, kulturarv, möjligheter till utbildning och forskning, inspirationskälla för konst, litteratur, musik m.m.

Ett exempel på konsekvenserna av förlusten av en ekosystemtjänst är dikning av våtmarker, där förlusten av våtmarkernas vattenrenande funktioner bidragit till den övergödning som skadar havens ekosystem och därmed bl. a. fiskenäringen.

### *Ekosystemtjänsternas koppling till miljökvalitetsmålen*

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald redovisade i mars 2008 en analys av ekosystemtjänsternas koppling till miljökvalitetsmålen (dnr M2008/1212/Na). I redovisningen framgår att för att nå målen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Giftfri miljö* och *Grundvatten av god kvalitet* är tjänster från ekosystem som skogar, våtmarker, odlingslandskap, sjöar, vattendrag och hav av stor betydelse. För målen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö*, *God bebyggd miljö* samt *Ett rikt växt- och djurliv* är det tydligt att ett flertal ekosystemtjänster gynnas om uppsatta mål nås.

Kunskapen brister om värdet av ekosystemtjänster och hur de gynnas genom arbetet med miljökvalitetsmålen. Bedömningar i analyser inom TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), [www.teebweb.org](http://www.teebweb.org), visar dock att det ekonomiska värdet är högt.

### *Ekosystemtjänster och miljömålssystemets vidareutveckling*

Ekosystemens strukturer, funktioner och livskraftiga artpopulationer måste säkras för att deras förmåga att producera för människan livsnöd-

vändiga tjänster ska kunna upprätthållas. Ekosystemen måste också fungera vid sådana omvärldsförändringar som exempelvis klimatförändringarna förväntas medföra.

Vår uppfattning är därför att ambitionen att bevara, hållbart nyttja och vid behov restaurera ekosystem samt utveckla viktiga ekosystemtjänster bör vara centrala utgångspunkter i arbetet med att vidareutveckla miljömålssystemet. Det är även en viktig utgångspunkt när myndigheter och andra aktörer värderar olika åtgärder som kan bidra till att målen nås.

## 6.2 Ekosystemtjänsternas värden och behovet av ekonomisk värdering

**Regeringens bedömning:** Det krävs en större medvetenhet om värdet av ekosystemtjänster och styrmedel kan behöva utvecklas för att hantera ekosystemtjänsternas ekonomiska värden. Bevarande och restaurering av ekosystem liksom hållbart nyttjande av ekosystemtjänster bör stimuleras. Skydd och restaurering av ekosystem är nödvändiga för att bevara och bygga upp naturens kapital som producerar för samhället nödvändiga ekosystemtjänster samt för att motverka klimatförändringarna och deras negativa konsekvenser. En strategi för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster bör därför utvecklas.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har kommenterat frågorna pekar på ett behov av mer kunskap om ekosystemtjänster. Vidare poängteras vikten av att utveckla metoder för att värdera ekosystemtjänster. *Sveriges lantbruksuniversitet* saknar förslag om hur förutsättningar som behövs för att upprätthålla biologisk mångfald och ekosystemtjänster oftare ska präglade besluten i avvägningen mot andra samhälleliga intressen. *Ekologiska lantbrukarna* menar att standardiserade metoder för värdering av ekosystemtjänster skulle vara till stor nytta för beslutsfattare på alla nivåer, såväl i privat som offentlig sektor. *Vilhelmina kommun* pekar på att det till viss del saknas kunskap om ekosystemtjänster i både vatten- och landmiljö. Kommunen menar vidare att tillämpliga indikatorer bör utvecklas.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Strategi för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster*

Genom att bättre definiera det ekonomiska värdet av ekosystemtjänsterna och integrera dessa värden i samhällsekonomin, står människan bättre rustad att hållbart nyttja ekosystemen och att öka deras kapacitet på lång sikt.

Jordens naturliga kapital, dvs. ekosystemen, den biologiska mångfalden och andra naturresurser, måste bevaras och vid behov återställas för att möjliggöra ett hållbart nyttjande, där det är samhällsekonomiskt motiverat samt för begränsning av och anpassning till klimatförändring-

arna. Ekosystemtjänster bör nyttjas på ett hållbart sätt för att bevara, stärka och i förekommande fall återställa den biologiska mångfalden. Ekonomisk och social utveckling bör ske inom ramen för vidmakthållandet av välmående ekosystem, så att människan kan leva från avkastningen utan att tära på naturens kapital. Åtgärder för att mildra och anpassa sig till klimatförändringarna bör även bidra till bevarande och hållbart nyttjande av ekosystemen.

Vi strävar efter att integrera värdet av ekosystemtjänster i ekonomiska ställningstaganden och politiska avvägningar. En viktig utgångspunkt är att den som orsakar skador på miljön i högre grad ska betala för att återställa skadan eller betala kostnaden för miljöskadan. Ekosystemtjänsterna ska utnyttjas för att utveckla en hållbar utveckling i vilket värdet av naturens kapital ska erkännas som en grund för ekonomin och välfärden. En hållbar ekonomi ska hålla sig inom planetens ekologiska ramar.

Vi avser därför att som ett första steg tillsätta en utredning med uppdrag att utveckla en strategi med verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänsterna, och deras relevans för olika sektorer och näringar. Strategin ska kopplas till insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålen.

### *Många ekosystemtjänster saknar prissättning*

Att ta fram, utvärdera och tillämpa metoder för monetär värdering av biologisk mångfald är prioriterat både i det internationella arbetet med konventionen om biologisk mångfald och i miljömålsarbetet. Så länge värdet av den biologiska mångfalden, inklusive ekosystemtjänster, är en "extern effekt" som inte mäts i samhällsekonomiska termer, är risken stor att beslut och planering leder till lösningar som inte är optimala från samhällssynpunkt.

Ekosystemtjänsternas värden reflekteras bara delvis av marknadspriserna. Vissa av dem, som trävaror och livsmedel, handlas på marknaden och är därför prissatta, även om dessa inte nödvändigtvis reflekterar hela värdet. Många ekosystemtjänster saknar prissättning trots att de i grunden är förutsättningar för produktionen av varor, exempelvis pollinering av insekter, klimatreglering, vattenkvalitet och jordens mullhalt. Eftersom samhälle och näringsliv får dessa tjänster "gratis" av naturen bortser de ofta från deras värden.

För att dra full nytta av ekosystemtjänsterna krävs en större medvetenhet om deras ekonomiska värde. Ekosystemtjänsternas värden kan tydliggöras på flera sätt, bl.a. genom olika styrmedel, i överenskommelser, avtal och i lagstiftning så att ekosystemtjänsterna nyttjas på ett hållbart sätt som skapar ekonomisk, social och miljömässig välfärd. För att underlätta ekonomisk värdering av ekosystemtjänsterna i samband med samhällsplanering och policybeslut behövs systematiska metoder. De internationella processerna runt Millennium Ecosystem Assessment – World Resources Institute guide for decision makers, rådgivning till företag, m.m. är värdefulla underlag för monetär värdering av biologisk mångfald.

På uppdrag av miljöministrarna inom G8-länderna pågår arbete med en global studie om de ekonomiska värdena av ekosystemtjänster och biologisk mångfald (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB). TEEB-studiens preliminära bedömning av värdet av den årliga förlusten av ekosystemtjänster uppgår till 50 miljarder euro. Om inga åtgärder vidtas för att förbättra situationen beräknas förlusten för enskilda länder att uppgå till sju procent av BNP 2050 ([www.teebweb.org](http://www.teebweb.org)).

TEEB-studien framhåller att ekosystemtjänsterna måste ges en mycket tydligare plats i samhällsplaneringen, ges mer rättvisande värden samt att nya marknadsbaserade system för att hantera ekosystemtjänsternas värden behöver utvecklas. Vidare visar studien tydligt kopplingen mellan fattigdom och förlusten av biologisk mångfald, i synnerhet ekosystemen och deras tjänster. Dessutom visar studien vad ekosystemtjänster betyder för att minska utsläppen av växthusgaser och på det ekonomiska värdet i att investera i naturkapital för att minska utsläpp och anpassa samhället till ett förändrat klimat. Bristen på marknadsvärden för ekosystemtjänsterna och den biologiska mångfalden får till följd att värdena på de varor och tjänster de producerar härifrån blir undervärderade vilket i sin tur leder till förlust av biologisk mångfald och välfärd.

Inom ramen för FN-projektet Millennium Ecosystem Assessments värderades ett flertal ekosystem som antingen var intakta eller omvandlade. I samtliga analyserade fall var det samhällsekonomiska värdet större för det ursprungliga ekosystemet än för det omvandlade.

Naturvårdsverket har sammanställt kunskapen om Östersjöns och Västerhavets ekosystemtjänster (NV rapport 5937 Vad kan havet ge oss? Östersjöns och Västerhavets ekosystemtjänster). Av de 24 tjänster som identifierats bedöms tio fungera väl medan sju är svårt hotade. I Östersjöregionen beräknas människors betalningsvilja för att undgå övergödningens effekter till 4 830 miljoner euro. Detta kan ses som ett sätt att mäta värdet av ekosystemtjänsterna från ett hav som inte drabbats av övergödning jämfört med dagens situation. I Konjunkturinstitutets redovisning av regeringsuppdraget om monetär värdering av biologisk mångfald tydliggjordes att vissa aspekter av den biologiska mångfalden kan värderas monetärt i dagsläget medan det för andra aspekter ännu inte är möjligt (dnr M2007/5504/Na). Institutet menar att man, trots identifierade svårigheter, bör utföra värderingar där så är möjligt och samtidigt ange vilka värden som inte har beaktats. Detta skulle skapa en större efterfrågan på metoder att värdera hela den biologiska mångfalden.

### 6.3 Ekosystemtjänster och hållbart brukande

Eftersom markanvändningen är en av de aktiviteter som starkast påverkar ekosystemen behöver alla sektorer och alla aktörer fortsätta att utveckla hållbart brukande inom alla områden. Vi ska bruka ekosystemen utan att de förbrukas och sträva efter att förorenaren i högre grad ska betala för sin miljöpåverkan. De gröna näringarna bör bli än mer miljö- och resurseffektiva samtidigt som beredskapen för att möta klimatförändringar måste bli bättre. Detsamma gäller infrastrukturens utveckling och

andra aktiviteter som påverkar ekosystemens funktioner på medellång och lång sikt. Prop. 2009/10:155

Det är värdefullt att myndigheter och andra aktörer samverkar. Verktyg och system av insatser genom samverkan med olika intressenter bör därför utvecklas, något som bl.a. beskrivs i propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28). Ökat engagemang hos markägare, brukare och andra aktörer är centralt för att utveckla en hållbar förvaltning av ekosystem och arter. Det är nödvändigt att fortsätta utvecklingen av arbetssätt som svarar mot behoven av lokal delaktighet och förankring. Sådana insatser kan exempelvis vara att ett värdefullt odlingslandskap har bibehållits genom betesdrift, bevarande av kulturelement i landskapet, att man avsatt ett gammalt skogsbestånd för fri utveckling eller att man har genomfört vattenvårdande insatser i vattendrag.

Utöver markägare, brukare och näringsliv är miljöorganisationer och andra ideella organisationer viktiga aktörer i utvecklingen av det hållbara brukandet. Kommunerna spelar också en viktig roll genom att utveckla lokala mål och åtgärdsprogram, genom åtgärder i sin egen verksamhet samt genom samhällsplaneringen.

För sektorerna jordbruk, skog och fiske har Statens jordbruksverk (rapport 2007:23), Skogsstyrelsen (dnr Jo2007/3690/LB) samt Fiskeriverket (dnr Jo2007/3671/JFS) haft i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket utveckla och precisera begreppet hållbart nyttjande. Regeringen bedömer att resultatet av myndigheternas arbete kan utgöra ett underlag i det framtida arbetet med strategier och miljömål.

## 6.4 Internationellt samarbete om ekosystemtjänster

Många miljöproblem är gränsöverskridande. Arbetet med att säkra ekosystemtjänsterna bör därför bedrivas på flera arenor med en kombination av insatser nationellt, inom EU och globalt.

Sverige är pådrivande både inom EU och i internationella sammanhang för att långsiktiga ambitiösa visioner och mål för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden ska antas. Dessa visioner och mål bör inkludera sambanden mellan biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, klimatförändringar, ekonomiskt välbefinnande och social välfärd. Särskilt viktigt är det att stärka bevarande och hållbart nyttjande av ekosystem i de länder som p.g.a. en utsatt ekonomisk situation löper en stor risk att ekosystemen exploateras utan hänsyn till deras förmåga att producera ekosystemtjänster. För att Sverige ska stärka sitt bidrag till att nå FN:s millenniemål och en rättvis och global utveckling, prioriterar Sverige arbetet med att stödja utveckling och samarbete som leder till att säkra biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Förståelsen för hur konsumtions- och produktionsmönster påverkar ekosystemtjänster globalt behöver förbättras och åtgärder vidtas för att minska EU:s negativa påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Detta bör bl.a. ske genom effektiv och integrerad politik i relevanta sektorer, bl.a. jordbruk, skogsbruk, fiske, energi, handel och utvecklingssamarbete.

## 7 Begränsad klimatpåverkan

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* att halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att det globala målet kan uppnås. Bakgrunden redovisades i propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145 s. 162ff, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt två delmål om utsläpp av växthusgaser för perioden 2008–2012 (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163) och till 2020 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300).

### 7.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*

Riksdagen beslutade våren 2009 om ändrad precisering av miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300). Preciseringen innebär ett temperaturmål och ett koncentrationsmål enligt följande.

**Temperaturmål:** Den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.

**Koncentrationsmål som härleds från temperaturmålet:** Sveriges klimatpolitik utformas så att den bidrar till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på nivån högst 400 miljondelar koldioxidekvivalenter (ppmv koldioxidekvivalenter).

Enligt riksdagens beslut är möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder.

Regeringen ansåg i propositionen (2008/09:162) En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat att miljökvalitetsmålet, liksom tidigare, ska utgå från behovet av att begränsa klimatförändringarna och deras effekter som det uttrycks i FN:s klimatkonvention. Miljökvalitetsmålet uppnår detta krav men preciseringen av dess innebörd behövde ändras och konkretiseras med vad som avses med att påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Miljökvalitetsmålet har därför kompletterats med ett temperaturmål ur vilket ett koncentrationsmål kan härledas. Det övergripande temperaturmålet är att ökningen av den globala medeltemperaturen begränsas till högst två grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån och att Sverige ska ta sin del av det globala ansvaret för att ökningen inte blir större.

**Regeringens bedömning:** Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Miljökvalitetsmålet är ett globalt mål och kan endast nås genom gemensamma ansträngningar i alla länder. Sverige tar sin del av detta globala ansvar genom en framsynt klimatpolitik som betonar kostnadseffektivitet och med tydliga nationella etappmål, genom satsningar på åtgärder för utsläppsbegränsningar och anpassning i utvecklingsländer och genom att vara pådrivande i de internationella klimatförhandlingarna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den globala utsläppsutvecklingen är ogynnsam och kraftiga globala utsläppsminskningar av växthusgaser krävs för att målet ska nås. Målet har tolkats som att den globala temperaturökningen borde begränsas till högst två grader över förindustriell nivå. För att nå målet behöver koncentrationen av växthusgaser på lång sikt sannolikt stabiliseras på en nivå motsvarande högst 400 ppm koldioxidekvivalenter (jmf. prop. 2008/09:162). Det kräver att de globala utsläppen av växthusgaser når sin kulmen före 2020, att de minst halveras till 2050 jämfört med 1990 och är nära noll vid slutet av seklet. Sverige och övriga industriländer måste ta ledningen och bör tillsammans minska utsläppen med upp emot 40 procent till 2020 och med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990 genom nationella och internationella åtgärder. Detta är emellertid inte tillräckligt. Utsläppen måste därutöver även begränsas i utvecklingsländerna och framför allt i de snabbt växande ekonomierna. Till 2020 bör utsläppen för utvecklingsländerna som grupp avvika med minst 15–30 procent från s.k. Business as Usual-utvecklingen.

Enligt Miljömålsrådets rapport de Facto 2009 (dnr M2009/2480/Mk) uppskattas världens årliga utsläpp av växthusgaser till motsvarande 40 miljarder ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen ökade med 25 procent 1990–2005, framför allt efter 2000. Till detta kommer effekten av förändrad markanvändning, i huvudsak avverkning av skogar i tropikerna. Den uppskattas motsvara ungefär en femtedel av övriga totala utsläpp. Osäkerheterna kring utsläppens storlek är väsentliga men man uppskattar att utsläppen minskat under de senaste åren.

Europeiska kommissionen bedömer att de globala utsläppen av växthusgaser ökar med ca 60 procent mellan 1990 och 2020. Bedömningen baseras på de senaste årens utsläppstrend. Effekterna av lågkonjunkturen har vägts in. Bedömningen utgår från antagandet att ingen global överenskommelse om gemensamma utsläppsreduktioner träffas.

Orsaken till att utsläppen av växthusgaser ökar globalt är främst enligt Miljömålsrådets rapport att användning av fossila bränslen för produktion av el och värme, för transporter och inom industrin ökar. De senaste 35 åren har utsläppen från el- och värmeproduktion ökat med 145 procent och från transporter med 120 procent. Utsläppen ökar främst i utvecklingsländer med stark ekonomisk tillväxt och denna trend bedöms komma att förstärkas de närmaste decennierna.

För att miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* ska kunna nås behöver insatser vidtas i alla länder. Ett nytt ambitiöst och vittomfattande klimatavtal behöver ta vid efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löpt ut, dvs. efter 2012. Utgångspunkten för ett sådant avtal bör vara att ökningen av den globala medeltemperaturen är mindre än 2 grader C jämfört med den förindustriella nivån (Copenhagen Accord den 18 december 2009). Sverige tar sin del av detta ansvar genom att sätta tydliga nationella mål och genomföra utsläppsreducerande åtgärder genom satsningar på åtgärder för utsläppsbegränsningar och anpassning i utvecklingsländer och genom att vara pådrivande i det internationella klimatarbetet (se prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09: 300 och prop. 2008/09:163, bet. 2008/09: NU25, rskr 2008/09:301).

### *Sveriges delmål för perioden 2008–2012*

Delmålet innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser, som ett medelvärde för perioden 2008–2012, ska vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och FN:s klimatanalys, IPCC:s, definitioner. Målet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer och baseras på de faktiska utsläppen inom Sverige för såväl verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter som sådana som inte omfattas av systemet.

Sveriges nationella mål är mer långtgående än vårt bindande åtagande enligt Kyotoprotokollet (via EU:s interna bördefördelning). Åtagandet innebär förenklat uttryckt att våra nettoutsläpp fram till perioden 2008–2012 får öka med högst 4 procent jämfört med år 1990 sedan förändringar i den s.k. tilldelade mängden beaktats. I det åtagandet inräknas flexibla mekanismer och upptag i kolsänkor. De växthusgaser som omfattas av Kyotoprotokollet är koldioxid, dikväveoxid, metan, fluorolkväten, fluorkarboner och svavelhexafluorid.

Utvecklingen och prognosen för utsläppen av växthusgaser i Sverige innebär att delmålet kommer att kunna nås med god marginal. Under perioden 1990–2008 har de årliga utsläppen successivt minskat även om de varierar något år från år. Utsläppen 2008 var 11,7 procent lägre än 1990.

### *Sveriges mål för 2020*

Vårt mål innebär att utsläppen för Sverige 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM, dvs. genom projekt i utvecklingsländer som minskar utsläppen av växthusgaser.

Det nationella målet nås med en kombination av inhemska åtgärder, gröna internationella investeringar och användning av flexibla mekanismer enligt Kyotoprotokollet eller mekanismer som liknar dessa i en framtida klimatregim efter 2012. Upptag och utsläpp till och från skogsbruk och annan markanvändning ingår f.n. inte i det nationella målet för 2020. Prop. 2009/10:155

### *Vision för 2050*

Sveriges utsläpp till år 2050 formuleras utifrån tvågradersmålet och ambitionen att stabilisera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på 400 ppmv koldioxidekvivalenter. Visionen är att Sverige 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Genom denna inriktning bidrar Sverige på ett ambitiöst sätt till de globala utsläppsreduktioner som behövs på lång sikt (prop. 2008/09:162, avsnitt 4.5).

## 7.3 Etappmål till 2020 för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*

**Regeringens förslag:** Det nuvarande delmålet till miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* ersätts av ett etappmål till 2020 med samma lydelse:

Utsläppen för Sverige bör för år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM.

Det nationella målet ska ge ett starkt bidrag till en global och övergripande klimatöverenskommelse. För de verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter bestäms ambitionen för minskningen av utsläppen gemensamt på EU-nivån inom ramen för handelssystemets regler.

Upptag och utsläpp till och från skogsbruk och annan markanvändning bör för närvarande inte inkluderas i det nationella målet för år 2020. När resultatet från förhandlingarna om en framtida internationell klimatregim föreligger bör frågan prövas på nytt.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har till miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* fastställt ett delmål till 2020. Bakgrunden redovisades i kapitel 4 i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300).

Vi föreslår i denna proposition (i avsnitt 3.2) att delmålen till miljö kvalitetsmålen ska ersättas av etappmål som beslutas av regeringen. Om det för ett visst etappmål finns särskilda skäl, bör riksdagen fastställa etappmålet. Vi anser att klimatfrågans vikt och komplexitet motiverar att

etappmål för *Begränsad klimatpåverkan* även fortsättningsvis fastställs av riksdagen. Det delmål för 2020 som fastställdes av riksdagen 2009 ska gälla med oförändrad innebörd. Därför kan det redan nu införlivas i den nya miljömålsstrukturen som ett etappmål.

#### 7.4 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*

**Regeringens bedömning:** Utsläppen av växthusgaser är en global utmaning som kräver ett globalt svar. För att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* krävs att de globala utsläppen vänder nedåt senast 2020 och minskar med minst 50 procent till 2050. Insatser behövs i alla länder och industriländerna måste ta ledningen.

Det s.k. tvågradersmålet utgör utgångspunkten för de åtgärder som behöver vidtas globalt. Köpenhamnsöverenskommelsen är ett första steg som måste följas av ett nytt internationellt rättsligt bindande avtal som snarast kan ta vid efter att Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löpt ut 2012.

Sverige tar sin del av detta globala ansvar bl.a. genom utvecklade ekonomiska styrmedel såsom skärpta koldioxidskatter, skärpta utsläppskrav för fordon och främjande av miljöfordon och alternativa drivmedel i syfte att inleda arbetet med att bryta transportsektorns fossilberoende och klimatpåverkan samt satsning på förnybar energi och energieffektivisering och genom att fortsatt ha en elproduktion med låga utsläpp av koldioxid. Utöver detta är Sverige pådrivande i de internationella klimatförhandlingarna.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar huvudsakligen åtgärdsförslagen samlat i strategin för effektivare energianvändning och transporter. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** Synpunkterna på Miljömålsrådets förslag till en strategi för effektivare energianvändning och transporter redovisas under avsnitt 8.3.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Prioriterade frågor*

För att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* krävs insatser i alla länder. Ett internationellt avtal för att begränsa de globala utsläppen av växthusgaser behövs också efter att Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löper ut 2012. Grunden för ett nytt avtal kan sägas ha formulerats i den s.k. Köpenhamnsöverenskommelsen (Copenhagen Accord) av den 18 december 2009. Här poängteras bl.a. att ökningen av den globala medeltemperaturen ska vara mindre än 2 grader C jämfört med den förindustriella nivån.

På det internationella planet bör Sverige fortsätta att arbeta för ett brett, ambitiöst och långsiktigt vittomfattande klimatsamarbete med utgångspunkt i Köpenhamnsöverenskommelsen och det förhandlingsarbete som skett sedan mandaten för förhandlingarna fastställdes vid partsmötet på Bali 2007. Målet bör vara att så snart som möjligt, helst vid partsmötet i Mexico hösten 2010, få till stånd ett heltäckande och rättsligt bindande internationellt avtal efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. Sverige och EU bör fortsätta att agera föregångare och, genom ambitiösa mål som nås med effektiva styrmedel, kunna visa att det är möjligt att förena ekonomisk tillväxt och minskade utsläpp.

Grundläggande för genomförandet av politiken är generella ekonomiska styrmedel som koldioxidskatt, internationell utsläppshandel och certifikat för förnybar elproduktion. De ekonomiska styrmedlen bör utvecklas stegvis och undantag bör begränsas i möjligaste mån. Hänsyn tas till s.k. koldioxidläckage och industrins konkurrenskraft. Styrmedlen kompletteras med insatser för teknikutveckling och information. I propositionerna En sammanhållen klimat- och energipolitik redovisas tre handlingsplaner för klimat- och energiomställningen. Handlingsplanen för en fossiloberoende fordonsflotta redovisas i den klimatpolitiska propositionen (prop. 2008/09:162) och handlingsplanerna för energieffektivisering och förnybar energi redovisas i den energipolitiska propositionen (prop. 2008/09:163).

Kärnkraften kommer att vara en viktig del av svensk elproduktion under överskådlig tid. Med ett ökande fokus på klimatförändringarna uppfyller kärnkraften ett av de viktigaste kraven som ställs på dagens energikällor, nämligen att den endast innebär låga utsläpp av växthusgaser.

### *Det internationella klimatarbetet*

För att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* krävs insatser i alla länder. Ett nytt internationellt avtal för att begränsa de globala utsläppen av växthusgaser behövs efter att Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löper ut 2012. Grunden för ett nytt avtal kan sägas ha formulerats i Köpenhamnsöverenskommelsen av den 18 december 2009. De flesta länder med stora utsläpp har ställt sig bakom överenskommelsen men den har ej formellt godkänts av alla klimatkonventionens parter. I överenskommelsen poängteras bl.a. att ökningen av den globala medeltemperaturen bör begränsas till högst 2 grader C jämfört med den förindustriella nivån. De utvecklade länderna åtar sig att bidra med 30 miljarder dollar till utvecklingsländernas arbete för utsläppsbegränsning och anpassning under perioden 2010–2012 och beloppet 100 miljarder dollar per år i stöd från 2020 nämns. De åtaganden parterna (främst utvecklade länder) gör för utsläppsbegränsningar till 2020 respektive utvecklingsländernas insatser listas i en bilaga till överenskommelsen. Flera länders åtaganden är liksom EU:s åtagande förenade med villkor om de samlade insatserna och om andra länders ansträngningar m.m. Åtagandena om utsläppsbegränsning från de utvecklade länderna och insatserna i utvecklingsländer kommer knappast att vara tillräckliga för att tvågradersmålet ska kunna nås. Mål saknas för den globala utsläppsutveck-

lingen på längre sikt. I överenskommelsen saknas också närmare preciseringsregler om hur utsläppen ska mätas och beräknas, vilka regler som ska gälla för användande av flexibla mekanismer och upptag i kolsänkor samt regler för vad som händer om parterna inte når sina åtaganden.

De åtgärder som nu genomförs på EU-nivå lägger en god grund för att nå klimatkonventionens grundläggande mål att undvika farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet. Emellertid måste i stort sett alla länder höja sin ambitionsnivå. EU är redo att öka sin ambitionsnivå till minst 30 procent utsläppsreduktion till 2020 jämfört med 1990 inom ramen för ett ambitiöst internationellt klimatavtal. Det kan bli aktuellt att ompröva villkoren för att EU ska åta sig att minska utsläppen med 30 procent. Flexibla mekanismer bör kunna utgöra en betydelsefull del av ansträngningarna för att minska utsläppen.

Prioriterat för att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* är att fortsätta arbeta för ett brett, ambitiöst och långsiktigt globalt klimatsamarbete. Inledningsvis bör insatserna riktas in på att bygga vidare på Köpenhamnsöverenskommelsen och de förhandlingstexter som tagits fram sedan partsmötet på Bali i syfte att få till stånd ett heltäckande och internationellt avtal efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. Beredskap måste också skapas för att successivt höja ambitionsnivån i de insatser som görs internationellt. EU bör även fortsättningsvis ta ledningen och arbeta för detta i kontakter med andra parter. EU:s interna arbetsformer kan därför behöva ses över. Arbetet med att förhandla fram ett nytt klimatavtal har hittills visat sig vara förknippat med stora svårigheter och präglas av motsättningar mellan länder och ländergrupper vilka har olika syn på var insatserna ska göras, hur de ska utformas och hur stora insatser som krävs. Fokus behöver därför vara på att öka samsynen och bygga upp förtroendet mellan länder och ländergrupper.

Det internationella klimatsamarbetet bör också breddas så att fler politikområden engageras och i ökad utsträckning beaktar den klimatpåverkan olika beslut kan innebära. Inom biståndspolitiken har redan betydelsefulla steg tagits i denna riktning i Sverige. Klimat är ett av tre fokusområden inom utmaningen kring klimatförändringar och miljöpåverkan i Sveriges politik för global utveckling. Anpassning till klimatförändringarna är ett prioriterat område i det svenska utvecklingssamarbetet. Den Internationella kommissionen om klimatförändring och utvecklingsarbete har varit betydelsefull för att föra upp frågan på den internationella dagordningen. Insatser för att öka det civila samhällets engagemang i frågan i olika delar av världen bör också göras. Intensifierade insatser bör också göras inom andra med klimatfrågan nära förknippade politikområden såsom energi-, handels- samt jord- och skogsbrukspolitiken. Sverige och EU bör fortsätta att agera föregångare och genom ambitiösa mål som kan nås med effektiva styrmedel visa att det är möjligt att förena ekonomisk tillväxt och minskade utsläpp.

### *EU:s klimatpolitik*

Utgångspunkten för EU:s klimatpolitik är målet om att den globala temperaturökningen ska begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med förindustriell nivå. Beslutet om att genomföra EU:s energi- och klimat-

paket innebär att unionen och dess 27 medlemsstater tagit en stor del av det gemensamma men differentierade globala ansvaret att minska klimatpåverkan till en konkret och handlingsinriktad nivå.

Energi- och klimatpaketet innebär bl.a. att tydliga mål har antagits för förnybar energi och för klimat. Klimatmålet innebär att EU ska minska sina växthusgasutsläpp med 30 procent till 2020 jämfört med 1990 inom ramen för ett ambitiöst internationellt klimatavtal. Eftersom Köpenhamnsöverenskommelsen inte utgör ett sådant avtal har EU ännu inte tagit steget att skala upp till 30 procent. Europeiska rådet fastställde i mars och oktober 2009 kriterier som ska vara vägledande för ett beslut om ett 30 procents mål. Vi arbetar för att EU ska utarbeta en plan för denna uppskalning och för hur den ska fördelas mellan EU:s medlemsländer. Behovet av snabba utsläppsminskningar globalt för att nå tvågradersmålet bör vägas in och ett beslut bör fattas i ljuset av utvecklingen inom de internationella förhandlingarna.

Målet för förnybar energi innebär att EU:s andel av förnybar energi ska öka från 8,5 procent 2005 till 20 procent 2020. På liknande sätt som klimatmålet är fördelat mellan medlemsstaterna är också målet om förnybar energi fördelat mellan medlemsstaterna. Det finns också ett krav på att medlemsstaterna ska nå målet 10 procent förnybar energi i transporter. Detta mål är lika för samtliga medlemsstater.

Det viktigaste instrumentet i EU:s klimatpolitik är systemet för handel med utsläppsrätter (Emission Trading Scheme) som innebär en över tiden allt kraftigare kvantitativ begränsning av utsläpp från anläggningar inom energi- och vissa industrisektorer, vilkas utsläpp svarar mot nästan hälften av unionens totala utsläpp. Från och med 2012 inkluderas flyget i handelssystemet. Auktionering av utsläppsrätter är huvudregeln för tilldelning efter 2012.

### *Sveriges klimatpolitik*

Sverige har valt att föra en ambitiös klimatpolitik som innebär att nationella utsläppsbegränsande åtgärder kombineras med ett internationellt engagemang och en satsning på att utveckla Kyotoprotokollets alla delar. En del i denna politik är miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* vari det slås fast en långsiktig ambition att begränsa utsläppen samt en utvecklingsbana genom de nationella delmålen om att minska utsläppen med fyra procent till perioden 2008–2012 och med 40 procent i den s.k. icke-handlande sektorn till 2020 jämfört med 1990.

Fortsatta begränsningar av utsläppen i Sverige kommer att krävas i alla samhällssektorer. En betydande potential att minska utsläppen finns i transport- och bostadssektorerna.

Utsläppen från transportsektorn har fram till 2007 uppvisat en ökande trend. Den ökade inblandningen av etanol i bensin och miljöbilspremien har dämpat denna effekt liksom nedgången i ekonomin. Vi har i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) presenterat en handlingsplan för omställningen till en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Betydande insatser krävs såväl nationellt som internationellt. Energieffektiviteten hos fordon

och farkoster behöver öka, fossila bränslen behöver ersättas med förnybara drivmedel och energibärare, de olika transportslagen bör utnyttjas och samordnas effektivare samt kollektivresandet stimuleras. Det måste också vara attraktivt för resenärer och transportköpare att i större utsträckning välja klimateffektiva alternativ.

Utsläppen från bebyggelsen har, till skillnad från transportsektorn, minskat betydligt. Denna positiva trend bör förstärkas, bl.a. genom en satsning på energieffektivisering i bebyggelsen. Användningen av fossila bränslen för uppvärmning kommer att avvecklas till 2020. På energiområdet är ambitionen att minst 50 procent av all energi ska vara förnybar samtidigt som energianvändningen ska bli 20 procent effektivare till 2020.

Utvecklade ekonomiska styrmedel som höjd koldioxidskatt, en ökad koldioxidrelatering av fordonskatterna, skattebefrielse från fordonsskatt för personbilar med bättre miljöegenskaper, höjda drivmedelsskatter för fossila bränslen, minskad nedsättning av koldioxidskatten för industrin och jord-, skogs- och vattenbruk bedöms kunna leda till minskningar med ungefär 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Investeringsstödet till spridning av ny energiteknik som biogas och solceller som presenterades i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) beräknas tillsammans med investeringsstödet för biogas i jordbruket inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013 ge ett bidrag till utsläppsminskningen på nära 0,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Dessa ingår i paketet med utvecklade ekonomiska styrmedel som aviserades i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162). Skattefrågorna beslutades av riksdagen efter förslag i propositionen Vissa punktskattefrågor med anledning av budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

Lagstiftningen på EU-nivå med bindande koldioxidkrav för personbilar som successivt införs fr.o.m. 2012 tillsammans med krav på ökad andel förnybar energi i transporter samt kommande krav på lätta nyttofordon bedöms kunna bidra med utsläppsminskningar i storleksordningen 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2020.

Övriga nationella åtgärder som beskrivs i klimatpropositionen beräknas sammantaget minska utsläppen med minst 0,3 miljoner ton.

Den resterande tredjedelen av reduktionen till 2020 beräknas göras i form av investeringar och i flexibla mekanismer såsom CDM.

Sammantaget med de utsläppsminskningar som redan uppnåtts innebär detta en åtgärdsplan som motsvarar de ca 20 miljoner ton som krävs för att uppnå en minskning av utsläppen med 40 procent till 2020.

EU:s klimat- och energipaket utgör en central del av de svenska insatserna för att begränsa utsläppen även i den s.k. icke-handlade sektorn.

I avsnitt 8.3 redovisas vissa åtgärder som behövs för att uppnå miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*. Då ett par av dessa luftföroreningar även är viktiga växthusgaser kompletterar de förslagen insatserna inom klimatpolitiken.

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Konsekvenserna i övrigt av ovan nämnda insatser har behandlats i propositionerna En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat och Energi (prop. 2008/09:162 och prop. 2008/09:163).

## 8 Frisk luft

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Frisk luft* att luften är så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Bakgrunden redovisades i kapitel 7 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 38 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt sex delmål om halterna av svaveldioxid, kvävedioxid, marknära ozon, partiklar och flyktiga organiska ämnen samt om utsläpp av flyktiga organiska ämnen (prop. 2004/05:150 s. 36 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 8.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Frisk luft*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* innebär att halterna av luftföroreningar inte överskrider lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. Riktvärdena sätts med hänsyn till personer med överkänslighet och astma. Riktvärdena är att halten av:

- bensen inte överstiger 1 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde,
- bens(a)pyren inte överstiger 0,0001 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde,
- butadien inte överstiger 0,2 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde,
- formaldehyd inte överstiger 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde,
- partiklar (PM10) inte överstiger 15 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde och 30 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde,
- sot inte överstiger 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde,
- marknära ozon inte överstiger 70 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett åttatimmarsmedelvärde, 80 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde och 10 000 mikrogram per kubikmeter luft under en timme beräknat som ett AOT40-värde under perioden från och med april till och med september,
- kvävedioxid inte överstiger 20 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde och 60 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde (98-percentil), och
- svaveldioxid inte överstiger 5 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ser ett behov av ett målvärde för skador på material. *Länsstyrelsen i Värmlands län* bedömer att förslagen till riktvärden för vilka halter som inte bör överskridas är relevanta med tanke på ramdirektivet för utomhusluft och möjliggör skydd för människors hälsa och miljön. *Nätverket Frisk luft* anser att Miljömålsrådets förslag att ta bort tidsmålet för miljökvalitetsmålet är oacceptabelt ur hälsosynpunkt.

*Gävle kommun* anser att hälsoproblem med små partiklar bör utredas ytterligare och även hur korttidsexponeringar påverkar känsliga grupper. *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Världsnaturfonden WWF* delar inte Miljömålsrådets syn att underlaget är otillräckligt för att kunna föreslå en precisering för PM<sub>2.5</sub>. WHO:s senaste riktlinjer bör kunna användas. *Astma- och Allergiförbundet* beskriver frågan om hälsoproblem med partiklar i utomhusluft och påtalar att problem för känsliga personer finns även vid halter under miljökvalitetsnormen för partiklar (PM<sub>10</sub>). Normen för PM<sub>10</sub> bör i stort sett halveras, vilket kräver att problemet med vägdamm tas på större allvar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Frisk luft* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 38).

Kunskapsutvecklingen inom området motiverar enligt Miljömålsrådet endast begränsade förändringar av bedömningen av målets innebörd. Vi delar den uppfattningen. En förändring gäller svaveldioxid där delmålet är uppnått och halterna i luften i Sverige nu är lägre än en lågrisknivå som inte bör överskridas (se delmål 1 om svaveldioxid). Lågrisknivån bör införas som en del av preciseringen.

Även för kvävedioxid är det möjligt att ange en lågrisknivå. Även känsliga personers hälsa skyddas om timmedelvärdet inte överstiger 60 mikrogram per kubikmeter luft. Material och kulturmiljön skyddas om årsmedelvärdet inte överstiger 20 mikrogram per kubikmeter luft. Dessa nivåer bör underskridas i hela landet för att *Frisk luft* ska kunna anses vara nått. Samma nivåer anges i delmål 2 om halten av kväveoxider men kravet där är något lindrigare då det anges att värdena ska underskridas ”i huvudsak”.

I propositionen angavs även en lågrisknivå för eten. Naturvårdsverket har dock konstaterat att underlaget för att ange en lågrisknivå för eten är svagt. Däremot har Institutet för miljömedicin bedömt att i den aktuella gruppen av kolväten utgör 1,3-butadien den största cancerrisken för befolkningen. Ämnet är en färglös gas som används vid tillverkning av syntetiskt gummi och plast. Den bildas även vid förbränning. De största källorna för allmänheten är rökning och vägtrafiken. Den föreslagna lågrisknivån är 0,2–1,0 mikrogram per kubikmeter luft.

I övrigt kvarstår den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålets innebörd. Det gäller bl.a. partiklar där dagens kunskap dock tyder på att det inte finns någon lågrisknivå.

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* om omfattande åtgärder vidtas. Det krävs framför allt insatser mot utsläppen av partiklar och på ett internationellt plan mot utsläppen av kväveoxider.

Delmålen om halten av svaveldioxid och om utsläpp av flyktiga organiska ämnen är uppnådda. Däremot krävs ytterligare åtgärder för att nå delmålen om halterna av kvävedioxid, marknära ozon, partiklar och bens(a)pyren.

**Miljömålsrådets bedömning:** Regeringen gör en något mer positiv bedömning än Miljömålsrådet med anledning av att ett par beslut om viktiga åtgärder har fattats sedan rådets rapport presenterades samt att bedömningsgrunden har ändrats.

**Remissinstanserna:** *Vägverket* stödjer Miljömålsrådets bedömning och menar att ett internationellt gemensamt agerande är nödvändigt för att ändra trenden. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framför att målen bör kunna nås i deras län, utom på ett fåtal särskilt utsatta gatuavsnitt. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut* konstaterar att Miljömålsrådets analys överensstämmer med deras i frågor om marknära ozon, partiklar, bens(a)pyren, bensen och sot. *Statens folkhälsoinstitut* bedömer att miljö kvalitetsmålet är svårt att nå till 2020. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* saknar en kvantitativ bedömning av hur stora utsläppsminskningar som ytterligare krävs för att miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* ska kunna nås. *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Världsnaturfonden WWF* och *Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund* anser att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram en bedömning av hur stora nedfalls- och haltminskningar som krävs och koppla dessa till en bedömning av behovet av utsläppsminskningar såväl i Sverige som internationellt.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* om omfattande åtgärder vidtas. Luftkvaliteten förbättrades avsevärt mellan 1980 och 2000. Därefter har halterna av flera luftföroreningar inte sänkts i någon påtaglig utsträckning. Baserat på prognoser fram till 2020 i EU:s tematiska strategi för luftföroreningar samt nationella prognoser för luftföroreningar bedömer vi att det blir svårt att nå bl.a. lågrisknivåerna för bens(a)pyren och ozon till 2025 (se föregående avsnitt). I Sverige beräknas luftföroreningar 2020 därför fortfarande avkorta livslängden med i genomsnitt två månader. Det är även osäkert om partikelhalterna kan minska till oskadliga nivåer. Vissa åtgärder som förbättrar luftkvaliteten kommer dock att sänka halterna ytterligare under åren därefter (se avsnitt 8.3).

Svårigheterna att nå miljö kvalitetsmålet beror till stor del på att det tar tid för åtgärder att få genomslag samt att utsläppen fortfarande ökar i delar av vår omvärld (se delmål 3 om halten av marknära ozon).

Socialstyrelsen framhåller i sin Miljöhälsorapport 2009 att det tar årtionden innan de fulla effekterna av insatserna för att förbättra luftkvaliteten märks. Orsaken är att vissa sjukdomar som knyts till luftföroreningar märks först efter en mycket lång tidsperiod. Det gäller t.ex. cancer och hjärt-kärlsjukdomar.

#### *Delmål 1 om halten av svaveldioxid*

Delmålet innebär att halten av svaveldioxid inte överstiger 5 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde i alla Sveriges kommuner. Delmålet och därmed även lågrisknivån uppnåddes omkring 2005 tack vare sänkta svavelhalter i bränslen och minskad fossilbränsleanvändning i energiproduktionen. Jämfört med 1980-talets början har halterna i höjd med hustaken i Stockholm nu minskat med nästan 90 procent.

Det viktigaste kvarvarande problemet är sjöfartens utsläpp av svaveldioxid. De skärpta krav på svavelhalter i marina bränslen som den internationella sjöfartsorganisationen IMO antog i oktober 2008 torde medföra att bakgrundhalterna samt halterna i hamnstäder minskar ytterligare från och med 2012 (se avsnitt 8.3).

#### *Delmål 2 om halten av kvävedioxid*

Delmålet innebär att halterna av kvävedioxid år 2010 i huvudsak underskrider 60 mikrogram per kubikmeter luft som timmedelvärde och 20 mikrogram per kubikmeter luft som årsmedelvärde. Timmedelvärdet överskrids högst 175 timmar per år.

Delmålet nås i många tätorter men i ett par större och medelstora städer har halterna av kvävedioxid under senare år varit oförändrade eller t.o.m. ökat. Det gäller främst starkt trafikpåverkade miljöer. För att sänka halterna i dessa områden krävs bl.a. lokalt arbete, t.ex. inom ramen för åtgärdsprogrammen för luftkvalitet. Insatser inom EU, konventionen för långväga gränsöverskridande luftföroreningar, CLRTAP, och IMO bidrar genom att minska de utsläpp som påverkar bakgrundhalterna av kväveoxider (se avsnitt 8.3).

Kväveoxider släpps ut både som kvävedioxid och den mindre hälsopåverkande formen kvävemoxid. Hur stor andel som släpps ut som kvävedioxid beror bl.a. på vilken reningsteknik som används och på trafikflödet. Dessutom gynnar höga bakgrundshalter av ozon omvandlingen av kvävemoxid till kvävedioxid. De ökande bakgrundshalterna av ozon (se nedan) bidrar till att det är svårt att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i vissa städer.

#### *Delmål 3 om halten av marknära ozon*

Delmålet innebär att halten av marknära ozon inte överskrider 120 mikrogram per kubikmeter luft som åtta timmars medelvärde år 2010.

Ozon är skadligt för såväl människors hälsa, växtligheten samt byggnader, kulturskatter m.m. Det är dessutom en mycket viktig växthusgas av betydelse för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Bedömningen är att det blir mycket svårt att nå delmålet inom utsatt tid. Överskridandena sker oftast sommartid då ozon bildas genom reaktioner mellan kväveoxider och flyktiga organiska ämnen som sker i ljus och gynnas av hög temperatur. Till skillnad från flera andra luftföroreningar är halterna oftast högre på landsbygden än i tätorter eftersom ozon bryts ned när det reagerar med kvävemonoxid i färska bilavgaser.

Halterna av marknära ozon uppvisar två olika trender. Antalet episoder med mycket höga halter av ozon har minskat i de nordiska länderna. Exempelvis minskar det maximala åttatimmarsmedelvärdet något i landsbygdsmiljö liksom antalet dagar när det överskrider 120 mikrogram per kubikmeter. Utvecklingen är inte entydig utan varierar lokalt. Minsningen gäller bl.a. sydvästra Sverige, som är landets mest utsatta del.

Den andra trenden är att bakgrundshalterna av ozon ökar. Det beror på att utsläppen av utgångsämnen ökar i Asien. Dessutom ökar utsläppen av kväveoxider från sjöfarten. En del av föroreningarna och det bildade ozonet hinner transporteras till Europa med luftströmmarna innan de bryts ned. Därmed krävs internationellt samarbete för att delmålet ska kunna nås. Det bör ske bl.a. inom ramen för förhandlingarna om EU:s takdirektiv samt inom CLRTAP. IMO:s beslut om skärpta utsläppskrav är viktigt men får genomslag först efter det att delmålet ska vara uppnått (se avsnitt 8.3).

#### *Delmål 4 om utsläpp av flyktiga organiska ämnen*

Delmålet innebär att de svenska utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) har minskat till 241 000 ton år 2010.

Kolväten påverkar miljö och hälsa på olika sätt beroende på vilket ämne eller vilken kolvätegrupp det är. Vissa är cancerframkallande eller utgör betydande hälsorisker av andra orsaker. Andra är aktiva i bildningen av marknära ozon. Till dessa hör metan och eten. Metan är kemiskt stabil och främst en växthusgas. Utsläppen av metan behandlades därför i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162).

Utsläppen av flyktiga organiska ämnen utom metan (NMVOC) minskar i Sverige och i övriga Europa och inget tyder på att den trenden kommer att brytas. Delmålet har i sin nuvarande lydelse redan uppnåtts. Enligt nya beräkningar är utsläppen sedan ett antal år tillbaka betydligt lägre än vad som anges i delmålet. År 2007 bedömdes de uppgå till 177 000 ton.

#### *Delmål 5 om halterna av partiklar*

Delmålet innebär att halterna av partiklar, PM<sub>10</sub>, år 2010 underskrider dygnsmedelvärdet 35 mikrogram per kubikmeter luft och årsmedelvärdet 20 mikrogram per kubikmeter luft. Dygnsmedelvärdet överskrids högst 37 dygn per år. För partiklar, PM<sub>2,5</sub>, underskrids år 2010 dygnsmedelvärdet 20 mikrogram per kubikmeter luft och årsmedelvärdet

12 mikrogram per kubikmeter luft. Dygnsmedelvärde överskrider högst 37 dygn per år. Prop. 2009/10:155

Jämfört med regeringens förslag i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49) beslöt riksdagen att tidpunkten när målet avsågs vara uppnått skulle tidigareläggas från år 2015 till år 2010.

Det blir mycket svårt att nå delmålet till 2010 och det finns inte någon entydig trend att halterna minskar. I belastade tätortsmiljöer är slitaget vid barmarkskörning med dubbdäck den viktigaste förklaringen till att halterna av  $PM_{10}$  är höga. Även från bromsar, däck och vägsand bildas slitagepartiklar men detta bidrag är inte lika stort. För att halterna ska minska krävs framför allt minskad barmarkskörning med dubbdäck. Regeringen ändrade i oktober 2009 Trafikförordningen (1998:1276) så att kommunerna kan förbjuda användningen av dubbdäck på vissa gator. Stockholms kommun har redan infört förbud på delar av Södermalm och ytterligare ett antal kommuner avser att fatta liknande beslut.

De viktigaste källorna till  $PM_{2,5}$  i tätortsmiljöer med höga halter är trafikavgaser och vedeldning. För att halterna ska minska krävs bl.a. åtgärder mot utsläppen från dieseldrivna bilar och arbetsmaskiner samt att utsläppen från äldre vedpannor åtgärdas.

#### *Delmål 6 om halten av bens(a)pyren*

Delmålet innebär att årsmedelvärdet för halten av bens(a)pyren i huvudsak underskrider 0,3 nanogram per kubikmeter luft år 2015.

Vedeldning är i dag den största källan till utsläpp av bens(a)pyren i Sverige. Vissa utsläpp sker även från trafiken. Tidigare skedde betydande utsläpp i samband med råframställning av aluminium men de har minskat sedan processtekniken ändrades. Vissa utsläpp sker från koksverk men dessa är i dag av mindre betydelse.

Delmålet nås i de flesta tätorter. Halterna är vanligtvis högst vintertid. De högsta årsmedelvärdena, ca 0,1 nanogram per kubikmeter, har uppmätts i södra Sverige vilket i stor utsträckning beror på utsläpp i andra länder. Däremot är bidraget från lokal uppvärmning minst i södra Sverige.

På platser med inlandsklimat och utbredd vedeldning överskrider delmålets nivå 0,3 nanogram per kubikmeter som årsmedelvärde. Delmålet kan vara möjligt att nå om åtgärder vidtas mot höga utsläpp från småskalig vedeldning (se avsnitt 8.3).

### 8.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Regeringens bedömning:</b> För att nå miljö kvalitetsmålen <i>Frisk luft</i> och <i>Bara naturlig försurning</i> krävs framför allt ytterligare åtgärder mot utsläppen av kväveoxider och ozonbildande kolväten samt lokala insatser mot partiklar och hälsofarliga kolväten. Vidare är de beslutade insatserna för att begränsa sjöfartens utsläpp av svaveldioxid viktiga. Dessa prioriteringar bör ligga till grund för Sveriges arbete med EU:s</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar huvudsakligen åtgärdsförslagen samlat i strategin för effektivare energianvändning och transporter. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** Synpunkterna på förslagen i strategin för effektivare energianvändning och transporter är omfattande. Det finns ett brett stöd för det områdesövergripande angreppssättet i förslaget. Exempelvis framhåller *Linköpings* och *Växjö kommuner* förslaget som ett gott exempel på ett samordnat helhetsperspektiv. Vidare stödjer flertalet av de remissinstanser som kommenterar dem förslagen som medför energieffektivisering och samordning av transporter. *Konjunkturinstitutet* påpekar att det inte är säkert att styrmedel som leder till en effektivare energianvändning är kostnadseffektiva. Institutet betonar även vikten av att specificera vad enskilda styrmedel främst är avsedda att styra emot.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

För att nå miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* krävs framför allt ytterligare åtgärder mot utsläppen av kväveoxider och ozonbildande kolväten samt lokala insatser mot partiklar och hälsofarliga kolväten. Det är centralt att EU enas om ett nytt takdirektiv som innebär att samtliga medlemsländer får åtaganden som innebär att de måste minska sina utsläpp. De beslutade insatserna för att begränsa sjöfartens utsläpp kommer att medföra att nedfallet av svavelföreningar minskar kraftigt.

Det finns en nära koppling mellan insatserna för att minska utsläppen av klimatpåverkande gaser och luftföroreningar som påverkar hälsan och växtligheten och bidrar till försurning och övergödning. Utsläppen sker från samma källor, åtgärderna ger oftast positiva synergieffekter och vissa luftföroreningar är viktiga växthusgaser. Det gäller t.ex. ozon och kväveoxider. Det är därför en fördel om åtgärdsarbetet när det gäller miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* samordnas i lämpliga delar. Även de miljökvalitetsmål som har anknytning till övergödning berörs av åtgärder som minskar utsläppen av kväveoxider.

### *Effektivare energianvändning och transporter*

I Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom (dnr M2008/1443/Mk) ingick ett förslag om en åtgärdsstrategi för effektivare energianvändning och transporter med åtgärder som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*. Naturvårdsverket har därefter redovisat hur förslagen har följts upp (dnr M2009/

3158/Mk). I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) har vi behandlat de förslag som även har betydande effekt på växthusgasutsläppen. Av övriga förslag har ett flertal åtgärder genomförts helt eller delvis. Det gäller bl.a.:

- Åtgärder mot partikelbildning som beror på användning av dubbdäck.
- En frivillig miljömärkning av byggnader kopplad till energideklarationen har tagits fram genom Boverkets Bygga-bo dialog (se *God bebyggd miljö*, avsnitt 21.3).
- Åtgärder för att öka efterlevnaden av hastighetsgränser.
- Åtgärder för att stimulera användningen av biodrivmedel inom transportsektorn.

Däremot har de förslag om långsiktigt verkande åtgärder som energieffektivisering genom ett transporteffektivt samhälle som ingick i strategin endast genomförts till en mindre del.

### *Effekter av åtgärder avsedda att begränsa utsläppen av växthusgaser*

I den ovan nämnda propositionen aviserade vi åtgärder med syfte att begränsa de svenska utsläppen av växthusgaser. Ett flertal av dessa sänker även utsläppen av andra luftföroreningar och kan därför bidra till att miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* nås. Det gäller bl.a.:

- En höjning av koldioxidskatten för utsläppen utanför den handlande sektorn.
- En höjning av energiskatten på diesel i två steg med sammanlagt 40 öre per liter.
- Omstruktureringen av beskattningen av lätta dieselfordon.
- Inriktningen att den svenska fordonsflottan år 2030 ska vara oberoende av fossila bränslen.
- En satsning på förnybara drivmedel och energieffektivare fordons-tekniker, elhybridbilar och elbilar.
- Sverige bör agera för att den internationella sjöfarten inkluderas i ett system för utsläppshandel och för att dess utsläpp av kväveoxider minskar.
- Förenklad tillståndsgivning för vindkraft.

### *Luftvårdsarbete internationellt och inom EU*

Endast åtta procent av de sura svavelföreningar som faller ned i Sverige kommer från svenska källor. Förhållandet är likartat för flera andra luftföroreningar. För att nå miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* krävs därför internationell samverkan då Sverige är beroende av att utsläppen av svavel- och kväveoxider, kolväten och partiklar minskar i andra länder. I det fallet har olika insatser inom EU visat sig vara avgörande. Sverige bör även i fortsättningen delta aktivt i arbetet med att utveckla EU:s olika direktiv som har till syfte att minska utsläppen av luftföroreningar.

Den internationella klimatprocessen har betydande konsekvenser för utvecklingen inom luftvårdsområdet och vice versa. Särskilt problemen

kring ozonbildning och utsläppen av partiklar berör båda områdena. Ozonbildning behandlas i avsnitt 8.2, delmål 4 om halten av marknära ozon. Situationen är mer komplex då det gäller partiklar. Aerosoler, som räknas in i kategorin PM<sub>2,5</sub>, har en avkylande effekt medan sot, i praktiken PM<sub>10</sub>, är en viktig förklaring till polarisarnas avsmältning.

Kommissionen har skjutit upp presentationen av förslaget till ett nytt direktiv med nationella utsläppstak för luftföroreningar. Det är angeläget att ett nytt takdirektiv antas eftersom det innebär att samtliga medlemsländer får nya åtaganden att minska sina utsläpp. Eftersom känsligheten hos ekosystemen varierar kraftigt mellan olika delar av Europa bör kraven om utsläppsminskningar fördelas så att skadorna minimeras på ett kostnadseffektivt sätt. Det synsättet är viktigt för Sverige eftersom delar av vårt land har känsliga ekosystem som påverkas starkt av utsläpp i andra länder.

För flera föroreningar har långdistanstransporten långsiktigt ökat och bidragit till att halterna i omgivningsluften i Sverige minskar långsammare än vad utsläppen gör i Sverige och våra grannländer. Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, CLRTAP, kompletterar insatserna inom EU. Konventionen omfattar förutom EU länder i östra Europa samt USA och Canada. Det är en viktig arena för samarbete med exempelvis Ryssland, Vitryssland och Ukraina, vars utsläpp påverkar Sverige.

Under konventionen finns det s.k. Göteborgsprotokollet vari det anges utsläppstak som för EU-15 i stort överensstämmer med de som framgår av det nuvarande takdirektivet (2001/81/EG). Protokollet är viktigt eftersom det innebär att de länder som inte omfattas av takdirektivet involveras aktivt i det europeiska luftvårdsarbetet. För närvarande förbereds ett beslut om ett nytt protokoll som är avsett att ersätta Göteborgsprotokollet.

Inom EU pågår förhandlingar om förslaget om att ändra IPPC-direktivet (2008/1/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Förslaget innebär bl.a. att utsläppskraven för stora förbränningsanläggningar och anläggningar för avfallsförbränning skärps efter 2016.

EU:s utveckling av skärpta avgaskkrav innebär att utsläppskraven för nya lätta bilar, nya lätta lastbilar och bussar och för motorer till nya tunga fordon skärps 2011, 2012 respektive 2013. Utsläppskraven för motorer till större dieseldrivna arbetsmaskiner skärps beroende på motoreffekt fram till och med 2014.

### *Minskade utsläpp från sjöfarten*

Den internationella sjöfartsorganisation, IMO, enades vid sitt möte i oktober 2008 om följande:

- Den 1 juli 2010 skärps kravet för Östersjön, Nordsjön och Engelska Kanalen från 1,5 viktprocent svavel i marint bränsle till 1,0 viktprocent. Den 1 januari 2015 sänks halten till 0,1 viktprocent.
- Den 1 januari 2012 skärps det globala kravet från 4,5 till 3 viktprocent svavel. År 2020 skärps det till 0,5 viktprocent. Om det visar

sig att det råder brist på s.k. destillatbränslen (en analys görs 2018) kan denna tidsgräns skjutas fram till senast 2025. Prop. 2009/10:155

- Den 1 januari 2011 ska utsläppen av kväveoxider från nybyggda fartyg globalt vara 2,5 gram per kilowattimme lägre än i dag. Det motsvarar en reduktion med ca 30 procent.
- Den 1 januari 2016 ska utsläppen av kväveoxider i Östersjön och Nordsjön från nya fartyg vara 80 procent lägre än i dag under förutsättning att IMO beslutar att båda dessa områden ska omfattas av särskilt stränga krav på utsläppen av kväveoxider, s.k. NECA-områden.

Fartyg byggda under 1990-talet och senare uppgraderas successivt.

IMO:s beslut betyder sammantaget att nedfallet av försurande svavel-föreningar från sjöfarten kommer att minska markant i och med att kraven skärps. När det gäller kväveoxider tar det tid innan kravskärpningen leder till påtagliga minskningar av nedfallet eftersom genomslaget är fullständigt först när befintliga fartyg fasats ut. Utan det beslutet skulle sjöfartens utsläpp av svaveldioxid i europeiska vatten inom några år överstiga utsläppen från källor på land inom EU. Omkring 2020 skulle även sjöfartens utsläpp av kväveoxider överstiga de från källor på land. För närvarande arbetar vi med att genomföra de senaste bestämmelserna samt IMO:s nya bestämmelser.

I maj 2007 redovisade Sjöfartsverket tillsammans med Statens energimyndighet, Naturvårdsverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ett regeringsuppdrag (dnr N2007/4548/TR) om hur ett handelssystem med utsläppsrätter för kväve- och svaveloxider skulle kunna utformas så att sjöfarten ingår. Myndigheterna tar inte ställning till om handel med utsläppsrätter bör införas eller till hur ett handelssystem i så fall bör se ut. Däremot konstateras att det är tekniskt möjligt att utforma. Rapporten har remissbehandlats.

Fartyg som ligger i hamn producerar vanligen sin el med dieseldrivna generatorer. I 12 § förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle föreskrivs att från 1 januari 2010 ska fartyg som planerar att ligga i hamn mer än två timmar inte använda ett bränsle som innehåller mer än 0,1 procent svavel. Utsläppen från dem försämrar dock luftkvaliteten i hamnstäderna varför fartygen i stället bör anslutas till det allmänna elnätet. Detta sker dock inte i någon större utsträckning av kostnadsskäl, el som levereras till fartyg i hamn är beskattad till skillnad från fartygsbränsle. I lagrådsremissen Bättre skattemässiga förutsättningar för biogas samt landansluten el till fartyg i hamn (Fi2010/992) som lämnades till Lagrådet den 19 februari 2010 föreslås att energiskatten på elektrisk kraft som levereras till fartyg som ligger i hamn sätts ned från dagens generella nivå till 0,5 öre per kWh. Skattemöten förutsätter att Rådet på förslag av Kommissionen beslutar om undantag från energiskattedirektivets regler.

### *Ett nytt ramdirektiv för luftkvalitet*

Det nya luftkvalitetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa)

ska ersätta det nu gällande ramdirektivet för luftkvalitet (rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten) samt rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxider och kväveoxider, partiklar och bly i luften, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/69/EG av den 16 november 2000 om gränsvärden för bensen och kolmonoxid i luften, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/3/EG av den 12 februari 2002 om ozon i luften och rådets beslut 97/101/EG av den 27 januari 1997 om inrättande av ett ömsesidigt utbyte om information och uppgifter från nätverk och enskilda stationer som mäter luftföroreningar i medlemsstaterna. Det finns därmed gemensamma regler om de högsta tillåtna halterna av svaveldioxid, kväveoxider (särskilt kvävedioxid), partiklar, bly, bensen, kolmonoxid och ozon. Regelverket för partiklar, som tidigare endast gällde större partiklar,  $PM_{10}$ , har nu kompletterats med bestämmelser om små partiklar,  $PM_{2,5}$ . I direktivet finns även gemensamma bestämmelser om hur halterna av luftföroreningar ska övervakas, om när åtgärdsprogram för luftkvaliteten ska upprättas och vid vilka nivåer allmänheten ska informeras.

Naturvårdsverket redovisade i oktober 2008 sitt förslag om hur det nya direktivet bör genomföras i svensk rätt (dnr M2008/3939/Mk). Det innebär bl.a. att en miljökvalitetsnorm för små partiklar,  $PM_{2,5}$ , införs och att de s.k. utvärderingströsklarna för större partiklar,  $PM_{10}$ , ändras så att kraven på när kommunerna ska mäta minskar. I verkets förslag ingår även en revision av verkets tidigare förslag om hur övervakning av luftkvaliteten kan effektiviseras (dnr M2004/185/Mk och M2005/1863/Mk). Förslaget har remissbehandlats och bereds f.n. i Regeringskansliet. Ramdirektivet ska vara genomfört den 11 juni 2010.

### *Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram*

Regeringen får enligt 5 kap. miljöbalken (1998:808) meddela miljökvalitetsnormer för vissa geografiska områden eller för hela landet. Syftet ska vara att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. För luftkvaliteten har miljökvalitetsnormer fastlagts i förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft. Normer finns för sammanlagt elva olika ämnen. Regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska kunna uppfyllas. Vi avser att inom kort lämna förslag om lagstiftningen om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram till riksdagen.

För att förbättra uppföljningen av de insatser som sker med anledning av åtgärdsprogrammen fick de berörda länsstyrelserna i sina regleringsbrev för 2009 ett krav om återrapportering i denna fråga.

### *Miljödriven näringsutveckling minskar utsläppen av luftföroreningar*

Näringslivet genomför på egen hand omställningar som både är ekonomiskt lönsamma och leder till minskad miljöpåverkan. Det är projekt

som initieras av verksamhetsutövarna själva eller med medverkan av myndigheter. Exempel på sådana projekt är:

- Göteborgs hamn har utvecklat ett system med tågpendlar som tredubblat järnvägstransporterna till och från hamnen mellan 2001 och 2009. Omläggningen har varit lönsam företagsekonomiskt och har minskat utsläppen av koldioxid från transporterna till hamnen med 48 000 ton. För kväveoxider och kolväten är minskningen 420 respektive 9,4 ton.
- Vägverket samordnar projektet Klimatneutrala godstransporter. I projektet deltar i dag 14 olika parter, från stora transportköpare och transportföretag till forskningsinstitutioner. Parterna har gemensamma mål om effektivare transporter och fordon, effektiv bränsleproduktion och utökad användning av förnybara drivmedel. Deltagarna har gjort åtaganden som innebär att de sammanlagt kommer att utnyttja energi effektivare och minska utsläppen av bl.a. luftföroreningar.
- Taxi Stockholm har på tre år mer än halverat utsläppen av koldioxid genom att introducera alternativa bränslen. Företaget använder dessutom endast odubbade vinterdäck. Flera andra taxibolag genomför liknande åtgärder.

I andra fall utvecklar företag effektiv teknik för att möta exempelvis de krav som ställs i samband med tillståndprocesserna. SSAB i Borlänge har utvecklat och infört ny förbränningsteknik i en gasolugn som innebär att de har kunnat reducera sina utsläpp av kväveoxider till en låg kostnad och som i jämförelse med andra reningsmetoder är smidigare om kapaciteten ökar.

### *Kommunala initiativ*

Kommunerna är viktiga aktörer i arbetet med att förbättra luftföroreningssituationen lokalt. Utöver att de genomför åtgärder enligt åtgärdsprogrammen för luftkvalitet m.m. har ett flertal kommuner och landsting frivilligt genomfört åtgärder som förbättrar luftkvaliteten och minskar utsläppen. Det gäller t.ex. förbättrad kollektivtrafik och resopolicier som leder till att de anställda i högre grad använder cykel, kollektivtrafik och bilpooler i stället för egen bil i tjänsten. Det förekommer även att kommuner försöker stimulera att de anställda cyklar eller reser kollektivt till och från arbetsplatsen. Kommunerna är även viktiga beställare av transport- och entreprenadtjänster. Ett par kommuner har anslutit sig till Vägverkets gemensamma upphandlingskrav för sådana.

Göteborgs kommun har provat ett flertal åtgärder för att minska utsläppen från den lokala trafiken. Ett hundratal invånare erhöll ett årskort till kollektivtrafiken eller ett medlemskap i en bilpool i utbyte mot att de skrotade sin bil. Kommunen har även sett över sin parkeringspolicy med syfte att motivera till resor med andra färdmedel än bil. Vidare genomför kommunen rådgivning för att få företag och privatpersoner att lägga om sina resvanor. Den 28 januari 2010 tog Göteborgs kommunfullmäktige ett principbeslut om att införa trängselskatt i Göteborg. I en framställan (Fi2010/611), som inkom till Finansdepartementet den 1 februari 2010, föreslår Göteborgs kommun och Vägverket och att trängselskatt ska

införas i Göteborg från den 1 januari 2013. Syftet med en trängselskatt är att förbättra både framkomligheten och miljön i Göteborg. I promemoria från Finansdepartementet den 3 mars 2010 föreslås att trängselskatt ska införas i Göteborgs kommun i enlighet med inkommen framställan. Intäkterna från trängselskatt ska delfinansiera vissa infrastruktursatsningar i Västsverige.

Kristianstads kommun har inom ramen för en långsiktig satsning på biogas byggt ut ett system för produktion och distribution av biogas. En viktig tanke har varit att utnyttja de lokala förutsättningarna. Förutom att avloppsslam och avfall rötas och utnyttjas har ett nedlagt sockerbruk byggts om så att jordbrukets restprodukter kan utnyttjas. Cirka 250 bilar drivs med biogas liksom hela stadstrafiken. Biogasen används tillsammans med flis för att producera fjärrvärme.

Växjö kommun satte 1996 upp ett mål om att bli en fossilbränslefri kommun. För att nå målet arbetar kommunen för att öka användningen av energi från förnybara energikällor, att effektivisera energianvändningen och att ställa om till ett fossilbränslefritt transportsystem.

### *Lokala problem med småskalig vedeldning*

Småskalig uppvärmning med ved bidrar framför allt till lokalt höga halter av kolväten, däribland bens(a)pyren. Även frekvent trivseldning och grillning påverkar luftmiljön negativt. Miljömålsrådet lämnade två förslag till åtgärder. Det ena gällde ett bidrag till förbättring av befintliga anläggningar och det andra att ett miljöklasssystem skulle utvecklas.

Statens energimyndighet redovisade 2004 ett uppdrag om utsläppen från småskalig vedeldning (dnr M2004/1229/Mk). En slutsats var att generella krav på befintliga anläggningar som ökar kostnaderna för användarna kan öka eluppvärmningen och oljeanvändningen. De största problemen kan dessutom knytas till enskilda äldre pannor utan ackumulator-tank eller till felaktig eldning (t.ex. med dåligt torkad ved). Sådana pannor kan ha utsläpp som är mångdubbelt större än de från nya pannor och befintliga pannor som eldas korrekt. Det är därför mest intressant att åtgärda enskilda problem. Kommunerna kan enligt 40 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ta fram föreskrifter om tillfälligt förbud mot småskalig eldning med vissa fasta bränslen inom särskilt angivna områden samt om skötsel och tillsyn av eldningsanordning för vissa fasta bränslen. Statens energimyndighet har genom sitt regleringsbrev för 2010 fått i uppdrag att bedöma behovet och konsekvenserna av att ge kommunerna utökade möjligheter att inskrida mot enskilda anläggningar med höga utsläpp.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella effekterna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Konsekvenserna av de klimatrelaterade åtgärder som nämnts i detta avsnitt har behandlats i proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat. Intäktsbortfallet knutet till skattenedsättningen för landansluten el för fartyg i hamnar redovisas i lagrådsremissen Bättre skattemässiga

förutsättningar för biogas samt landansluten el till fartyg i hamn (dnr Fi2010/992) som lämnades till Lagrådet den 19 februari 2010. Prop. 2009/10:155

Sjöfartsverket fick i uppdrag i slutet av 2008 att efter hörande av en expertgrupp utvärdera vilka konsekvenser IMO:s nya regler om kraven av svavelhalten i marint bränsle kommer att innebära för svenskt näringsliv. Uppdraget redovisades i maj 2009. Om antagandena om kostnaderna för att införa de nya reglerna är korrekta beräknar Sjöfartsverket att bränslekostnaderna ökar med mellan 50 och 55 procent. Beräkningarna i Sjöfartsverkets rapport indikerar att en överföring av sjötransporter till landtransporter sannolikt kommer att ske. Rapporten har remissbehandlats (dnr N2009/4814/TR). Regeringen avvaktar Kommissionens konsekvensanalys i frågan.

Insatserna som nämns i detta avsnitt kommer att minska kostnaderna för hälsoeffekter och skador på ekosystemen.

## 9 Bara naturlig försurning

Enligt riksdagens beslut innebär *Bara naturlig försurning* att de försurande effekterna av nedfall och markanvändning underskrider gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ökar inte heller korrosionshastigheten i tekniska material eller kulturföremål och byggnader (prop. 2000/01:130 s. 48 ff.).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt fyra delmål om minskad försurning av sjöar och rinnande vatten, minskad försurning av skogsmarken, minskade utsläpp av svaveldioxid och minskade utsläpp av kväveoxider (prop. 2004/05:150 s. 44ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 9.1 Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* ändras

**Regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* omformuleras och föreslås få följande lydelse:

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.

**Miljömålsrådets förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelsen i Örebro län tillstyrkte Miljömålsrådets förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget till ändrad lydelse innebär att formuleringen om luftföroreningarnas påverkan i form av korrosion på tekniskt material, kulturföremål och byggnader som är ovan jord tas bort. Motivet är att dessa effekter redan täcks av miljökvalitetsmålet *Frisk luft* (se avsnitt 8, inledningen). Med den föreslagna ändringen omfattar miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* enbart skador som beror på nedfallet av luftföroreningar. Eftersom insatserna för att nå de båda miljökvalitetsmålen är desamma (se avsnitt 8.3) får förändringen inga konsekvenser för åtgärdsarbetet.

### 9.2 Precisering av miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* innebär i ett generationsperspektiv att depositionen av försurande ämnen inte överskrider den kritiska belastningen för mark och vatten. Onaturlig försurning av marken begränsas så att den naturgivna produktionsförmågan, arkeologiska föremål och den biologiska mångfal-

den bevaras. Markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet.

Prop. 2009/10:155

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens vad gäller innebörden. Rådet föreslog även att miljökvalitetsmålet formulering bör ändras.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte kommenterat frågorna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Miljömålsrådet anser att det inte är motiverat att på någon avgörande punkt ändra bedömningen av innebörden av miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. Den enda förändringen är att onaturlig försurning av marken bör "begränsas" i stället för att i enlighet med nuvarande tolkning "motverkas". Motivet är att arbetet för att nå miljökvalitetsmålet främst är inriktat på att begränsa utsläppen för att minska nedfallet. Kalkning och askåterföring motverkar bara de uppkomna skadorna men löser inte problemen med utsläppen.

### 9.3 Förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* om ytterligare åtgärder vidtas.

Delmålen om försurning av sjöar och vattendrag, och av skogsmarken samt utsläpp av svaveldioxid har uppnåtts. Delmålet om utsläpp av kväveoxider kommer eventuellt att nås under 2010 eller inom en kort tid därefter.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen gör dock en något mer positiv bedömning mot bakgrund av att den internationella sjöfartsorganisationen, IMO, i oktober 2008 beslutade om skärpta miljökrav för fartyg och fartygsbränslen. Även den nya bedömningsgrunden motiverar en mer positiv syn på möjligheterna att nå målet. Beträffande delmålet om utsläppen av kväveoxider har Naturvårdsverkets nya beräkningar visat att Sverige troligen når delmålet kring 2010 eller strax därefter.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund saknar en kvantitativ bedömning av hur stora utsläppsminskningar som ytterligare krävs för att miljökvalitetsmålet ska kunna nås.

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund drar slutsatsen att naturen kommer att uppvisa ett antropogent försurat tillstånd långt efter att det försurande nedfallet sjunkit under den kritiska belastningsgränsen. För att nå miljökvalitetsmålet behövs ytterligare utsläppsbegränsande åtgärder utöver vad som beslutats samt en utökad kalkningsverksamhet i vattenområden som ännu inte åtgärdats. Sveriges lantbruksuniversitet stödjer bedömningen av uppföljningen av miljökvalitetsmålet men påpekar att

det beräknade överskridandet av kritisk belastning för sjöar även inkluderar skogsbrukets försurningspåverkan.

### Skälen för regeringens bedömning

Försurning uppmärksammades redan under 1960-talet som ett betydande miljöproblem. Det stod snabbt klart att åtgärder är framgångsrika endast om de vidtas i ett stort antal länder. Sverige har därför prioriterat insatser inom EU och Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, CLRTAP.

År 2003 bidrog utländska källor med 92 procent av nedfallet av sura svavelföreningar i Sverige. För sura kväveföreningar var andelen 91 procent och för ammoniak 74 procent. Det största bidraget till nedfall i Sverige kommer från länder som Polen, Tyskland och Storbritannien och från den internationella sjöfarten. Svenska utsläpp påverkar i sin tur andra länder.

Mellan 1990 och 2003 minskade nedfallet av försurande kväve- och svavelföreningar på öppna fält med 29 respektive 57 procent. År 2020 beräknas enligt Miljömålsrådet nedfallet av försurande ämnen dock fortfarande överstiga den kritiska belastningen för sjöar på tolv procent av arealen. Den beräkningen skedde dock innan IMO tog beslut om skärpta miljökrav, se avsnitt 8.3.

*Bara naturlig försurning* är ett av de miljökvalitetsmål där skillnaden mellan att minska påverkan till en långsiktigt hållbar nivå och att nå det tillstånd som eftersträvas är som störst. Även om nedfallet av försurande ämnen begränsas tar markens återhämtning årtionden eftersom vittringen som motverkar markförsurningen är en långsam process. Försurade sjöar och vattendrag återhämtar sig kemiskt sett relativt snabbt om nedfallet minskar eller motverkas med kalkning men det kan ta lång tid innan arter som utrotats lokalt återkoloniserar tidigare försurade områden.

Vi bedömer att det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* om ytterligare åtgärder vidtas. Inom en generation från det att målet antogs torde ett antal åtgärder som begränsar utsläppen av försurande svavel- och kväveoxider få genomslag eller att ha beslutats. De redovisas i avsnitt 8.3. Den enskilt viktigaste åtgärden som har antagits under senare år är IMO:s beslut om sänkt svavelhalt i marina bränslen och skärpta kväveoxidkrav för fartyg. Utan det beslutet skulle sjöfartens utsläpp av svaveldioxid i europeiska vatten inom några år överstiga utsläppen inom EU. Omkring 2020 skulle även sjöfartens utsläpp av kväveoxider överstiga de från källor på land.

Av stor betydelse är även de skärpta utsläppskrav för stora förbränningsanläggningar som EU förväntas anta som en del av revisionen av det s.k. IPPC-direktivet. Vidare skärps gränsvärdena för utsläpp av kväveoxider från lätta och tunga fordon samt arbetsmaskiner.

Orsaken till att det tar lång tid att nå förutsättningarna är bl. a. att IMO:s krav för utsläppen av kväveoxider från nya fartyg endast får genomslag på lång sikt beroende på att de befintliga fartygen med väsentligt högre utsläpp endast fasas ut mycket långsamt. Vidare ökar utsläppen i vissa länder som påverkar nedfallet i Sverige. Det gäller bl.a.

sådana länder som inte omfattas av luftvårdsarbetet inom EU eller CLRTAP. Skogsbrukets försurningspåverkan är en annan osäkerhetsfaktor.

Prop. 2009/10:155

### *Delmål 1 om försurning av sjöar och vattendrag*

Delmålet innebär att år 2010 är högst 5 procent av antalet sjöar och högst 15 procent av sträckan rinnande vatten drabbade av försurning som orsakats av människan. Delmålet gäller sjöar som inte kalkas och är större än fyra hektar samt vattendrag.

Delmålet har en tydlig koppling till insatserna för att nå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* eftersom försurade sjöar är artfattiga och den biologiska produktionen går ned.

Delmålet är uppnått. Det minskade nedfallet har tillsammans med kalkning medfört att endast tre procent av sjöar större än fyra hektar var försurade 2005. Av de rinnande vattnen var cirka fem procent försurade. I båda fallen förbättras situationen troligen under kommande år som en följd av bl.a. de åtgärder som redovisas i avsnitt 8.3. Särskilt viktiga är IMO:s krav som innebär att utsläppen av svavel- och kväveoxider kommer att minska.

Utvecklingen betyder att behovet av kalkning av vattendrag på sikt kommer att minska. Frågor om kalkning utvecklas i avsnitt 14.3.

### *Delmål 2 om försurning av skogsmarken*

Delmålet innebär att år 2010 ska trenden mot ökad försurning av skogsmarken vara bruten i områden som försurats av människan och en återhämtning ska ha påbörjats.

Delmålet är uppnått. Trenden mot ökad försurning är bruten och återhämtningen har börjat i områden som är försurade av människan. Andelen skogsmark med hög eller mycket hög försurningsgrad minskar, särskilt i sydvästra Sverige. I nästan hela landet utom de nordligaste delarna och i delar av nordvästra Götaland minskar mineraljordens surhet. I nordvästra Götaland är den naturliga buffertkapaciteten mestadels god. Norrland har inte varit utsatt för någon omfattande försurning och därmed förväntas inte heller någon förändring när nedfallet av försurande ämnen minskar.

För att återhämtningen ska fortsätta i önskad takt bör nedfallet av sura föroreningar fortsatt minska. Liksom för delmål 1 om försurning av sjöar och vattendrag behöver utsläppen av svavel- och kväveoxider fortsätta att minska i de områden som påverkar nedfallet i Sverige.

På sikt kan ett ökat uttag av avverkningsrester inom skogsbruket försämra möjligheten till återhämtning. I det sammanhanget är åtgärder som askåterföring en möjlig åtgärd.

### *Delmål 3 om utsläpp av svaveldioxid*

Delmålet innebär att utsläppen av svaveldioxid till luft ska ha minskat till 50 000 ton.

Delmålet är uppnått sedan länge. År 2008 släpptes knappt 30 000 ton svaveldioxid ut vilket är en minskning med två tredjedelar sedan 1990. Utsläppen är ett resultat av långsiktigt och målmedvetet arbete som bl.a. inneburit att lågsvavliga bränslen och effektiv teknik för avsvavling av rökgaser har introducerats.

#### *Delmål 4 om utsläpp av kväveoxider*

Delmålet innebär att utsläppen av kväveoxider har minskat till högst 148 000 ton senast år 2010. Delmålet är identiskt med Sveriges åtagande för kväveoxider enligt EU:s takdirektiv (2001/81/EG).

Naturvårdsverkets senaste beräkning visar att Sverige är mycket nära att nå delmålet eller till och med når det under 2010 efter att det tidigare har sett svårt ut. Det är flera olika åtgärder som bidrar till detta. Förutom att utsläppen från vägtrafiken och arbetsmaskiner minskar långsiktigt ledde den höjning av kväveoxidavgiften för energiproducerande anläggningar som genomfördes den 1 januari 2008 till att utsläppen sänktes med ytterligare cirka 3 000 ton.

#### *Insatser för att nå miljökvalitetsmålet Bara naturlig försurning*

Insatserna för att nå miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* redogörs för under avsnitt 8.3.

## 10 Giftfri miljö

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Bakgrunden redovisades i kapitel 4 i propositionen Kemikaliestrategi för giftfri miljö (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt nio delmål om kunskap om egenskaper hos kemiska ämnen, information om farliga ämnen i varor, utfasning av farliga ämnen, riskminskning vid hantering av kemiska ämnen, riktvärden för miljökvalitet, efterbehandling av förorenade områden (två delmål), dioxiner i livsmedel samt exponering av kadmium via föda och arbete (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36, prop. 2000/01:65, bet. 2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269 och prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 10.1 Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* ändras

**Regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* ska ha följande lydelse:

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.

**Miljömålsutredningens förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna anser att den föreslagna ändrade lydelsen innebär att miljökvalitetsmålet blir tydligare och mer realistiskt utan att ambitionsnivån sänks. Några remissinstanser anser att de två meningarna som rör halter av ämnen i miljön bör förtydligas. *Försvarets materielverk*, *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Avfall Sverige* menar att formuleringarna att halter ska vara nära noll eller nära bakgrunds nivåerna är för oprecisa och kan uppfattas på olika sätt. *Försvarets materielverk* menar också att bakgrunds nivåer av naturligt förekommande ämnen inte entydigt kan fastställas då de kan variera kraftigt beroende på berggrundens sammansättning. *Vinnova* anser att halter ska gälla både enskilda ämnen och sammantaget. *Kemikalieinspektionen* föreslår att eftersom miljökvalitetsmålet föreslås få en ny lydelse bör nya preciseringar utvecklas. *Statens jordbruksverk* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att näringsämnen inte ska omfattas av begreppet halter eftersom deras effekter hanteras inom andra miljökvalitetsmål. *Svenskt Näringsliv* menar att lydelsen av miljökvalitetsmålet bör formuleras på ett tydligare och från ett riskperspektiv mer relevant sätt.

**Skälen för regeringens förslag:** Kemikalieproduktionen i världen har ökat kraftigt och väntas fortsätta öka. Ämnen sprids när kemikalier och varor produceras, används, återvinns, förbränns eller deponeras. Med varuhandel, energiproduktion och förbränning sprids kemikalier och metaller över nationsgränserna. Föroreningar till följd av gamla utsläpp kommer att finnas i miljön under lång tid. Att miljön ska vara fri från ämnen som skapats i eller utvunnits av samhället är därför näst intill omöjligt att uppnå oavsett hur många åtgärder som vidtas och hur stora ekonomiska resurser som tilldelas för att uppnå målet. Grunden i arbetet för *Giftfri miljö* är att förebygga skador på miljön och människors hälsa av kemiska ämnen och metaller.

Miljökvalitetsmålet blir genom den ändrade lydelsen mer trovärdigt och möjligt att uppnå, men med en bibehållen hög ambitionsnivå för kemikaliepolitiken. Regeringen anser att det finns behov av att närmare precisera innebörden av miljökvalitetsmålet bl.a. vad gäller halter av naturfrämmande och naturligt förekommande ämnen.

## 10.2 Precisering av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär att:

- Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor.
- Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.
- All fisk i Sveriges hav och sjöar är tjänlig som människoföda med avseende på innehåll av naturfrämmande ämnen.

Preciseringarna av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* bör ses över i sin helhet.

**Miljömålsrådets bedömning:** Miljömålsrådets förslag om ändringar av preciseringarna som rör sammanlagd exponering för särskilt farliga ämnen och att all fisk i Sveriges hav och sjöar ska vara tjänlig som människoföda, bör ingå i en översyn av innebörden av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna tillstyrker Miljömålsrådets förslag. *Svenskt Växtskydd* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att exponering via föda inte är relevant för ett svenskt miljökvalitetsmål, eftersom den största delen av livsmedlen på den svenska marknaden är importerade.

**Skälen för regeringens bedömning:** Mot bakgrund av att miljökvalitetsmålet föreslås få en ändrad lydelse bedömer regeringen att preciseringarna av miljökvalitetsmålet bör ses över i sin helhet. Det finns behov av att tydliggöra lydelsen av miljökvalitetsmålet och att vid behov omformulera kvarvarande preciseringar samt utveckla nya preciseringar. Det handlar bl.a. om att tydliggöra innebörden av att halter av naturfrämmande ämnen är nära noll och vad som menas med bakgrunds nivåer, eftersom bakgrunds nivåer skiljer sig mellan olika platser i landet och kan skifta efter årstider och vid t.ex. jord- eller skogsbruk. Miljömålsrådet har

föreslagit ändringar i de två preciseringar som rör den sammanlagda exponeringen för särskilt farliga ämnen och att all fisk i Sveriges hav och sjöar är tjänlig som människoföda. Förslagen i Miljömålsrådets fördjupade utvärdering och remissinstansernas synpunkter till utvärderingen samt till miljömålsutredningens förslag bör ingå i underlaget till översynen av innebörden av miljökvalitetsmålet. Halter av naturfrämmande och naturligt förekommande ämnen ingår i den föreslagna lydelsen av miljökvalitetsmålet (avsnitt 10.1) och de två preciseringarna som rör halter av ämnen bör därför utgå. Till dess att en översyn har gjorts av innebörden av *Giftfri miljö* bör kvarvarande preciseringar kvarstå.

### 10.3 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*

**Regeringens bedömning:** Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* i sin helhet. Utvecklingen av regelverken för kemikalier, internationellt och inom EU, samt det nationella arbetet med att sanera förorenade områden förbättrar förutsättningarna för att uppnå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

Delmålet om riktvärden för miljökvalitet har uppnåtts och delmålet om dioxiner i livsmedel kan uppnås. Delmålet 6 om efterbehandling av förorenade områden kommer troligen inte att uppnås. Övriga delmål är mycket svåra att uppnå inom utsatt tid.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser delar Miljömålsrådets bedömning om utvecklingen av delmålen och möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet. Några remissinstanser, bl.a. *Plast- och Kemiföretagen*, anser det orimligt med en så negativ bild som uppföljningen visar.

#### Skälen för regeringens bedömning

Internationella avtal, nya rättsakter inom EU och nationella beslut innebär att tillförseln av många farliga ämnen till miljön och människors exponering för dessa ämnen minskar. Reach (EG-förordning 1907/2006) innebär bl.a. att industrin ska ta fram kunskap om kemikalier och att särskilt farliga ämnen begränsas eller förbjuds.

Trots de framsteg som görs blir det mycket svårt att inom en generation från det att målet antogs, skapa förutsättningar att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* i sin helhet. Kunskapen om hur kemikalier påverkar människors hälsa och miljön är ofullständig. Nanoteknik är ett område som utvecklas snabbt samtidigt som kunskap om riskerna med tekniken saknas. Samverkan mellan olika kemikalier, s.k. kombinations- eller cocktaileffekter, är inte tillräckligt utredda. Farliga ämnen rör sig genom långväga transporter via vatten och luft eller via produkter och varor. Långlivade och bioackumulerande ämnen från gamla utsläpp som dioxi-

ner, kvicksilver och bromerade flamskyddsmedel kommer att finnas kvar i förhöjda halter i mark och vattendrag under lång tid framöver.

Däremot kan vi genom åtgärder förhindra nya utsläpp av farliga ämnen och förebygga risker för människors hälsa och miljön. För att skapa förutsättningar att uppnå *Giftfri miljö* bör vi skilja nya utsläpp från gamla som redan finns i miljön. Det bör bidra till att företag, kommuner, hushåll m.fl. kan känna ökat ansvar och engagemang för miljö kvalitetsmålet och få en positiv återkoppling på genomförda åtgärder. Möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet påverkas också av utvecklingen inom andra miljö kvalitetsmål. Klimatförändringar som innebär högre medeltemperaturer kan betyda att jord- och skogsbruket behöver använda mer växtskyddsmedel p.g.a. gynnsammare förutsättningar för ogräs och skadegörare. Mer nederbörd kan öka utlakningen av farliga ämnen från mark till vattendragen.

### *Delmål 1 om kunskap om egenskaper hos kemiska ämnen*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska det finnas uppgifter om egenskaperna hos alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden. För ämnen som hanteras i högre volymer och för övriga ämnen som efter inledande översiktliga tester bedöms som särskilt farliga ska uppgifter om egenskaperna finnas tillgängliga tidigare än 2010. Samma krav på uppgifter ska då gälla för såväl nya som existerande ämnen. Senast år 2020 ska det även finnas uppgifter om egenskaperna hos de mest betydande oavsiktligt bildade och utvunna kemiska ämnena.

Den globala kemikaliestrategin Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), som antogs 2006 inom ramen för FN:s miljöprogram, UNEP, innehåller mål och förslag på åtgärder, bl.a. om att ta fram kunskap om ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper. För kemikalier som tillverkas och används i större volymer innebär Reach att betydligt bättre kunskapsunderlag tas fram jämfört med tidigare. För några oavsiktligt bildade ämnen och vissa ämnesgrupper, som dioxiner och PCB, finns det kunskap som ligger över delmålet krav.

Kunskapen är dock fortfarande bristfällig för många kemiska ämnen, vilket innebär att det är mycket svårt att uppnå delmålet. Det finns bl.a. behov av kunskapskrav för lågvolumämnena.

### *Delmål 2 om information om farliga ämnen i varor*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska varor vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår.

Möjligheterna och förutsättningarna att nå delmålet skiljer sig avsevärt mellan kemiska produkter och övriga varor. Redan i dag finns krav på säkerhetsdatablad och märkning som informationsbärare för kemiska produkter. Reach och EU:s nya klassificerings- och märkningsförordning (1272/2008/EG), som genomför FN:s globalt harmoniserade system för klassificering och märkning av kemikalier (GHS), innebär tillsammans att delmålet till stor del är uppnått för kemiska produkter. Det gäller även

Vad gäller informationssystem för varor ser situationen annorlunda ut. Reach innebär i princip en möjlighet för konsumenter att på begäran få information om eventuell förekomst av särskilt farliga ämnen i varor, men det är osäkert hur reglerna kommer att fungera i praktiken. Även om vissa branscher, som byggbranschen, har frivilliga informationssystem, saknas i dag etablerade system för flertalet varugrupper där det skulle vara relevant, vilket innebär att det är mycket svårt att uppnå delmålet i sin helhet.

### *Delmål 3 om utfasning av farliga ämnen*

Delmålet innebär att nyproducerade varor så långt det är möjligt ska vara fria från nya organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande, nya ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande samt kvicksilver så snart som möjligt, dock senast år 2007, övriga cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen, samt sådana ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande, senast år 2010 om varorna är avsedda att användas på sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet, övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande, samt kadmium och bly senast år 2010. Dessa ämnen ska inte heller användas i produktionsprocesser om inte företag kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada. Redan befintliga varor som innehåller ämnen med ovanstående egenskaper eller kvicksilver, kadmium samt bly, ska hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön. Spridningen via luft och vatten till Sverige av ämnen som omfattas av delmålet ska minska fortlöpande. Delmålet omfattar ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet omfattar även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive dem som bildas oavsiktligt.

Med Reach införs ett system med tillståndsprövning för särskilt farliga kemiska ämnen, vilket kommer att motivera företag att ersätta dessa ämnen med mindre farliga. Förordningen om utsläppande av växtskyddsmedel (1107/2009/EG) innebär att de farligaste ämnena i växtskyddsmedel förbjuds och att substitutionsprincipen kan tillämpas. Ett flertal produktdirektiv reglerar förekomst av farliga ämnen i bl.a. elektronik, fordon och leksaker. Parterna till Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar beslutade våren 2009 att lägga till ytterligare nio ämnen till konventionen. Sverige genomförde under samma år ett nationellt totalförbud för kvicksilver, med vissa undantag.

De åtgärder som vidtagits innebär en minskad användning av flera farliga ämnen. Mätningar visar att halterna av PCB, DDT-rester och dioxiner i bröstmjolk minskar (källa Livsmedelsverket). Farliga ämnen används fortfarande i nyproducerade varor, vilket innebär att delmålet är mycket svårt att uppnå. Tillståndsprövningen inom Reach behöver stärkas och påskyndas genom att fler ämnen tas upp på kandidatlistan och blir föremål för prövning.

Delmålet innebär att hälso- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen ska minska fortlöpande fram till 2010 enligt indikationer och nyckeltal som ska fastställas av berörda myndigheter. Under samma tid ska förekomst och användning av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material minska. Delmålet avser ämnen som inte omfattas av delmål 3.

Reach och EU:s klassificerings- och märkningsförordning (1272/2008/EG) innebär att information om kemiska ämnen ska lämnas vidare från leverantör till kunder. Det innebär en kunskapshöjning i stora delar i samhället. Miljö- och hälsoriskerna som beror på användningen av växtskyddsmedel i Sverige har minskat och antalet hälsofarliga produkter som når konsumenterna ökar inte längre, medan de icke hälsofarliga ökar.

Möjligheten att nå delmålet är starkt kopplat till kunskap om kemiska ämnen och information om farliga ämnen i varor och därmed beroende av möjligheten att uppnå delmålen 1 och 2.

#### *Delmål 5 om riktvärden för miljö kvalitet*

Delmålet innebär att för minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av delmål 3 om utfasning av farliga ämnen, ska det senast år 2010 finnas riktvärden fastlagda av berörda myndigheter. Delmålet är uppnått.

#### *Delmål 6 och 7 om efterbehandling av förorenade områden*

Delmål 6 innebär att samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana förorenade områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av år 2010. Delmål 7 innebär att under 2005–2010 ska åtgärder ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst allra senast år 2050.

Vid utgången av 2008 uppgick antalet förorenade områden som innebär akuta risker till 30 stycken. Vid samtliga områden pågick utredningar eller utfördes temporära eller slutgiltiga åtgärder. Det finns uppskattningsvis 1 400 prioriterade områden i landet som kan utgöra mycket stora risker för människors hälsa eller miljön. Hittills har omkring 200 av dessa åtgärdats. Sanering och efterbehandling är ett relativt nytt och tvärssektoriellt område. Både kunskapsuppbyggnad och utveckling av organisationen och en marknad för tjänster inom marksanering har tagit tid.

Delmål 6 kan inte uppnås eftersom samtliga akuta objekt inte kommer att kunna åtgärdas på utsatt tid. Däremot kan delmål 7 uppnås inom utsatt tid under förutsättning att saneringstakten ökar.

Delmålet innebär att år 2010 ska tydliga åtgärdsprogram som medför en kontinuerlig minskning av halterna av för människan skadliga dioxiner i livsmedel ha etablerats.

Sverige har sedan tidigare vidtagit åtgärder som inneburit minskade utsläpp av dioxiner från industrier och förbränningsanläggningar. Naturvårdsverket har visat att tillförsel av dioxiner till Östersjön främst sker via atmosfären (Rapport 5912, 2008). Arbetet med att identifiera källorna till utsläpp av dioxiner fortgår. Livsmedelsverket har skärpt sina kostråd för intag av fet fisk från Östersjön för kvinnor i barnafödande ålder och för barn. Uppföljning av intag av dioxiner via livsmedel pågår kontinuerligt.

För att uppnå delmålet behövs ytterligare kunskap om källor till utsläpp av dioxiner så att lämpliga åtgärder kan vidtas.

#### *Delmål 9 om exponering av kadmium via föda och arbete*

Delmålet innebär att år 2015 ska exponeringen av kadmium till befolkningen via föda och arbete vara på en sådan nivå att den är säker ur ett långsiktigt folkhälsoperspektiv.

Åtgärder inom svenskt lantbruk har minskat tillförseln av kadmium till åkermark. Nedfallet av kadmium från andra länder förväntas fortsatt minska till följd av överenskommer inom FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, CLRTAP. Den europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) har nyligen beslutat om ett skärpt tolerabelt intag av kadmium och bedömer att halterna i livsmedel måste minska. Nuvarande intag av kadmium via föda i Sverige och inom EU är nära eller över det tolerabla intaget. Kadmiumhalter i arbetsmiljön ligger under uppsatta gränsvärden. Det finns behov av att ytterligare minska tillförsel av kadmium till åkermark i syfte att minska halterna i livsmedel. Ytterligare kunskap behövs också eftersom det råder osäkerhet om vad som är en säker exponeringsnivå.

### 10.4 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* krävs ett stort antal insatser under lång tid. Nya regler bör främst beslutas internationellt och inom EU. En av hörnstenarna i arbetet för att nå miljökvalitetsmålet är att få mer kunskap om kemikalier och deras egenskaper. En annan är att genom substitution och ny teknik minska användning och spridning av farliga ämnen. Ett ambitiöst genomförande av Reach inom hela EU är en förutsättning för att nå miljökvalitetsmålet. Livscykelperspektiv på varor är nödvändigt för att minska spridningen av farliga ämnen och minska resursförbrukningen i samhället. Arbetet med sanering av förorenade områden bör effektiviseras.

**Miljömålsrådets bedömning:** Regeringen instämmer i Miljömålsrådets bedömning att ett stort antal åtgärder behöver vidtas för att *Giftfri miljö* ska kunna nås. Regeringen bedömer därutöver att regelutveckling-

en i större utsträckning bör ske internationellt och inom EU. Miljömålsrådet redovisar huvudsakligen åtgärdsförslagen samlat i strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser lyfter fram att utvecklingen av regler bör utgå från Reach. *Svenska Naturskyddsföreningen* menar att Reach måste skärpas. *Jernkontoret* anser att fokus bör ligga på att underlätta tillämpningen av Reach och att förenkla den nationella lagstiftningen. Andra förslag som lyfts fram är att stärka forskningen, att information från myndigheter om miljöfarliga kemikalier i olika varor bör utvecklas och att substitutionsprincipen tillämpas aktivt. *Plast- och Kemi-företagen* lyfter fram behovet av att konsekvensanalysera åtgärdsförslag.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

För att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* krävs framför allt åtgärder på internationell nivå och inom EU. Vi anser att Sverige bör vara en ledande aktör på den internationella arenan. Genomförande och utveckling av Reach är en av de stora utmaningarna framöver. Företagen har i och med den nya kemikalielagstiftningen ansvar för att ta fram kunskap om kemikalier och att användare får information om kemiska ämnen. Vidare bör företagen vara pådrivande för att ytterligare förbättra den egna kemikaliekontrollen och ersätta farliga ämnen med mindre farliga (substitution) eller alternativa tekniker. Fortsatta insatser krävs i det internationella arbetet för att minska tillförseln av dioxiner och kvicksilver till miljön. Vi kommer särskilt att arbeta för att förhindra spridning av farliga ämnen genom varor. Varor bör ses i ett livscykelperspektiv, från val av råvaror och kemikalier till hantering av det avfall som uppstår. Utfasning av farliga ämnen bidrar till möjligheten att öka återanvändning och återvinning och därmed sparas råvaror och energi, samtidigt som spridning av farliga ämnen förhindras. Takt i saneringen av förorenade områden bör öka genom att organisationen för sanering effektiviseras. Samhällets kemikaliehantering bör ses i ett hållbarhetsperspektiv och engagera alla aktörer i samhället.

### *Det internationella arbetet*

Insatser på internationell nivå handlar inte bara om att förebygga och begränsa spridningen av farliga ämnen utan också om att skapa bättre kemikaliehantering i utvecklingsländer. Ökad produktion och användning av kemikalier i länder med bristande regelverk och tillsyn utgör en särskild utmaning i det internationella arbetet. Vi avser att fortsatt arbeta aktivt inom SAICM, Stockholmskonventionen, Baselkonventionen (transport av farligt avfall), Rotterdamkonventionen (farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel), Montrealprotokollet (ozonnedbrytande ämnen) och i förhandlingarna om en ny global kvicksilverkonvention. Därutöver regleras långväga transporter av tungmetaller re-

gionalt i CLRTAP. En viktig del i det internationella arbetet är att förmå samtliga länder att delta. Kemikalieinspektionen och Sida har centrala roller genom att de lämnar bistånd och stöd till utvecklingsländerna. Det är särskilt betydelsefullt att fokusera på genomförande och tillämpning av överenskomna åtgärder. Vi avser att verka för att arbetet med kemikalier inom FN:s Kommission för hållbar utveckling (CSD) sker i nära anknytning till SAICM så att de två processerna ömsesidigt stödjer varandra. Vi avser också att verka för att stärka samverkan mellan de internationella konventionerna om kemikalier och avfall, vilket på sikt skulle kunna resultera i en ramverkskonvention på området.

### *Reach*

Reach trädde i kraft i juni 2007 men bestämmelserna börjar gälla stegvis. Vid slutet av 2010 ska företag lämna in stora mängder information om kemiska ämnen till den nya Europeiska kemikaliesäkerhetsmyndigheten (ECHA). Samtliga medlemsstater i EU arbetar f.n. med att nationellt genomföra de nya bestämmelserna. I Sverige har det inrättats ett Reachråd och en Reach-upplysning vid Kemikalieinspektionen för att stödja företagen att uppfylla kraven i Reach. Tillsyn är en grundläggande myndighetsuppgift som ska leda till en långsiktig förbättring av företagens kemikaliehantering. En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för att den nationella tillsynen ska kunna bidra till att nå *Giftfri miljö* och för att intentionerna med Reach ska få genomslag. Vi avser att lämna en proposition till riksdagen om hur tillsynsansvaret ska tydliggöras. En effektiv tillsyn kräver också samarbete mellan EU:s medlemsstater. Sverige bör inom Forum för tillsynsfrågor vid ECHA och i det nordiska samarbetet verka för att tillsynssamarbetet stärks.

Sverige verkar för att de farligaste ämnena ska omfattas av krav på tillstånd och att farliga ämnen förbjuds eller begränsas inom EU. Det arbetet sker inom ECHA. Kemikalieinspektionen är den myndighet i Sverige som ansvarar för att ta fram underlag och dossierer för de ämnen som Sverige prioriterar. Eftersom ECHA är en ny myndighet pågår arbete med att utforma dess organisation och funktion och Sverige bör vara aktivt i det arbetet. Vi anser att samtliga medlemsstater bör bidra till det gemensamma arbetet med ämnesutvärderingar, granskning av registreringsunderlag, kandidatlistan, m.m. Även om Reach är ett unikt och i ett internationellt perspektiv långtgående regelverk kan det utvecklas och förbättras. Vi avser därför att verka för att Reach kompletteras för att i högre utsträckning bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

### *Kunskap om kemikalier*

Reach innebär goda förutsättningar för ökad kunskap om kemikaliers egenskaper, men det saknas bl.a. kunskapskrav för ämnen som tillverkas i små volymer (1–10 ton). Vi avser att verka för att regelverket kompletteras med kunskapskrav även för dessa ämnen. Vidare avser vi att vara pådrivande för att krav på kunskap om hälso- och miljöeffekter av nanotekniska ämnen och teknologier tas om hand av EU-lagstiftningen. Sverige är även pådrivande för att EU-lagstiftningen ska anpassas så att

den tar bättre hänsyn till kemikaliers kombinationseffekter och att kunskapen om sådana effekter ökar. Läkemedel är ett område där det finns behov av ytterligare kunskap om kemiska ämnen. Verksamma ämnen i läkemedel kan ha en hormonell effekt och innebära miljöpåverkan även i mycket låga koncentrationer. EU:s läkemedelslagstiftning bör därför kompletteras med krav på testning av verksamma ämnens miljöfarlighet.

Regeringen och de berörda myndigheterna, bl.a. Kemikalieinspektionen och Vinnova, kommer att arbeta vidare utifrån en nationell strategi för nanoteknik som kopplar ihop utvecklingen av tekniken med uppbyggnad av kunskap om hälso- och miljörisker för att uppnå en säker användning. Vinnova redovisade i december 2009 ett regeringsuppdrag om en sådan strategi (dnr N2009/10093/FIN). Kommissionen och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) finansierar forskning kring miljö- och hälsorisker med nanoteknik.

### *Substitution av farliga ämnen*

Substitutionsprincipen är grundläggande i svensk kemikaliepolitik. Även på detta område har Reach en stor betydelse eftersom krav på tillstånd för de farligaste ämnena kommer att stimulera företagen att ersätta (substituera) dessa ämnen. Systemet med tillstånd innebär att all annan användning än den som fått särskilt tillstånd blir förbjuden. Ämnen som kan vara aktuella för tillståndsgivning tas upp på en s.k. kandidatlista. Vi avser att verka för att ytterligare farliga ämnen tas upp på kandidatlistan och blir föremål för tillståndsprövning. Kemikalieinspektionen har redovisat ett regeringsuppdrag om ämnen som kan vara lämpliga för Sverige att driva inom Reach, bl.a. i arbetet med kandidatlistan (dnr M2009/1868/Kk).

Tillämpningen av substitutionsprincipen är också betydelsefull då det gäller lagstiftning som rör bekämpningsmedel. I den kommande biocidförordningen (KOM (2009(267)) verkar Sverige för att de föreslagna utslutningskriterierna för de farligaste ämnena och substitutionsreglerna blir tillräckligt kraftfulla och tillämpbara.

Den kommande översynen av EU:s kvicksilverstrategi är viktig och vi avser att vid behov ta initiativ till ytterligare åtgärder. Sverige verkar för att ytterligare farliga ämnen förbjuds i den pågående omarbetningen av direktivet om begränsning av farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS-direktivet, 2002/95/EG). Mer kunskap behöver tas fram om exponering för kadmium från olika källor och ytterligare åtgärder bör vidtas för att minska kadmiumhalterna i livsmedel. Vi har i regleringsbrevet för 2010 gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att, efter samråd med Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket, genomföra en bedömning av riskerna för människors hälsa och miljö beträffande kadmium. I uppdraget ingår att uppmärksamma ett eventuellt behov av ett lägre nationellt gränsvärde för kadmium i handelsgödsel.

Sverige är pådrivande inom SAICM för att produktion och användning av farliga ämnen ska minska. Inom Stockholmskonventionen sker insatser för att förbjuda användningen av de farligaste organiska ämnena.

Sverige är pådrivande för att förhandlingarna om en ny global kvicksilverkonvention kan slutföras till 2013 och att den ska innehålla ambitiösa åtaganden inom kvicksilvrets hela livscykel. Instrumentet bör också få en öppning för reglering av andra ämnen som ger upphov till globala problem, om det skulle anses motiverat i framtiden. Vi förbereder det första förhandlingsmötet som kommer att äga rum i Stockholm under 2010.

Handlingsprogrammet för hållbar användning av växtskyddsmedel (SJV rapport 2008:14) ska ligga till grund för Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet med att minska riskerna med växtskyddsmedel. Förslaget till handlingsprogram lämnades till regeringen i slutet av augusti 2008 (dnr M2008/3238/Kk). Förslaget har remissbehandlats (dnr Jo2008/2278/ELT). Direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel (2009/128/EG) genomförs f.n. i svensk lagstiftning. Som en följd av regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) pågår flera insatser för att minska användningen av farliga ämnen. Bland annat infördes ett ekonomiskt stöd till båtbottentvättar i syfte att undvika användning av farliga ämnen i båtottenfärger. Vi anser att användningen av farliga ämnen och riskerna med användningen kontinuerligt måste följas och att alternativ bör tas fram. Företagen har ett stort ansvar för detta arbete. Kemikalieinspektionen stödjer företagens arbete med substitution främst genom att tillhandahålla det databaserade verktyget Prioriteringsguiden, PRIO.

## Varor

Varor står för en betydande del av spridningen av farliga ämnen. Information om farliga ämnen är nödvändig för att framför allt företag i leverantörskedjan och konsumenter ska kunna undvika risker. Den behövs även för att vid återvinning kunna avskilja farliga ämnen från kretsloppet och förbättra återvinningen. Då blir det möjligt att använda mer återvunnet material i nya varor vilket bidrar till att resursförbrukningen minskar. Ett livscykelperspektiv på varor är därför nödvändigt att tillämpa för att uppnå inte bara *Giftfri miljö* utan även andra miljö kvalitetsmål som *God bebyggd miljö* och *Begränsad klimatpåverkan*. Genom Reach ställs krav på att leverantörer av varor ska informera yrkesmässiga användare om innehållet av särskilt farliga ämnen som ingår i varan i halter över 0,1 procent. Konsumenter har även rätt att begära denna information. Vi avser att verka för att informationskravet även ska gälla andra farliga ämnen som ingår i varor. Det är också viktigt att haltgränsen 0,1 procent tolkas så att tillräckligt skydd för människors hälsa uppnås. En effektiv reglering av farliga ämnen i varor kräver en helhetssyn vilket innebär att Reach samspelar med de olika produktdirektiven och produktsäkerhetsdirektivet. Vidare behöver hänsyn tas till varors miljöpåverkan i hela livscykeln då ny eller reviderad produktlagstiftning förhandlas inom EU eller internationellt.

Sverige och de övriga EU-länderna bör arbeta internationellt för att öka medvetenheten om miljö- och hälsorisker med kemikalier och om be-

hovet av information om farliga ämnen i varor, särskilt gentemot de länder som är betydande exportörer av varor till EU. Ett projekt har påbörjats, lett av FN:s miljöprogram UNEP, som ska samla in och granska data om befintliga informationssystem samt analysera olika aktörers behov av information. Inom projektet ska det tas fram rekommendationer för framtida arbete som kan beslutas vid SAICM:s partsmöte, ICCM, 2012. Inom ramen för Marrakechprocessen och utvecklingen av det 10-åriga ramverket av program för hållbar konsumtion och produktion pågår en rad aktiviteter i olika länder och regioner för att minska påverkan från produkter.

### *Kretslopp och kemikalier*

Om resursåtgången minskar i samhället bidrar det till att uppnå ett flertal miljökvalitetsmål. Återvinning av material minskar energianvändningen och den negativa påverkan på naturvärden och biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* syftar till att fasa ut farliga ämnen och därmed stärks kretsloppen, uppkomsten av farligt avfall förebyggs och avfallens farlighet minskar. Detta är viktiga delar i EU:s ramdirektiv om avfall (2008/98). Vi anser att kretsloppen fortsatt ska stärkas och att återvinning och återanvändning av material bör ses ur både ett kemikalieperspektiv och ett resurshushållningsperspektiv. Reach och produktlagstiftningen måste därför fungera på ett effektivt sätt tillsammans med avfallslagstiftningen. Producentansvar är ett exempel på koppling mellan produktion av varor och hanteringen när dessa blir avfall, vilket skapar ekonomiska incitament att producera varor som inte innehåller farliga ämnen. Omhändertagandet av avfall är också viktigt för att minska spridningen av farliga ämnen till miljön. Exempelvis har utsläppen av dioxiner från svenska förbränningsanläggningar minskat till följd av bl.a. bättre sortering av avfallet samt bättre rökgasrening och förbrännings teknik. Det är nödvändigt att det finns lättillgängliga insamlingssystem och att produkter som innehåller farliga ämnen tas om hand. Behovet av lättillgängliga och funktionella insamlingssystem hanteras under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (se avsnitt 21.3). När avfallet används för att producera biogas behöver det vara väl sorterat så att rötresterna inte innehåller farliga ämnen som riskerar att spridas när näringsämnen återförs till produktiv mark. Det gäller också återföring av fosforföreningar från slam. Naturvårdsverkets förslag om återföring av fosfor från slam bereds f.n. inom Regeringskansliet (dnr M2009/4218/Kk).

### *Förorenade områden*

Alla områden som utgör mycket stora risker för hälsa eller miljö bör åtgärdas så långt det är möjligt och om det är samhällsekonomiskt motiverat med början i de områden som inom en kort tidsrymd kan leda till stor oåterkallelig skada. Därför bör dessa områden så långt det är möjligt ges förtur inom både privat och statligt finansierad verksamhet.

Ofta går det inte att efterbehandla så att bakgrundshalterna nås. När mark saneras är därför den förväntade markanvändningen viktig. Kraven bör vara höga för t.ex. framtida vattentäkter, bostadsområden och grön-

områden. Om marken ska användas till t.ex. industriområden, affärsområden och större vägar är det inte alltid motiverat med lika höga krav vid efterbehandlingen. Exponeringen och utsläppen från föroreningar som blir kvar får dock inte medföra någon risk för människors hälsa eller för miljön. Efterbehandling av förorenade områden är ofta både resurs- och tidskrävande. Vi har i propositionen Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m. (prop. 2008/09:217, bet. 2009/10:MJU6, rskr. 2009/10:26) redovisat åtgärder som syftar till att effektivisera arbetet med förorenade områden, bl.a. en tydligare ansvarsfördelning inom den statliga organisationen.

### *Hållbar kemikaliehantering*

Kemikalier hanteras i stor omfattning i hela samhället. Det är därför nödvändigt att alla aktörer tar sitt ansvar och vidtar lämpliga och långsiktiga åtgärder så att samhällets kemikaliehantering blir långsiktigt hållbar. Det innebär bl.a. att effektivt nyttja i huvudsak förnybara råvaror, minska avfallsmängderna och undvika farliga ämnen i tillverkning och användning av kemiska produkter. I det ingår att minska behovet av den i dag dominerande petroleumbaserade råvaran inom kemikalieindustrin. På det sättet kan kemikaliesektorn bidra till att även uppnå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Näringslivet har en viktig roll i att gå före och ersätta farliga ämnen i större utsträckning än vad lagstiftningen kräver och att sprida information om farliga ämnen i varor. Information är nödvändigt för att konsumenterna ska kunna göra medvetna val. Miljöteknik som medverkar till att *Giftfri miljö* kan nås kan innebära konkurrensfördelar på marknaden. Stat, landsting och kommuner har möjlighet att genom offentlig upphandling driva på utfasningen av farliga ämnen. Miljöstyrelsen utvecklar kriterier för miljöanpassad upphandling som innehåller krav relaterade till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Det finns bl.a. krav på att batterier, medicinsk utrustning, möbler och textilier inte ska innehålla vissa farliga ämnen, t.ex. bromerade flamskyddsmedel. Vi anser att kriterier för att fasa ut farliga ämnen som kan användas vid offentlig upphandling bör fortsatt utvecklas och kunskapen om kriterierna spridas både till upphandlade enheter och till företag som är pådrivande för att fasa ut farliga ämnen. Det är också viktigt med det regionala arbetet som pågår inom WHO Europa och inom EU för att knyta ihop miljö- och hälsofrågor. Läkemedelsverket har i redovisning av ett regeringsuppdrag lämnat förslag på hur miljö påverkan från produktion och användning av läkemedel kan minska (dnr M2009/4816/Kk). Läkemedelsverkets förslag bereds f.n. inom Regeringskansliet.

## 10.5 Konsekvenser

### *Ändrad lydelse av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö*

Den ändrade lydelsen av miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär att målet blir mer trovärdigt och möjligt att uppnå, men med en bibehållen

hög ambitionsnivå för kemikaliepolitiken. Genom ett trovärdigt mål skapas förutsättningar för att de olika aktörerna kan känna ett ökat ansvar och engagemang för miljö kvalitetsmålet.

### *Nyttan*

Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär att användning, utsläpp och spridningen av farliga ämnen minskar och att förorenade områden saneras. Därmed kan negativa effekter på människors hälsa och miljön förebyggas. Insatserna har positiva effekter på ekosystemtjänster som produceras i skogar, våtmarker, sjöar, vattendrag, odlingsystem och hav. Ett exempel på en ekosystemtjänst som stärks av en hållbar kemikaliehantering är fisket. Fet fisk från östersjöområdet innehåller ofta förhöjda halter av PCB och dioxiner, vilket gör att kostrestriktioner tagits fram för vissa grupper i befolkningen. Sådan fisk kan inte avsättas på den övriga europeiska marknaden. Minskade halter av farliga ämnen har inte bara en positiv effekt på fisk och fisket utan även för toppkonsumenter i näringskedjan som rovfåglar, vilka är särskilt sårbara. Ur ett ekosystemperspektiv har rovfåglarna en reglerande roll för en lång rad av populationer samt för människan ett högt upplevelsevärde. Insatserna för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* påverkar möjligheten att nå flera andra miljö kvalitetsmål, som *Begränsad klimatpåverkan*, *God bebyggd miljö*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Grundvatten av god kvalitet*.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Erfarenheterna pekar på att det är kostnadseffektivt att lägga resurser på att hos tillverkare och importörer (uppströms) uppnå och upprätthålla en god kemikaliekontroll, dvs. god kunskap och korrekt hantering av kemikalierna jämfört med att vidta reningsåtgärder nedströms. Genom detta kan mångdubbelt högre kostnader undvikas när kemikalierna används (nedströms). Ett icke hållbart kemikalieanvändande kan innebära kostnader i form av exempelvis nedsatt inlärnings- eller fortplantningsförmåga i befolkningen, försämrad folkhälsa och ökat behov av sjukvård, ökade kostnader för sanering av förorenade områden, hantering av farligt avfall samt förlust av biologisk mångfald.

### *Offentligfinansiella konsekvenser*

Den största offentligfinansiella kostnaden är sanering av förorenade områden där Miljömålsrådet bedömer att det kommer att krävas cirka 600 miljoner kronor årligen vardera från privata finansiärer och staten för att till 2050 ha sanerat de värst förorenade områdena i Sverige. När det gäller det förebyggande kemikaliarbetet motsvaras de offentligfinansiella kostnaderna framför allt av det arbete som bedrivs av Kemikalieinspektionen eftersom de föreslagna insatserna huvudsakligen rör arbetet med att påverka och genomföra kemikalielagstiftningen internationellt

och inom EU där Kemikalieinspektionen spelar en avgörande roll som Sveriges expertmyndighet inom kemikalieområdet. Prop. 2009/10:155

### *Konsekvenser för näringslivet*

För näringslivet måste resurser tas i anspråk för att anpassa sig till den kemikalielagstiftning som krävs för att uppnå miljökvalitetsmålet. För Reach gäller det bl.a. att ta fram det kunskapsunderlag som behövs för att registrera ett ämne och att sprida denna information till nedströmsanvändare. Företag som tillverkar varor behöver lägga resurser på att fasa ut farliga ämnen och ersätta dem med mindre farliga. Företag som köper in varor måste se till att de får information om innehållet av farliga ämnen för att kunna sprida den vidare till t.ex. konsumenter. Konkurrensnackdelar för svenskt näringsliv och handelshinder kan undvikas genom att kemikaliereregler främst beslutas internationellt och inom EU.

### *Konsekvenser för hushållen*

Om kunskapen om kemikaliers hälso- och miljöeffekter ökar kan farliga ämnen i varor ersättas vilket minskar hushållens exponering för dessa. Med förbättrad varuinformation kan konsumenter välja varor medvetet.

## 11 Skyddande ozonskikt

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* att ozonskiktet ska utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning. Bakgrunden till riksdagens beslut redovisades i kapitel 10 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 65 ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt ett delmål om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen (prop. 2004/05:150 s. 76 ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 11.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* innebär att Sverige ska verka för att halterna av klor, brom och andra ozonnedbrytande ämnen i stratosfären inte överstiger naturliga nivåer samt att användningen av ozonnedbrytande ämnen i Sverige är avvecklad inom loppet av en generation.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har kommenterat förslaget. *Länsstyrelserna i Kronobergs, Västra Götalands och Örebro län* samt *Malmö kommun* tillstyrker Miljömålsrådets förslag och instämmer i de bedömningar som görs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, s. 65). Miljökvalitetsmålet innebär att den mänskliga inverkan på ozonskiktet ska vara liten i förhållande till de naturliga processerna. Det innebär vidare att Sverige ska verka för att halterna av ozonnedbrytande ämnen i atmosfären ska återgå till naturliga förhållanden. För definitionen av ”naturliga förhållanden” används 1980 års förhållanden som referens, vilket också tillämpas i internationella sammanhang.

Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet innebär bör kvarstå.

### 11.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation nå miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* med redan vidtagna och planerade åtgärder. Vid tolkningen av utvecklingen för miljökvalitetsmålet bör samma definition som används vid utvärderingen av

Montrealprotokollet tillämpas. Målet anses vara uppnått när vändpunkten nåtts och det sker en tillväxt av ozonskiktet.

Delmålet om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen uppnås.

Prop. 2009/10:155

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De sex remissinstanser som har lämnat synpunkter, *Statens fastighetsverk, Länsstyrelserna i Uppsala, Värmlands och Örebro län, Stockholms kommun* samt *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* har inga invändningar eller tillstyrker förslagen. SMHI delar Miljömålsrådets bedömning med ett tillägg. Länsstyrelsen i Värmlands län föreslår att innebörden av miljökvalitetsmålet ska motsvara Montrealprotokollets steg 3, som är full återhämtning av ozonskiktet.

### Skälen för regeringens bedömning

Halterna av ozonnedbrytande ämnen i atmosfären har minskat som en följd av ett framgångsrikt arbete inom Montrealprotokollet. Samtliga FN-nationer har nu ratificerat protokollet. Problem kvarstår dock med vissa ämnen, exempelvis lösningsmedlet koltetraklorid (CTC). Tjockleken hos det skyddande ozonskiktet har varit relativt konstant sedan 2002, vilket tyder på att den tidigare uttunnningen har börjat avta. Den positiva utvecklingen understryks av att halterna av ozonnedbrytande ämnen i den övre atmosfären samtidigt har minskat. En vändpunkt för ozonuttunnningen bör enligt prognoserna kunna observeras omkring 2020. Detta innebär att miniminivån för ozonskiktets tjocklek då kommer att ha passerats och att skiktet därefter kan väntas börja återhämta sig. En fullständig återhämtning av ozonskiktet kan uppnås först efter 2050.

Vid tolkningen av utvecklingen för miljökvalitetsmålet bör samma definition tillämpas som vid utvärderingen av Montrealprotokollet. Där definieras följande tre återhämtningssteg för ozonskiktet:

Steg 1 – nedbrytningshastigheten har avtagit och halterna av ozonnedbrytande ämnen minskar.

Steg 2 – början på tillväxten av ozonskiktet (vändpunkten). Ökningen ska enbart bero på att halten av ozonnedbrytande ämnen har minskat.

Steg 3 – full återhämtning av ozonskiktet.

För att miljökvalitetsmålet ska tolkas som uppnått måste steg 2 i återhämtningen ha passerats. En förutsättning för att nå dit är att arbetet under Montrealprotokollet fortsätter att vara framgångsrikt. Därmed är bedömningen att det är möjligt att nå miljökvalitetsmålet inom en generation efter det att målet antogs.

### Delmål 1 om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen

Delmålet innebär att utsläpp av ozonnedbrytande ämnen till största delen ska ha upphört år 2010. Delmålet bedöms uppnås. De svenska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen har minskat avsevärt sedan 1980-talet. Den svenska avvecklingen av klorfluorkarboner (CFC) och andra ozonnedbrytande ämnen är till största delen redan genomförd. Ozonnedbrytande ämnen i produkter och utrustning som tas ur bruk

klassas som farligt avfall och omfattas av avfallsförordningen. De bör därför inte leda till några ytterligare utsläpp till atmosfären. Ozonnedbrytande ämnen finns emellertid kvar bl.a. i isoleringsmaterial, kylanläggningar, värmepumpar och halonbaserade brandsläckare, vilket betyder att det fortfarande finns en risk för läckage.

### 11.3 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* krävs framför allt att arbetet inom Montrealprotokollet om ozonnedbrytande ämnen är fortsatt framgångsrikt. Vidare är de nationella åtgärderna för utfasning av HCFC viktiga.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar huvudsakligen åtgärdsförslagen samlat i strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna stödjer generellt förslagen. *Malmö kommun* menar att det är viktigt att utvecklingen även fortsättningsvis följs upp och bevakas så att förändringar i nuvarande trend uppmärksammas. Uppbyggnad av kunskap om säker användning av köldmedier i tillväxtländer ser kommunen som angeläget.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Prioriterade frågor*

Det är viktigt att Sverige agerar globalt för att åtgärder vidtas för att förhindra omfattande utsläpp som skadar ozonskiktet och bidrar till växthuseffekten. Trots den framgång som Montrealprotokollet haft återstår fortfarande flera utmaningar som att fasa ut metylbromid även i de delar som ännu inte är reglerade under Montrealprotokollet. Andra utmaningar handlar om att fasa ut klorfluorkolväten (HCFC), säkerställa att alternativen till ozonnedbrytande ämnen är säkra, miljömässigt hållbara och minimerar påverkan på klimatet, samt att hantera upplagrade ozonnedbrytande ämnen. I detta arbete bör synergier med det klimatrelaterade arbetet särskilt eftersträvas. Nationellt är åtgärder för att fasa ut HCFC viktiga.

##### *Montrealprotokollet*

Arbetet inom Montrealprotokollet måste vara fortsatt framgångsrikt för att miljökvalitetsmålet ska kunna uppnås. En stor andel av användningen och produktionen av de ozonnedbrytande ämnena har fasats ut i industriländerna och är på god väg att fasas ut i utvecklingsländerna. Ytterligare åtgärder är dock nödvändiga för att fortsatt fasa ut de återstående ozonnedbrytande ämnena till skydd för ozonskiktet, människans hälsa och

miljön. Det är t.ex. viktigt att utvecklingsländerna får stöd för att fasa ut klorfluorkolväten (HCFC), att åtgärder vidtas för att hantera upplagrade ozonnedbrytande ämnen samt att utsläpp av koltetraklorid (CTC) kartläggs och ytterligare minskar.

År 2007 beslutades om en snabbare utfasning av HCFC som innebär att industriländerna ska ha fasat ut HCFC till 2020 och utvecklingsländerna till 2030. Det är mycket viktigt att HCFC fasas ut, i likhet med andra ozonnedbrytande ämnen. Vid utfasningen av HCFC är det särskilt viktigt att beakta att alternativen till HCFC är säkra, miljömässigt hållbara och minimerar påverkan på klimatet. För att undvika att utfasningen av ozonnedbrytande ämnen leder till att kraftfulla växthusgaser fasas in som alternativ, och i sin tur leder till en förvärrad klimatsituation, är det särskilt angeläget att säkerställa synergier med det klimatrelaterade arbetet. Det kan göras genom att undvika fluorkolväten (HFC) med hög uppvärmningspotential som alternativ till HCFC. Eftersom både HCFC och flera andra ozonnedbrytande ämnen samt HFC är växthusgaser får insatser för att begränsa dessa ämnen även positiv effekt för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

I samband med att produktionen och konsumtionen av ozonnedbrytande ämnen till stor del har fasats ut har upplagrade ozonnedbrytande ämnen börjat uppmärksammas alltmer. Diskussioner i frågan pågår under Montrealprotokollet även om någon reglering ännu inte finns i protokollet. Det finns avsevärda mängder upplagrade i kyl- och frysutrustning, brandsläckningsutrustning och isoleringsmaterial i byggnader. Mängderna uppskattades 2002 till 3,8 miljoner ton ozonnedbrytande potential (motsvarar 55 gånger konsumtionen för 2007) eller omräknat till 20 miljarder ton koldioxidekvivalenter. Det kan jämföras med att det under Kyotoprotokollet finns ett mål om globalt minskade utsläpp med fem miljarder ton koldioxidekvivalenter (se avsnitt 7).

## EU

Även inom EU är arbetet med att fasa ut ozonnedbrytande ämnen viktigt. Den omarbetade ozonförordningen trädde i kraft den 1 januari 2010. Förordningen innebär bl.a. en något snabbare utfasning av HCFC i jämförelse med det beslut som fattades under Montrealprotokollet 2007 (Beslut XIX/6) och förbud för metylbromid vid transport och karantänsättning från mars 2010. EU går alltså före i dessa frågor och kan därigenom sätta tryck i de internationella förhandlingarna.

## Nationellt

När det gäller insatser i Sverige är en av de få kvarstående åtgärderna som kan vidtas för att fasa ut ozonnedbrytande ämnen ett användningsförbud för HCFC i befintlig utrustning. Av den anledningen har regeringen beslutat om ett nationellt användningsförbud av HCFC i Sverige fr.o.m. den 1 januari 2015. Förbudet omfattar kyl-, luftkonditionerings- samt värmepumpsutrustning med en köldmediemängd med mer än 3 kg köldmedium för yrkesmässigt bruk. Äldre köldmedia som kylskåp och frysar innehåller freoner. När de skrotas sker det i två steg. Först sugs

köldmediet ut ur kylkretsen med hjälp av vakuum. I steg två sönderdelas kylmöbelen i en sluten process för att kunna tillvarata freonet i isoleringen. Freonet sugas ut via undertryck till en tank där det sedan förbränns i hög temperatur alternativt omvandlas till saltvatten.

Det svenska förbudet för HCFC bygger på samma modell som det svenska förbudet för klorfluorkarboner (CFC). Sverige har valt att begränsa användningen och utsläppen av CFC från kyl-, luftkonditionerings- samt värmepumpsutrustning i tre steg där första steget har varit att förbjuda nyinstallation. Nästa steg i processen har varit att förbjuda påfyllnad och som ett sista steg, som avslutades 2000, förbjuda användningen av CFC i befintliga anläggningar (med undantag för enhetsaggregat med fyllnadsmängd om högst 900 gram). För HCFC trädde ett nyinstallationsförbud i kraft 1998 och 2002 kom ett förbud för påfyllnad. Beslutet om användningsförbud i befintlig utrustning innebär att det tredje steget har tagits nationellt även för HCFC.

Begränsningen av HCFC så långt det är möjligt genom nationell lagstiftning minskar påverkan på ozonskiktet samtidigt som det bidrar till att mildra de pågående klimatförändringarna. Sverige har genom de tidigare beslutade installations- och påfyllningsförbuden för HCFC kunnat begränsa användningen av HCFC. Användningsförbudet är en tydlig markering till användarna att HCFC ska avvecklas helt och hållet och när avvecklingen ska äga rum.

Med användningsförbudet, och med beaktande av föreslagna undantag, beräknas HCFC kunna minska med ytterligare ca 80 ton, vilket motsvarar ca 142 400 ton koldioxidekvivalenter antaget att den mängd som motsvarar kvarvarande installerade mängder vid användningsförbudets ikraftträdande skulle släppas ut. Beroende på vilket alternativ som väljs i stället för HCFC, kan storleken på växthusgasutsläppen variera.

Användningsförbudet kommer även att underlätta tillsynen eftersom det är svårt att kontrollera att det beslutade påfyllningsförbudet följs. En illegal handel med HCFC kan därmed motverkas eftersom risken för en anläggningsägare att bli upptäckt efter en olaglig påfyllning av HCFC är större med ett användningsförbud. Incitamentet kommer att öka för anläggningsägare att byta ut en gammal anläggning i stället för att fylla på olagligen, vilket också är positivt eftersom en gammal anläggning läcker mer än en ny.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

Förbudet för HCFC i befintlig kyl-, luftkonditionerings- samt värmepumpsutrustning för yrkesmässigt bruk 2015 förväntas, med några få undantag, inte innebära några extra kostnader för företagen. Med hänsyn till det ekonomiska läget och i syfte att underlätta för småföretagare får företagen en omställningstid för att konvertera eller byta ut gammal utrustning fram till den 1 januari 2015. Vid denna tidpunkt har de flesta anläggningar med en fyllnadsmängd över 3 kg tjänat ut sin livslängd. Det är endast företag i fjärrvärmebranschen som bedöms kunna beröras.

## 12 Säker strålmiljö

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* att människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön. Bakgrunden redovisades i kapitel 10 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 81 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt tre delmål om utsläpp av radioaktiva ämnen, minskad förekomst av hudcancer samt kontroll över riskerna med elektromagnetiska fält, EMF (prop. 2004/05:150 s. 81 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 12.1 Miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* ändras

**Regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* omformuleras och föreslås få följande lydelse:

Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.

**Miljömålsrådets förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig ser positivt på Miljömålsrådets förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Med sin nuvarande lydelse omfattar miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* endast skydd mot strålning i den yttre miljön. Många verksamheter kan leda till att människor utsätts för strålning, trots att strålningen i sig inte har någon betydelse för verksamheten utan snarare är en oavsiktlig konsekvens av den. Med den föreslagna ändringen tas begränsningen till den yttre miljön bort. Dessutom är målet otydligt när det gäller skyddet för andra organismer än människor. Strålsäkerhetsarbetet måste ses som en helhet och omfatta alla miljöer där någon kan utsättas för strålning och samtliga typer av strålning som kan leda till skadliga effekter.

Radonfrågor behandlas fortfarande under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (delmål 7 om inomhusmiljön). Patientstrålskyddet bör fortfarande hållas utanför miljömålsarbetet. Det omfattas av såväl Euratoms strålskyddsdirektiv (96/29/Euratom) som strålskyddslagen (1998:220).

### 12.2 Precisering av miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* innebär att:

- i såväl arbets- och inomhusmiljön som den yttre miljön ska individens exponering för skadlig strålning begränsas så långt det är rimligt möjligt,

- den högsta sammanlagda effektiva stråldosen som individer ur allmänheten får utsättas för från verksamheter med strålning överstiger inte 1 mSv per person och år,
- effekter av joniserande strålning på växter och djur har bedömts i enlighet med vetenskapligt grundade metoder och har om så är nödvändigt begränsats,
- allvarliga tillbud och haverier i kärntekniska anläggningar eller i annan verksamhet med joniserande strålning förebyggs och om ett tillbud eller haveri ändå skulle inträffa begränsas konsekvenserna,
- de skadliga effekterna av UV-strålning förebyggs, samt
- riskerna med och exponeringen för elektromagnetiska fält, EMF, kartläggs, och nödvändiga åtgärder vidtas i takt med att risker identifieras.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig ser positivt på Miljömålsrådets förslag. *Statens strålskyddsinstitut* och *Länsstyrelsen i Örebro län* tillstyrker förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* framgår av propositionen Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 72).

I enlighet med regeringens förslag om att miljö kvalitetsmålet ska täcka samtliga miljöer där människor vistas bör det även av preciseringarna framgå att såväl arbets- som inomhusmiljöer omfattas. Även preciseringen om effekter av joniserande strålning på växter och djur är i linje med förslaget till ny lydelse. Tidigare har det varit oklart om andra organismer än människor omfattas av miljö kvalitetsmålet.

Beträffande preciseringen om UV-strålning bör den ändras så att insatserna framför allt inriktas mot att öka medvetenheten om effekterna av denna strålning.

Detsamma gäller preciseringen om elektromagnetiska fält som bör ändras så att eventuella risker med EMF ska kunna begränsas.

### 12.3 Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* om ytterligare åtgärder vidtas. Det krävs framför allt insatser för att omhänderta allt radioaktivt avfall samt åtgärder för att bryta trenden med ökande fall av hudcancer.

Delmålet om kontroll över riskerna med elektromagnetiska fält är uppnått. Delmålet om minskade utsläpp av radioaktiva ämnen bör kunna nås. Däremot kommer delmålet om minskad förekomst av hudcancer inte att nås.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Åtta remissinstanser har lämnat synpunkter. Alla instämmer i huvudsak i Miljömålsrådets bedömningar. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande* anser att det är märkligt att effekter efter Tjernobyolyckan inte nämns. *Post- och telestyrelsen* vill att det ska framgå att strålning från 3G och trådlöst bredband inte utgör något miljö- eller hälsoproblem.

### Skälen för regeringens bedömning

Vi bedömer att det är möjligt att inom generation från det att målet antogs, skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* om ytterligare åtgärder vidtas. På vissa områden finns det brister i kunskaperna om påverkan och risker, t.ex. då det gäller strålskyddet för växt- och djurlivet, och på en del områden pågår fortfarande utvecklingsarbete, t.ex. när det gäller frågan om hur det radioaktiva avfallet ska slutförvaras.

#### *Delmål 1 om minskade utsläpp av radioaktiva ämnen*

Delmålet innebär att halterna i miljön av radioaktiva ämnen som släpps ut från alla verksamheter år 2010 ska vara så låga att människors hälsa och den biologiska mångfalden skyddas. Det individuella dostillskottet till allmänheten ska understiga 0,01 mSv per person och år från varje enskild verksamhet.

Utvecklingen är positiv och delmålet bör kunna nås. De största källorna till konstgjorda radioaktiva ämnen i svenska livsmedel är fortfarande de atmosfäriska provsprängningarna av kärnvapen som skedde fram till 1970-talet samt Tjernobyolyckan 1986. Åren efter olyckan uppmättes höga halter av radioaktivt cesium i bl.a. ren- och älgkött. Halterna minskar kontinuerligt men numera ganska långsamt.

Stråldoserna till allmänheten från enskilda verksamheter bedöms vara försumbara. Även säkerhetsnivån vid kärnteknisk verksamhet som bedrivs i Sveriges närhet bedöms ha ökat under det senaste decenniet. En rad viktiga frågor återstår innan hanteringen av allt radioaktivt avfall kan anses vara långsiktigt löst. Två producentansvarsförordningar (2005:209, 2007:193) har beslutats vilka kommer att skapa bättre förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet. Fokus bör nu läggas på att utveckla metoder och system för att omhänderta alla typer av radioaktivt avfall som kommer från icke kärnteknisk verksamhet.

#### *Delmål 2 om minskad förekomst av hudcancer*

Delmålet innebär att antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolett strålning år 2020 inte är fler än år 2000.

Delmålet bedöms som mycket svårt att nå då antalet hudcancerfall fortsätter att öka. Svårigheterna ligger främst i att det tar tid att förändra attityder och beteenden. Strålsäkerhetsmyndighetens, SSM, enkätundersökning visar att människor har god kunskap om UV-strålning och dess samband med hudcancer men kunskapen leder inte automatiskt till ett förändrat beteende. Det tar även tid för beteendeförändringar att slå igenom

i form av färre hudcancerfall då skadorna uppträder först efter mycket lång tid.

Under de senaste åren har anslagen för informations-, utrednings- och forskningsinsatser på området utökats. Därmed har möjligheten att begränsa antalet framtida hudcancerfall förbättrats.

### *Delmål 3 om kontroll över riskerna med elektromagnetiska fält*

Delmålet innebär att riskerna med elektromagnetiska fält ska kartläggas kontinuerligt och att nödvändiga åtgärder vidtas i takt med att eventuella risker identifieras. Delmålet bedöms vara uppnått.

SSM kartlägger kontinuerligt riskerna med elektromagnetiska fält, EMF, framför allt genom sitt vetenskapliga råd för EMF. Rådet rapporterar årligen om kunskapsläget. SSM vidtar nödvändiga åtgärder om nya riskområden identifieras. Rådet lämnade i december 2009 sin årliga rapport (SSM 2009:36) där de konstaterar att det inte finns hållbart vetenskapligt stöd för att elkänslighet orsakas av radiofrekventa fält. Rapporten visar också att hittills publicerade studier inte tyder på en ökad cancerrisk för den som använt mobiltelefon kortare tid än tio år. SSM har sedan länge rekommenderat försiktighet inom två tillämpningsområden av elektromagnetiska fält: dels användning av mobiltelefon, dels magnetfält från kraftledningar och elektriska installationer. I dessa fall ger forskningsresultaten anledning att tillämpa försiktighetsprincipen.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, FAS, har uppdraget att bevaka forskning om elkänslighet. Inom ramen för detta uppdrag ska rådet vartannat år, i samråd med de forskningsaktörer, myndigheter och andra som FAS anser är lämpliga, dokumentera och informera om kunskapsläget.

Sverige har som ambition att ligga i framkant när det gäller elektronisk kommunikation och eftersom nya tillämpningar för trådlös kommunikation utvecklas i snabb takt är det angeläget att ansvariga myndigheter fortsatt följer frågan. Nya tillämpningar kan antingen öka exponeringen för EMF genom att antalet tillämpningar ökar eller minska exponeringen genom att tekniken blir bättre.

## 12.4 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* krävs ytterligare åtgärder för att ta hand om allt radioaktivt avfall, säkerställa att utsläppen från kärnkraftverken även fortsättningsvis är låga samt att minska de skadliga verkningarna av UV-strålning. För att de skadliga verkningarna av UV-strålning ska minskas krävs att allmänhetens kunskaper om sambandet mellan UV-strålning och hudcancer leder till reella beteendeförändringar.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar huvudsakligen åtgärdsförslagen samlat i strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen och under respektive miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har yttrat sig instämmer i huvudsak i Miljömålsrådets bedömningar. Prop. 2009/10:155

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Prioriterade frågor*

För att skapa förutsättningar för att miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* ska kunna nås krävs framför allt att förslagen i den nationella avfallsplanen för allt radioaktivt avfall genomförs. De skadliga effekterna av UV-strålning bör minska även i fortsättningen. Det gäller särskilt för barn.

En viktig del av insatserna för att förebygga radiologiska olyckor, och spridning av kärnvapenkunskap, sker inom EU och andra internationella fora samt inom ramen för det bilaterala grannlandssamarbetet med Ryssland.

### *Ändrad myndighetsstruktur inom strålsäkerhetsområdet*

Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, tog den 1 juli 2008 över ansvar och uppgifter från Statens strålskyddsinstitut, SSI, och Statens kärnkraftinspektion, SKI. Samtidigt upphörde SSI och SKI. En avsikt med den förändrade myndighetsstrukturen var att strålsäkerhetsarbetet skulle samordnas bättre.

### *Hantering av radioaktivt avfall*

Arbetet med att ta hand om allt radioaktivt avfall är avgörande för att nå målet. Problemet berör stora delar av samhället där vi har olösta historiska problem såväl som kommande utmaningar.

SSM har på uppdrag av regeringen tagit fram en strategi för omhändertagandet av allt radioaktivt avfall i Sverige. Uppdraget redovisades den 30 juni 2009 och har remitterats till berörda myndigheter och organisationer (dnr M2009/2566/Mk). En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet. Strategin innehåller en systematisk genomgång av de avfallstyper som finns i Sverige och förslag på hur man bör gå vidare för att ta om hand de olika avfallstyperna. Fokus bör enligt strategin nu ligga på att utveckla metoder och system för att ta om hand alla typer av radioaktivt avfall som kommer från icke kärnteknisk verksamhet. Vi anser att arbetet med strategin bör fortsätta i enlighet med det som SSM redovisar och vi avser också att ge SSM i uppdrag att vart tredje år uppdatera strategin.

SSM disponerar sedan 2006 en anslagspost under Naturvårdsverkets anslag 1:4 för sanering och återställning av förorenade områden. Den används bl.a. för att trygga omhändertagandet av visst historiskt radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet. SSM finansierar således redan slutförvaringen av sådant radioaktivt avfall vars innehavare saknas, eller vars innehavare har bedömts inte behöva bekosta omhändertagandet. De insamlingskampanjer som SSM föreslår i planen kräver en omfördelning

inom anslaget. Vi avser därför att återkomma om finansiering av dessa insamlingskampanjer.

Då det gäller utsläpp från driften av verksamheter är utvecklingen av det riskförebyggande arbetet tillfredsställande.

Regeringen beslutade 2005 och 2007 om två producentansvarsförordningar (2005:209, 2007:193) för bl.a. produkter som innehåller radioaktiva ämnen. För att stärka arbetet med att förhindra att radioaktivt material kommer ut i samhället avser vi att ge SSM i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer göra en översyn av dessa båda förordningar.

Insatser har gjorts för att begränsa utsläppen av radioaktiva ämnen från verksamheter, t.ex. genom nya föreskrifter. En sammanställning av data från Miljöövervakningen (SSI rapport 2007:02) har gett en bättre bild av tillståndet i strålmiljön.

För att minska risken för att strålsäkerhetsproblem uppstår p.g.a. okunskap kring ett slutförvar av radioaktivt avfall, bör samhället ha information tillgänglig om det slutliga förvarets plats, utformning och innehåll. Ett långsiktigt informationsbevarande om slutförvar för radioaktivt avfall utgör ingen garanti för förvarets säkerhet under en lång tidsrymd. Det kan dock utgöra ett värdefullt bidrag till säkerheten vid förvarsplatsen och vara en viktig utgångspunkt för framtida samhälleliga överväganden om förvaret.

### *Ultraviolett strålning*

I det förebyggande arbetet är barn och vuxna i barns närhet prioriterade målgrupper. Barns utomhusmiljöer bör utformas så att det finns skuggiga delar. Detta gäller särskilt lekplatser och skolgårdar. Kommunerna och huvudmän för fristående skolor är viktiga aktörer eftersom de är ansvariga för skolmiljön.

SSM:s årliga enkätundersökning visar att människor har god kunskap om sambandet mellan UV-strålning och hudcancer. Kunskapen leder dock inte automatiskt till förändrat beteende. Under de senaste åren har anslagen för informations-, utrednings- och forskningsinsatser på området därför utökats. Därmed har möjligheten att begränsa antalet framtida hudcancerfall förbättrats.

SSM avser att även fortsättningsvis verka för att kunskap rörande UV-strålning inklusive risker och sätt att skydda ökar i relevanta delar av befolkningen. Vi delar SSM:s uppfattning om behovet av detta förebyggande arbete.

Ett särskilt problem är den UV-strålning som människor utsätts för i solarier. Eftersom exponering från solarier respektive naturlig UV-bestrålning ger samma typ av skador bör dessa behandlas i ett sammanhang. SSM har bl.a. skrivit till Sveriges kommuner och uppmanat dem att inte ha solarier i sina egna anläggningar. Detta har gett resultat och vi anser att arbetet med att minska de skadliga effekterna av UV-strålning även fortsättningsvis bör vara baserat på frivillighet och saklig information.

En förutsättning för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* är att säkerheten vid de svenska kärnkraftverken även fortsättningsvis håller en hög nivå. I linje med internationella överenskommelser är det verksamhetsutövaren som ansvarar för säkerheten. SSM ansvarar för den statliga tillsynen.

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi (prop. 2008/09:163) aviserade vi bl.a. förändringar inom energipolitiken. Ändringarna är bl.a. avsedda att bidra till insatserna för att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

I propositionen Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte (prop. 2009/10:172) föreslår vi att kärnkraftslagstiftningen ändras så att den ger förutsättningar för kontrollerade generationsskiften i den svenska kärnkraften. Lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling ska avskaffas och förbudet mot att bevilja nya tillstånd i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska tas bort. Tillstånd ska kunna ges till att ersätta de tio reaktorer som finns i drift i dag. De nya reaktorerna får endast byggas på någon av de platser där dagens reaktorer i drift är lokaliserade och ett tak på maximalt tio reaktorer införs. I propositionen Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar (prop. 2009/10:173) föreslår vi vidare att atomansvarslagstiftningen anpassas till den uppdaterade Pariskonventionen och dess tilläggsprotokoll. Det innebär att reaktorägarna i ökad omfattning får ta ansvar för kärnkraftens risker. Frågan om det obegränsade skadeståndansvaret har utretts i samband med utredningen om en ny kärnkraftslagstiftning (SOU 2009:88).

### *Elektromagnetiska fält*

SSM är central tillsynsmyndighet och ansvarar för skyddet av allmänheten mot skadliga effekter av elektromagnetiska fält. SSM stödjer även tillsynen. Arbetsmiljöverket ansvarar för skydd av arbetstagare mot skadliga effekter av elektromagnetiska fält.

Elkänslighet är enligt SSM:s bedömning ett medicinskt samhällsproblem men inte ett strålskyddsproblem. Det är viktigt att orsakerna till elkänslighet kartläggs och att de som drabbas får stöd och vård. Ytterligare kunskap om orsakerna bakom elkänslighet kan vara till stor hjälp för hur frågorna ska hanteras. Det är viktigt att medel även i fortsättningen avsätts för forskning kring elkänslighet och dess orsaker.

Direktivet om skydd för arbetstagare som exponeras för elektromagnetiska fält (2004/40/EG) innehåller krav på att arbetsgivare ska bedöma vilka elektromagnetiska fält som arbetstagare exponeras för i sitt arbete. Hos de arbetsgivare som omfattas av direktivet bedöms ofta kompetensen för att mäta och räkna på gräns- och insatsvärden vara ringa och låg beträffande exponeringsberäkningar. Det behövs därför omfattande information och utbildning av såväl arbetsgivare som arbetstagare. Ikraftträdandet av direktivet har skjutits upp till den 30 april 2012. På EU-nivå pågår arbetet med att ta fram ett nytt direktiv om EMF eftersom man såg problem med gränsvärdena och hur de mäts/beräknas redan innan direktivet trädde i kraft. En första konsultation av arbetsmarknadens parter har

### *EU och internationellt arbete*

För att nå miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* krävs ett omfattande internationellt samarbete. En olycka eller incident i ett kärnkraftverk eller annan kärnteknisk verksamhet i vårt närområde skulle starkt kunna påverka möjligheterna att nå målet.

EU antog i juni 2009 ett nytt direktiv på kärnsäkerhetsområdet som sätter upp ett ramverk för grundläggande säkerhetskrav inom EU. Detta förbättrar förutsättningarna för att miljökvalitetsmålet kan nås. Ett direktiv med grundläggande bestämmelser på strålskyddsområdet finns sedan ett antal år och arbete pågår inom EU med att revidera detta direktiv. Ett förslag förväntas komma från Kommissionen under 2010 och förväntas utöver tidigare omfattning nu även behandla radon i bostäder och arbetsmiljö samt naturligt förekommande radioaktiva ämnen. Det finns även ett direktiv om begränsningar vid import av livsmedel från tredje land till följd av Tjernobylolyckan. Direktivets giltighetstid förlängdes med tio år under 2009.

Sverige bedriver sedan flera år tillbaka ett omfattande grannlandssamarbete med Ryssland på strålsäkerhetsområdet. Samarbetet omfattar områdena reaktorsäkerhet, strålskydd, avfallshantering, beredskap och icke-spridning med fokus på nordvästra Ryssland. Säkerhetsnivån i Sveriges närområde bedöms ha ökat under det senaste decenniet.

## 12.5 Konsekvenser

### *Nyttan av insatserna*

Det breddade miljökvalitetsmålet kommer att leda till mer fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar och därigenom ett säkrare beslutsunderlag. I kombination med insatser för att omhänderta och slutförvara historiskt radioaktivt avfall minskar risken för att radioaktivitet sprids, exempelvis på kommunala deponier. De negativa effekterna av UV-strålning är inte bara en miljöfråga utan också en hälsofråga. De insatser som görs för att minska de negativa konsekvenserna av UV-strålning bidrar alltså också till en bättre folkhälsa.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Förslaget om breddat miljökvalitetsmål leder till vissa kostnadsökningar för dem som bedriver verksamhet med strålning. Insatserna bedöms dock vara kostnadseffektiva.

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. För att SSM ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn har myndighetens förvaltningsanslag i enlighet med regeringens förslag i 2008 och 2009 års budgetpropositioner (prop. 2007/08:1 och 2008/09:1) förstärkts med sammanlagt 30 miljoner kronor under åren 2008–2011. Förstärkningen riktar sig mot myndighetens tillsyn av de svenska kärnkraftverken samt mot användningen av radiologisk diagnostik inom hälso- och sjukvård.

## 13 Ingen övergödning

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte har någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Bakgrunden redovisades i kapitel 12 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s.79ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt fyra delmål om utsläpp av kväve- och fosforföreningar till vatten samt ammoniak och kväveoxider till luft (prop. 2004/05:150 s. 95ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 13.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* innebär att:

- nedfallet av luftburna kväveföreningar inte överskrider den kritiska belastningen gällande övergödning av mark och vatten någonstans i Sverige,
- grundvatten inte bidrar till ökad övergödning av ytvatten,
- sjöar och vattendrag när det gäller närsaltshalter uppfyller kraven på God status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten,
- näringsförhållandena i kust och hav motsvarar i stort det tillstånd som rådde under 1940-talet och tillförsel av näringsämnen till havet orsakar inte någon övergödning,
- svenska kustvatten uppfyller när det gäller närsaltshalter kraven på God status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten,
- skogsmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen och att högst 5 procent av skogsmarken har en upplagring av kväveföreningar som överskrider 5 kg kväve per hektar och år, och
- jordbruksmark har ett balanserat näringstillstånd som bidrar till att bevara en gynnsam ekologisk status i mark, odlingslandskapets biotoper och den omgivande miljön.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Umeå universitet* är tveksamt till att ordet ”ekologisk” stryks i preciseringarna om näringshalter i sjöar och vattendrag och kusten då de anser att avsikten med vattendirektivet är att klassificera ekologisk status i olika vatten. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att det bra att preciseringen ändras till att överensstämma med ramdirektivet.

*Länsstyrelserna i Örebro och Norrbottens län* avstyrker att preciseringen om näringsförhållandena i kust och hav ändras till att gälla tillförsel, vilket de ser som en sänkt ambitionsnivå och ett avsteg från att målen ska spegla miljökvalitet. SLU stödjer förslaget, som de menar ger en tydlig distinktion mellan tillförsel från land och effekter i havet.

*Länsstyrelsen i Hallands län* anser att förslaget till precisering om kväveföreningar i skogsmark är olämpligt och bör utgå eller omformuleras så att även kväveutlakningen, som de menar är ett större problem än upplagringen, tas med. SLU anser att förslaget är acceptabelt om det går att följa upp, men saknar återkoppling till delmål och åtgärder.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* saknar en beskrivning av vad som menas med ”gynnsam ekologisk status” i preciseringen om jordbruksmark.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, s. 79–80). Regeringen ändrade i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, s. 90–92) några av preciseringarna.

Ett par preciseringar bör ändras för att bli mer konkreta och uppföljningsbara. Preciseringen om näringsämnenas inverkan på hälsa och biologisk mångfald bör utgå då den inte bidrar till att precisera målet ytterligare utan ligger mycket nära miljö kvalitetsmålet formulerings.

I preciseringarna om God status i sjöar och vattendrag samt kustvatten stryks ordet ”ekologisk” då begreppet ekologisk status i ramdirektiv för vatten innefattar fler kvalitetsfaktorer än enbart näringsämnena. I preciseringen om sjöar och vattendrag tas även haltgränsen för sjöar i odlingslandskapet bort. God status enligt ramdirektivet för vatten innebär att tillståndet endast i mindre omfattning kan avvika från de naturliga förhållandena. Varje sjö och vattendrag bedöms enligt ramdirektivet för vatten individuellt efter dess naturliga förhållanden.

Preciseringen om näringstillståndet i jordbruksmark omformuleras. Den nuvarande preciseringen ger en bild av att det finns en naturlig artsammansättning som eftersträvas. Jordbruksmark är en av människan skapad miljö. Preciseringen innebär att växtnäringshalten i marken ska vara sådan att den ger förutsättningar för biologisk mångfald i jordbruksmark, odlingslandskapets biotoper och den omgivande miljön. Tillförseln av näringsämnen till jordbruksmark ska vara i nära balans med bortförsele. Om förlusterna till omgivande mark, vatten och luft är låga minimeras skadliga effekter på biologisk mångfald och på människors hälsa samtidigt som en allsidig användning av vatten möjliggörs.

En ny precisering definieras för upplagringstakten av kväveföreningar i skogsmark. Den nya preciseringen föreslås lyda att ”Skogsmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen och att högst 5 procent av skogsmarken har en upplagring av kväveföreningar som överskrider 5 kg kväve per hektar och år”. Om upplagringstakten p.g.a. nedfallet, som är den huvudsakliga orsaken till upplagringen, kommer att reduceras till nära naturliga nivåer skapas förutsättningar att nå ett naturligt näringstillstånd på sikt. Den naturliga upplagringen uppskattas enligt Naturvårdsverket motsvara ca 1–2 kg kväve per hektar och år, medan dagens upplagring motsvarar mellan 1 och 12 kg kväve per hektar och år.

### 13.2 Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* om ytterligare åtgärder vidtas.

Delmålet om ammoniak är uppnått. Ytterligare åtgärder krävs för att nå delmålen om utsläpp av fosfor- och kväveföreningar till vatten samt delmålet om utsläpp av kväveoxider till luft.

**Miljömålsrådets bedömning** skiljer sig något från regeringens som gör en något mer positiv bedömning. Anledningen är att beslut om viktiga åtgärder har fattats sedan rådets rapport presenterades och att bedömningsgrunden har ändrats.

För delmålen överensstämmer Miljömålsrådets bedömning i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Umeå universitet och Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) instämmer i Miljömålsrådets bedömning. SNF ser utsläppen från jordbruket som avgörande och menar att det här saknas ett systemperspektiv. Länsstyrelsen i Jönköpings län påtalar klimatförändringarnas betydelse för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet. Plast- och Kemiföretagen påpekar att miljö kvalitetsmålet omöjligen kan nås med nationella åtgärder.

Remissinstanserna har inte kommenterat Miljömålsrådets uppföljning av delmålen.

Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Kronobergs, Södermanlands, Gotlands, Uppsala, Gävleborgs och Norrbottens län menar att Miljömålsutredningens förslag till ändrad bedömningsgrund skulle kunna ge upphov till en situation där miljö kvalitetsmålet anses vara uppnått trots att God ekologisk status enligt ramdirektivet för vatten inte är uppnådd. Enligt EG-direktivet får ett område inte klassas som god status innan kriterierna är uppfyllda, det räcker alltså inte att det finns förutsättningar för att nå god status. Här kan en konflikt mellan bedömningar i vattendirektivsarbetet och miljö målsarbetet uppstå med åtföljande trovärdighetsproblem.

#### Skälen för regeringens bedömning

Vi bedömer att det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* om ytterligare åtgärder vidtas. Under en lång tidsrymd kommer det dock att finnas förhöjda närsalthalter framför allt i havet. Orsaken är den långa återhämtningstiden och de storskaliga naturliga processerna som påverkar näringstillståndet i miljön samt att större delen av belastningen kommer från andra länder.

Utsläppen till både luft och vatten minskar tydligt i såväl Sverige som i stora delar av Europa. Miljötillståndet, främst i havsmiljön och särskilt i egentliga Östersjön, är dock fortsatt allvarlig. Algbloomingarna i egentliga Östersjön 2006 var de kraftigaste på tio år och 2008 var utbredningen av helt syrefria bottenar den största som noterats sedan 1960. Det finns dock tecken på lokala förbättringar exempelvis i Stockholms inner- och mellanskärgård, där såväl syrgassituationen som bottenfaunan utvecklats positivt. Vattenmyndigheterna har under 2008 inventerat näringsstillståndet i Sveriges kustvatten. Det visar att kustområdena i egentliga Östersjön och Västerhavet till övervägande del har måttlig status, medan Bottniska viken bedöms ha övervägande god eller hög status. Målet är att samtliga kustvatten ska uppnå minst god status, vilket innebär att vattenkvaliteten och naturligt förekommande växter och djur inte är tydligt påverkade av övergödning.

För sjöar och vattendrag har förhållandena ur ett långsiktigt perspektiv förbättrats väsentligt men problemen med övergödning kvarstår regionalt och lokalt. Miljöövervakningen 2007 visar att litet över hälften av sjöarna i sydligaste Sverige har för hög halt av fosforföreningar huvudsakligen orsakade av närsaltläckage från samhällen eller jordbruk. I många fall har utsläppen till sjöarna åtgärdats men bristen på restaurerande åtgärder bidrar till att dessa vatten fortfarande är övergödda. För resten av landets sjöar och vattendrag är tillståndet betydligt bättre. Miljömålsrådet rapporterar om minskade halter av näringsämnen i jordbruksdominerade vattendrag i södra Sverige och om prognoser som pekar på fortsatta minskningar. Vidare rapporterar rådet om nya studier som visar att klimatförändringarna kan leda till såväl ökad som minskad övergödning.

Vi bedömer att flera viktiga processer kommer att bidra till att belastningen fortsätter att minska, däribland nya åtaganden inom ramen för EU:s luftvårdsstrategi, samt genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön, ramdirektivet för vatten och EG:s marina direktiv.

### *Delmål 1 om utsläpp av fosforföreningar*

Delmålet innebär att till år 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 procent från 1995 års nivå. De största minskningarna ska ske i de känsligaste områdena.

Inte ens med ytterligare åtgärder bedöms det troligt att delmålet nås till 2010. Åtgärder aviserade i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) samt åtgärder som vi avser att presentera i en havsmiljöskrivelse under våren 2010 förväntas få genomslag inom de närmaste åren och bör bidra till att delmålet nås efter 2010.

De mänskliga utsläppen av fosforföreningar till vatten beräknas ha minskat med ca 270 ton mellan 1995 och 2006, vilket motsvarar ca elva procent. Den positiva trenden att utsläppen av fosforföreningar minskar har dock till viss del planat ut de senaste åren. Orsaken är att den tidigare kraftiga minskningen av utsläppen från reningsverk och enskilda avlopp har avtagit under senare år.

Delmålet innebär att senast år 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av kväveföreningar från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 procent från 1995 års nivå.

Utsläppen av kväveföreningar minskar och delmålet bedöms inte som möjligt att nå till 2010. Åtgärder aviserade i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) samt åtgärder som vi avser att presentera i en havsmiljöskrivelse under våren 2010 förväntas få genomslag inom de närmaste åren och bör ytterligare bidra till att delmålet nås efter 2010.

De mänskliga utsläppen av kväveföreningar till haven söder om Ålands hav (egentliga Östersjön, Öresund, Kattegatt och Skagerrak) beräknas ha minskat med cirka 12 800 ton kväve mellan 1995 och 2006, vilket motsvarar cirka 22 procent. Mest har kvävebelastningen från jordbruksmark och kommunala avloppsreningsverk minskat. En rad insatser inom ramen för det dåvarande miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 har här spelat en betydande roll. De flesta avloppsreningsverken i södra Sverige har förbättrat sin kväverening och uppfyller nu utsläppskraven. Dessutom tillståndsprövas nu flera av de avloppsreningsverk som helt saknar kväverening, något som väntas ge resultat inom de närmaste åren.

#### *Delmål 3 om utsläpp av ammoniak*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå.

Delmålet nåddes redan 2005 och trenden med minskande utsläpp fortsätter att peka åt rätt håll.

Utsläppen av ammoniak till luft i Sverige beräknas för 2007 till ca 50 400 ton. Jämfört med 2005 är det en minskning med ca fyra procent och jämfört med beräkningarna för 1995 en minskning med drygt 19 procent. Jordbrukssektorn, som svarar för nästan 88 procent av den totala ammoniakavgången, har sedan 1995 minskat utsläppen med 22 procent.

#### *Delmål 4 om utsläpp av kväveoxider*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Utsläpp av kväveoxider behandlas tillsammans med motsvarande delmål under miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*.

### 13.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* krävs ytterligare åtgärder inom samtliga verksamheter som orsakar övergödning. Ett samordnat genomförande av de åtgärdsprogram som krävs inom ramen för vattenförvaltningen, genom-

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen i de tre åtgärdsstrategierna. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljö kvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Kronobergs län* instämmer i stort i rådets bedömningar och tillstyrker förslagen. *Världsnaturfonden (WWF)* stödjer förslagen, men anser att det för att nå målet krävs bättre nationell samordning, kraftfullare agerande internationellt och storskaliga restaureringar av hydrologin. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att kopplingarna till vattendirektivet är för svaga. *Linköpings universitet* efterlyser bättre samordning med andra miljö kvalitetsmål och att forskningsinsatser bör tas tillvara. *Umeå universitet* betonar vikten av att öka kunskapen om interaktionerna mellan olika miljö förändringar och hur de påverkar havet, t.ex. övergödning och klimatförändringar. *Sveriges lantbruksuniversitet* påtalar kunskapsluckor och framför att odling av proteinfoder troligen kommer att öka i Sverige, vilket kan påverka övergödningen. *Svenska Naturskyddsföreningen* menar att växtodling och djurantal bör begränsas i känsliga regioner. *Länsstyrelsen i Örebro län* föreslår bl.a. krav på kväverening i större reningsverk även i inlandet. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* föreslår odling av extensiv vall eller fleråriga bioenergigrödor i kustnära områden. *Länsstyrelsen i Örebro län* föreslår att stödet för att minska kväveläckaget i jordbruksmark utökas till att omfatta all mark inom nitratkänsliga områden. Stödet för anläggande av skyddszoner bör utökas till att gälla i hela landet.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

För att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* krävs ytterligare åtgärder inom samtliga sektorer. Ett samordnat genomförande av de åtgärdsprogram som krävs inom ramen för genomförandet av ramdirektivet för vatten och marina direktivet samt Helcoms aktionsplan för Östersjön är avgörande för att miljö kvalitetsmålet ska kunna nås.

Övergödningen är ett av största miljö problemen i Sverige och Östersjön är särskilt påverkad. Regeringen prioriterar havsmiljön och åtgärder mot övergödningen. Landsbygdsprogrammet 2007–2013 inrymmer en rad insatser för att förbättra vattenkvaliteten och minska växtnäringens förlusterna från jordbruksmark. Från och med 2010 motsvarar dessa över 800 miljoner kronor per år. Dessutom har vi avsatt över 1,3 miljarder kronor under perioden 2007–2012 i ett särskilt havsmiljöanslag i statsbudgeten till insatser för förbättring, bevarande och skydd av havsmiljön. Via havsmiljöanslaget har åtgärder för att minska övergödningen vidtagits som exempelvis syresättning av havsbottnar, reduktion av skarpsill och etablering av våtmarker.

Insatser för att minska utsläppen av kväveoxider till luft och nedfallet av kväveföreningar behandlas under avsnitt 8.3.

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) presenterade vi en rad viktiga insatser mot utsläpp av fosfor- och kväveföreningar till vatten. I propositionen presenterades ROT-avdragets möjligheter för att underlätta åtgärdande av enskilda avlopp, en rad initiativ när det gäller utsläpp av toalettavfall från fartyg och båtar, skärpta regler för spridning av stallgödsel, utvidgning av förbudet för fosfater i tvättmedel till att även gälla maskindiskmedel och ytterligare insatser inklusive förstärkningar av befintliga insatser inom landsbygdsprogrammet 2007–2013. Samtidigt infördes ett statligt bidrag till lokala vattenvårdssatsningar, "LOVA". Bidraget ska användas till kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen av fosfor- och kväveföreningar till Östersjön och Västerhavet.

Vi bedömer dock att fler åtgärder är nödvändiga för att minska övergödningen och redovisar därför vad som gjorts under 2009 men vi avser också att presentera ytterligare insatser i en skrivelse om havsmiljö.

Genom de åtgärdsprogram som vattendelegationerna fastställt och kommer att fördjupa förväntas att övergödningssproblemen i våra sjöar och vattendrag åtgärdas. Merparten av åtgärderna i vattenförvaltningens åtgärdsprogram förväntas minska belastningen på såväl sjöar och vattendrag som kust och hav. I vissa fall kan en kraftigt belastad sjö behöva åtgärdas för att minska dess läckage nedströms till kusten och den övergödning som den orsakar där.

### *Nya styrmedel*

För att klara Sveriges mål och åtaganden krävs styrmedel som behandlar många källor av fosfor- och kväveföreningar och styr mot de åtgärder som är kostnadseffektiva. Vi har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla ett avgifts- och handelssystem för utsläpp av fosfor- och kväveföreningar. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2010. Ett avgifts- och handelssystem för kväve- och fosforföreningar bedöms kunna bli ett viktigt samordnande styrmedel för att nå Sveriges mål och åtaganden på ett kostnadseffektivt sätt. Genom att ett sådant system kan kompensatoriska åtgärder och utvecklingen av nya kostnadseffektiva åtgärder kunna stimuleras.

Ett sektorsövergripande system kommer att ta lång tid att genomföra i sin helhet. Vi anser därför att det kan vara lämpligt att parallellt också pröva ett avgränsat avgifts- och handelssystem som pilotprojekt till geografiska områden eller begränsade till en viss bransch. Vi avser därför att tillsätta en särskild utredning för att ge förslag på genomförande.

### *Helcoms aktionsplan för Östersjön*

Miljöministrarna i länderna kring Östersjön och Kommissionen beslutade den 15 november 2007 om ett gemensamt åtgärdsprogram för att nå god miljöstatus år 2021 i egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt (Baltic Sea Action Plan).

Planen består av fyra huvudsegment. Huvudsegmenten behandlar övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald, inklusive fiske, och maritima frågor (sjöfart, olyckor, räddningstjänst m.m.). Enligt planen accepterar länderna beskrivningen av miljösituationen i Östersjön, Öresund och Kattegatt, liksom ett antal formulerade miljömål. Vad gäller övergödningen har man kommit överens om en provisorisk fördelning av hur mycket utsläppen ska minskas till de olika bassängerna från respektive land, den s.k. bördefördelningen.

Medlemsländerna ska enligt aktionsplanen ta fram nationella åtgärdsplaner till 2010. I Sveriges plan för genomförandet kommer vi att redovisa åtgärder, styrmedel och vidare arbete för nå vårt åtagande till 2016. Inom övergödningssavsnittet ska de flesta av åtgärderna vara genomförda 2016. Till miljöministermötet 2013 ska det göras en samlad första utvärdering av åtgärdernas effekter.

Vi anser att genomförandet av Helcoms aktionsplan är särskilt prioriterat och avser därför att behandla det svenska genomförandet av aktionsplanen i en kommande skrivelse om havsmiljö. I skrivelsen avser vi att redovisa åtgärder som nu införts och som kommer att införas för att nå Sveriges åtagande inom ramen för aktionsplanen. Vi avser att lämna en första nationell genomförandeplan till Helcom vid miljöministermötet i Moskva i maj 2010. I Sveriges plan för genomförande avser vi att redovisa åtgärder, styrmedel och vidare arbete för nå vårt åtagande till 2016.

I Helcoms aktionsplan för Östersjön ingår en preliminär bedömning av hur stora närsaltsutsläpp Östersjön tål samt en första preliminär överenskommen om en fördelning mellan länderna av nödvändiga utsläppsminskningar. Det pågår ett arbete med att se över den preliminära fördelningen. I arbetet ingår bl.a. att beakta den tillförsel som sker via nedfall från luften. Då det kontinuerligt kommer att ske förbättringar av bl.a. dataunderlaget är avsikten att fortlöpande uppdatera beräkningarna, vilket i sin tur kan komma att innebära fortlöpande justeringar av de totala närsaltsutsläppen och fördelningen av nödvändiga utsläppsminskningar mellan länderna.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Vi har valt att redovisa insatser för att minska övergödningen och därigenom nå miljökvalitetsmålet i en skrivelse om havsmiljö som vi avser att presentera under våren 2010. De samhällsekonomiska konsekvenserna av åtgärderna kommer även de att redovisas i den skrivelsen.

Oberoende av vilka ytterligare åtgärder som genomförs för att minska övergödningen erhålls en miljönytta till följd av att kväve- och fosforbelastningen minskar. Detta innebär en positiv utveckling som ger en förbättrad havsmiljö, framför allt i kustområdena, i form av minskad algblomning, ökad syretillgång och ökat siktdjup. Därtill minskar övergödningens problemen i sjöar, vattendrag, skogsmark och grundvatten.

## 14 Levande sjöar och vattendrag

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* att sjöar och vattendrag används och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt och deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden och landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion bevaras samtidigt som förutsättningarna för friluftsliv värnas. Bakgrunden redovisas i kapitel 13 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 90 ff., bet. 2001/02:MUJ3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljö kvalitetsmålet fastställt sammanlagt fyra delmål om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer samt skyddsvärda vattendrag, vattenförsörjningsplaner och utsättning av djur och växter (prop. 2004/05:150 s. 104 ff., bet. 2005/06:MUJ3, rskr. 2005/06:48, 49).

### 14.1 Precisering av miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* innebär att:

- belastningen av näringsämnen och föroreningar inte får minska förutsättningarna för biologisk mångfald,
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald inte introduceras,
- sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv värnas och utvecklas hänsynsfullt och långsiktigt,
- fiskar och andra arter som lever i eller är direkt beroende av sjöar och vattendrag kan fortleva i livskraftiga bestånd,
- anläggningar med stort kulturhistoriskt värde som använder vattnet som resurs kan fortsätta att brukas,
- i dagens oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag är naturliga vattenflöden och vattennivåer bibehållna och i vattendrag som påverkas av reglering är vattenflöden så långt möjligt anpassade med hänsyn till biologisk mångfald,
- gynnsam bevarandestatus upprätthålls för livsmiljöer för hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter samt för naturligt förekommande biotoper med bevarandevärden,
- hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras,
- sjöar och vattendrag har God ytvattenstatus med avseende på artsammansättning och kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), och
- biologisk mångfald bevaras och återskapas i sjöar och vattendrag.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte kommenterat frågorna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01: 130 s. 91 ff.). Inga förändringar föreslås av preciseringarna av miljö kvalitetsmålet innebär.

#### 14.2 Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* om ytterligare åtgärder vidtas.

Delmålen om skydd av natur- och kulturvärden, om åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag liksom om vattenförsörjningsplaner bedöms vara mycket svåra att uppnå inom utsatt tid. Delmålet om utsättning av djur och växter är i allt väsentligt uppnått. Delmålet om hotade arter är uppnått.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelsen i Värmlands län anser inte, till skillnad mot bedömningen över uppföljningen, att förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet har förbättrats. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* delar bedömningen över uppföljningen av miljö kvalitetsmålet. *ArtDatabanken, SLU* håller i stort sett med om bedömningar och slutsatser i uppföljningen av miljö kvalitetsmålet.

#### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation, från det att målet antogs, skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* om ytterligare åtgärder vidtas. Arbetet med målet har kommit igång tillfredsställande under de senaste åren, men takten i arbetet måste ökas och satsningarna förstärkas. Detta kommer att underlättas genom den nya vattenförvaltningen enligt ramdirektivet för vatten. En stor utmaning ligger i att ytterligare begränsa de totala utsläppen av närsalter från i första hand jordbrukssektorn och avlopps- och dagvattenhantering så att övergödningen av våra vatten minskar. Förändringar i de areella näringarna kan leda till ökade såväl som minskade växtnäring förluster. Att begränsa förlusterna av växtnäringssämnen till vatten är väsentligt. Ett annat betydande återstående problem rör behovet av att förbättra de ekologiska förhållandena i reglerade vatten. Vid produktionsförändringar inom vattenkraftproduktionen med ökad påverkan på vattenmiljön, ska mot-

verkande eller kompenserande åtgärder vidtas för att kunna uppnå miljö- kvalitetsmålet och internationella åtaganden.

Skyddet av dricksvattentäkter är angeläget.

### *Delmål 1 om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer*

Delmålet innebär att ett åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer i behov av skydd skulle ha varit klart år 2005 och minst hälften av dessa miljöer ska vara skyddade år 2010. Dessutom skulle minst 15 fiskefria områden ha skapats i varje vattendistrikt.

Det är inte möjligt att nå delmålet 2010, men förutsättningarna för det fortsatta arbetet har förbättrats genom ökade resurser. Skydd behövs fortfarande för cirka 180 naturmiljöer och 60 kulturmiljöer. Ytterligare åtgärder behövs för skydd av natur- och kulturmiljöer och för skydd i form av fiskefria områden. Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet antog 2006 en nationell strategi för skydd av sjöar och vattendrag som motsvarar delmålets krav på åtgärdsprogram. Databasen *Värdefulla vatten* togs fram inom strategin. Den innehåller information om värdefulla vattenmiljöer och ska utvecklas vidare. Under 2008 har 19 nya naturreservat bildats. Fem nya kulturresevat med koppling till sjöar och vattendrag har bildats och Skogsstyrelsen har bildat 20 biotopskyddsområden som bevarar limniska naturvärden. Numera kan länsstyrelserna även skydda vattenmiljöer genom att skapa biotopskyddsområden. Som vägledning i detta arbete tar Naturvårdsverket fram en handbok.

### *Delmål 2 om åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag*

Delmålet innebär att åtgärdsprogram för restaurering av skyddsvärda och potentiellt värdefulla vattendrag skulle ha varit klara till år 2005 och att minst 25 procent av dessa vattendrag ska ha restaurerats senast år 2010.

Det är inte möjligt att nå delmålet inom utsatt tid. Miljömålsrådet anger att omkring 700 vattendrag bedöms ha behov av restaurering. Naturvärden i sjöar och vattendrag är eftersatt och endast två procent av naturreservaten har naturvärden i sötvattensmiljöer. Vattenmyndigheterna har i sina förslag till åtgärdsprogram definierat olika typer av åtgärdsbehov, vilka kommer att ligga till grund för kommande restaurering. Behov av åtgärder kan också finnas för mindre vatten. Arbetet har påskyndats av de ökade resurser som länsstyrelserna fått och av det stöd som den nationella strategin, handboken och databasen ger.

Trots att vägledning numera finns är ett av de stora hindren för snabbare framsteg de tids- och resurskrävande omprövningar av vattendomar som är nödvändiga.

### *Delmål 3 om vattenförsörjningsplaner*

Delmålet innebär att vattenförsörjningsplaner med skyddsområden och skyddsbestämmelser ska ha upprättats senast år 2009 för alla allmänna och större enskilda ytvattentäkter.

Målet har inte nåtts inom den utsatta tidsramen. Arbetet pågår men i alltför långsam takt. Riksrevisionen har pekat på flera hinder för att nå delmålet, bl.a. kostnaderna för att ta fram vattenskyddsområden, ersättningsfrågorna och brist på krav att inrätta vattenskyddsområden. Databasen Vattentäktsarkivet DGV är under uppbyggnad av Sveriges geologiska undersökning, SGU, och innehåller uppgifter som landets kommuner registrerar. Den ger ännu inte en komplett bild, men data indikerar att det under 2008 endast var framtaget vattenskyddsområden för cirka 40 procent av de kommunala täkterna. Vattenmyndigheterna tar fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattentäkter vilket bl.a. omfattar krav på att inrätta vattenskyddsområden senast 2012 i linje med vad som anges i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG). Miljömålsrådet bedömde att detta påskyndar arbetet men att det inte är tillräckligt för att delmålet ska kunna nås.

#### *Delmål 4 om utsättning av djur och växter*

Delmålet innebär att senast år 2005 ska utsättning av djur och växter som lever i vatten ske på sådant sätt att biologisk mångfald inte påverkas negativt. Delmålet gäller också för miljökvalitetsmålet *Hav i balans och levande kust och skärgård*.

Delmålet bedöms i stora drag vara uppnått. Samtidigt konstaterar dock rådet att problem återstår med bl.a. illegala och oavsiktliga utsättningar. Utsättning av djur i vatten kan innebära spridning av arten ifråga och också spridning av sjukdomar och parasiter (t.ex. kräftpest). Fiskeriverkets strategi för utsättning och spridning av fisk har inneburit framsteg i arbetet med att begränsa de negativa effekterna, men en revidering av strategin kan behövas för att delmålet ska kunna uppnås. Antalet registrerade fiskutsättningar har varierat mellan 2500 och 2900 per år under 1995–2002. Flest antal utsättningar sker med inhemsk öring men den största mängden utsatt fisk sker genom kompensationsutsättningar av lax i utbyggda älvar. Av främmande arter dominerar regnbåge. Ett fåtal andra främmande fiskarter kan sättas ut i vatten där utsättning tidigare skett, men dessa utsättningar sker i mycket begränsad omfattning.

#### *Delmål 5 om hotade arter*

Delmålet innebär att åtgärdsprogram ska finnas senast år 2005 och ha inletts för hotade arter och fiskstammar.

Delmålet är uppnått. Utbredningen av flera hotade arter har vidgats och enskilda bestånd ("stammar") har stärkts. Arbetet pågår med att åter skapa bestånd som utrotats under 1900-talet både vad gäller fiskar och blötdjur. I flera fall har de ursprungliga åtgärdsplanerna kunnats utvecklas ytterligare. För bestånden av bl.a. röding i främst södra och mellersta Sverige, har minskningen troligen samband med klimatförändringen som missgynnar arter som trivs i kallt vatten. Det återstående beståndet av röding i Vättern har därför ett särskilt värde, varför fisket har begränsats. Ett antal bestånd av lax i främst mindre älvar är fortfarande hotade. I

fjällområdet är många bestånd av laxfiskar skadade av vattenregleringar och brist på vandringsvägar.

Betydande satsningar har även gjorts för att bevara ett antal musselarter, varav flera är hotade. Situationen förbättras bara långsamt främst beroende på arternas långa generationstid. Både för musslor, andra ryggradslösa djur och flera hotade fiskarter krävs åtgärder i reglerade vatten. Antalet uttrar ökar kontinuerligt i större delen av landet och utbredningen närmar sig den ursprungliga. Detta är mycket glädjande och aktualiserar behovet av åtgärder för att minska riskerna för att uttrar dödas i trafiken och av fisket.

I proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) fastslås att det fortsatta arbetet med att genomföra och utveckla åtgärdsprogram bör ske under miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### 14.3 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*

**Regeringens bedömning:** För att på ett effektivt sätt uppnå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* och andra vattenrelaterade miljökvalitetsmål förutsätts att genomförandet av relevanta handlingsplaner och åtgärdsprogram så långt som möjligt samordnas och integreras. Den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor kommer att få en viktig roll i detta arbete.

Prioriterade frågor är att begränsa närsaltläckaget, restaurera skadade habitat inklusive försurade områden och skydda känsliga områden.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* stödjer, när det gäller ytvatten, förslaget att vattenförsörjningsplaner ska tas fram kommunalt och regionalt och att dessa bör omfatta all vattenanvändning och även hur effekter av översvämningar och bräddning ska minskas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* påpekar att främmande arter fortfarande är ett problem i småvatten. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att åtgärderna bör kompletteras med riktlinjer för vem som är ansvarig att åtgärda arter som blir ett problem. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län* ser ett behov av att öka takten i omprövning av vattendomar och lämnar olika förslag för detta. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* instämmer i att länsstyrelserna och kulturmiljövården måste tilldelas mer resurser i arbetet. *Naturhistoriska riksmuseet* anser att bestämmelserna för vattenverksamhet bör jämföras med annan miljöfarlig verksamhet och omprövas med samma regelbundenhet. *Svensk Energi* menar att förslagen om ändringar i miljöbalken för gamla tillstånd för vattenverksamhet kan leda till att vatten-

kraftens produktion och reglerförmåga minskar. De anser att Miljöprocessutredningens förslag måste inväntas och efterfrågar även alternativa åtgärder till omprövning. Miljöproblem när småskalig vattenkraft anläggs bör bedömas i varje enskild prövning och inte genom att utesluta dessa kraftverk från elcertifikatsystemet. Länsstyrelsen i Värmlands län och *Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund* stödjer Naturvårdsverkets förslag att vattenkraften ska undantas från elcertifikatsystemet.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

Det är viktigt att genom samordning åstadkomma ett effektivt åtgärdsarbete. Den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor kommer att få en viktig roll i detta arbete. Centrala utgångspunkter för myndighetens arbete är ramdirektivet för vatten och ramdirektivet om en marin strategi. Direktivens genomförande kommer att få allt större inflytande på havs- och vattenarbetet under de kommande åren. Arbetet medför behov av ytterligare åtgärder.

Dagens vattendomar återspeglar inte alltid ett optimalt miljö- och energitänkande och behöver omprövas. Flödesmängderna förväntas öka, bl.a. beroende av klimatförändringarna, vilket möjliggör en ökad kraftproduktion. Därför finns behov av att samordna omprövningen av vattendomar så att både miljöns och kraftproduktionens behov kan tillgodoses. Denna fråga avser vi att behandlas i den planerade skrivelsen om havsmiljö. Vidare bör skadade, fysiska miljöer restaureras och naturliga ekosystem och organismsamhällen återskapas och viktiga kulturmiljövärden bevaras.

### *Ytvatten i Vattenförvaltningen*

Miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* är mycket nära kopplat till ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område). Ramdirektivet för vatten omfattar inlandsvatten, dvs. sjöar, vattendrag och grundvatten samt kustvatten och vatten i övergångszon (ytvatten i närheten av flodutlopp vid kusten. Huvudprincipen är att i dessa vatten upprätthålla eller uppnå God vattenstatus till 2015.

När ramdirektivet för vatten införlivades i svensk lagstiftning delades landet in i fem vattendistrikt med en länsstyrelse i varje vattendistrikt som ansvarig myndighet (vattenmyndighet). Vattenmyndigheterna ska enligt ramdirektivet för vatten ta fram åtgärdsprogram som innehåller åtgärder i syfte att upprätthålla eller uppnå god ekologisk status i vatten.

I december 2009 fattade vattendelegationerna vid de fem vattenmyndigheterna beslut om åtgärdsprogram. Eftersom kunskapsunderlaget ännu utvecklas är dessa f.n. av generell karaktär.

Vattnet rör sig från källan ned mot havet. Det innebär att åtgärder som vidtas i sjöar och vattendrag i de flesta fall kommer att få direkt eller indirekt effekt på havet. Därmed finns det vinster att göra i form av

synergier och kostnadseffektivitet om arbetet med vattenmiljön även samordnas med åtgärder för havsmiljön. I detta arbete kommer den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor att få en viktig roll.

### *Skadade miljöer*

Att restaurera skadade, fysiska miljöer och återskapa naturliga ekosystem och djur- och växtsamhällen är en prioriterad uppgift. Vattenavledning, dammar, vägar och vattenkraftverk innebär i dag betydande ingrepp i miljön. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram för naturliga och kraftigt modifierade vatten visar på de åtgärder som måste vidtas. Behovet av att återskapa naturliga bestånd av djur och växter är stort och preciserat genom bl.a. miljö kvalitetsmålen, Ramdirektivet för vatten, Marina direktivet, EU:s ålförordning (Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007) och Baltic Sea Action Plan (BSAP). Kommissionen arbetar f.n. med att ta fram förslag till fleråriga planer för olika fiskarter bl.a. för lax i Östersjön. Även riksdagen har påtalat behovet av vandringsvägar för fisk (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299).

Bestånden av självreproducerande lax är fortfarande svaga i vissa skogsälvar och bestånden av havsöring är svaga i många vatten från Norrbotten ner till Skåne. I vissa älvar finns en konkurrens mellan öring, lax och andra fiskarter, som kan behöva hanteras för att uppsatta mål för alla arter ska kunna nås.

En av utgångspunkterna för detta restaureringsarbete är att det så långt som möjligt inte sker på bekostnad av befintliga kulturhistoriska värden. Ambitionen att återskapa naturliga ekosystem och organismsamhällen måste förenas med att kulturmiljön hanteras varsamt och hållbart. Detta förutsätter mer kunskap om de kulturhistoriska värdena och ett utvecklat samarbete mellan natur- och kulturintressen vid bevarandearbetet i vattenmiljöer. Utifrån grundprincipen för ramdirektivet för vatten ska allt handhavande ske utifrån ett vattensystemperspektiv. Såväl produktionen som bevarande- och restaureringsarbetet bör därför ske med målet att optimera resultatet med hänsyn till vattensystemet som helhet. I dessa avseenden behövs en anpassning av dagens omprövningssystem inriktat på enskilda vattendomar till ett mer övergripande arbetssätt där större hänsyn tas till dagens miljökrav.

### *Områdesskydd*

Skyddet av den fysiska miljön i sötvatten har inte nått upp till de utsatta målen, varför detta arbete bör fortsätta. Beroende på mål och förutsättningar ska relevant lagstiftning användas. En förutsättning för att dessa mål ska kunna nås är mer kunskap om de värden som finns i vattenmiljöerna, såväl natur som kulturvärden. Naturvårdsverket har med hjälp av länsstyrelserna tagit fram en förteckning över särskilt skyddsvärda områden. Denna förteckning bör efter eventuella kompletteringar kunna utgöra en viktig bas för att skapa nationella nätverk av skyddade områden av olika karaktärer. Arbetet med att nå uppsatta mål om fiskerifria områden i sötvatten bör slutföras för att därigenom skapa vatten-

ekosystem särskilt värdefulla genom sin avsaknad av direkt mänsklig påverkan. Dessa vatten bör vara typiska för respektive avrinningsområden och bör därför kunna identifieras med nuvarande kunskap och skyddas genom ex. inköp eller arrende av fiskerätten. Om möjligt bör befintliga skyddade områden eller mark ägd av staten användas. Vi bedömer att detta arbete kan behöva fortsätta fram till 2015.

Cirka hälften av Sveriges befolkning inklusive Stockholm, Göteborg och Malmö får sitt dricksvatten från ytvattentäkter. Skyddet av existerande och tänkbara framtida vattentäkter är viktigt bl.a. med hänsyn till den stigande havsytan med intrång i sötvatten som följd.

Länsstyrelserna och andra myndigheter spelar en avgörande roll för att uppnå miljökvalitetsmålen för vatten och regeringens resursförstärkning av vattenförvaltningen i Sverige har påskyndat arbetet.

### *Utsättning av främmande organismer*

Spridning av djur och växter kan innebära en risk för att dessa och medföljande sjukdomar och parasiter sprider sig till nya vatten. En följd kan bli ekologiska och i vissa fall genetiska störningar. Spridningen av smörbultar i Östersjön och signalkräfta i sötvatten som kan bära på kräftpest utgör storskaliga exempel på ekologiska problem. Utsättning av vissa främmande arter, t.ex. regnbåge, har obetydlig inverkan på inhemska fiskbestånd. Vissa främmande laxfiskar kan genom hybridisering skapa genetiska förändringar med ekologiska konsekvenser.

Fiskeriverkets strategi och föreskrifter för utsättning och spridning av fisk är i dag styrande för denna verksamhet och den har lett till minskad utsättning av främmande arter i öppna vattensystem. Som Miljömålsrådet påpekar kvarstår samtidigt problem med bl.a. illegala och oavsiktliga utsättningar. Vi avser därför att ge Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket se över strategin för utsättning och spridning av fisk och föreslå förbättringar för att bl.a. ytterligare minska de ekologiska och genetiska riskerna. Utsättning bör baseras på ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen liksom på de krav som ställs av EU:s olika direktiv för vatten. Härvid bör också provas om informationsinsatser, tillsyn och kontroll kan förbättras. Åtgärder för att begränsa förekomsten av redan utsatta men för vattensystemet främmande arter och bestånd, bör undersökas i de fall detta är befogat.

### *Kalkning av sjöar och vattendrag*

Försurningen av sjöar och vattendrag beror ytterst på försurat atmosfäriskt nedfall och på försurande effekter av skogsbruket. Sjöar och vattendrag drabbas genom att försurat markvatten når ytvattnet. Utsläpp av försurande ämnen till luften minskar kontinuerligt och ytterligare förbättringar kan förväntas. Skogsbrukets försurande inverkan kommer därför att successivt få ett allt större, relativt inflytande på sjöar och vattendrag, vilket gör att återhämtningen av ytvatten inte sker i samma takt som den minskande depositionen och fördröjs även av biologiska och kemiska mark- och vattenprocesser.

Kalkning av sjöar och vattendrag behöver därför fortsätta tills även vattensystemen återhämtat sig utifrån de krav som ställs av bl.a. vattendirektivet och av miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. Inom stora områden kommer dock behovet av kalkning att successivt minska och till slut helt upphöra.

I framförallt sydvästra Sverige är det försurande nedfallet störst och mark och vatten mest skadade. Här kommer det att finnas behov av kalkning under en lång tidsrymd. För dessa områden är det särskilt viktigt att undersöka om den nuvarande, kontinuerligt bedrivna kalkningen av ytvatten långsiktigt är den bästa lösningen eller om exempelvis kalkning på mark kan vara ett alternativ. Vi avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med berörda länsstyrelser och vattenmyndigheter ta fram en plan för en långsiktig anpassning av kalkningsverksamheten utifrån miljöns återhämtning som ett svar på det minskande nedfallet.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Vi har valt att även redovisa insatser för att nå miljökvalitetsmålet i en skrivelse om havsmiljö som vi avser att presentera under 2010. De samhällsekonomiska konsekvenserna av åtgärderna kommer även de att redovisas i den skrivelsen.

Insatser som bidrar till att uppnå miljökvalitetsmålet kommer även att finnas i åtgärdsprogram enligt vattenförvaltningsförordningen (förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön). Någon nationell sammanfattning av dessa kostnader finns dock inte f.n.

## 15 Grundvatten av god kvalitet

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* att grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Bakgrunden redovisades i kapitel 14 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 102ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljö kvalitetsmålet fastställt sammanlagt tre delmål om grundvatten, grundvattennivåer samt dricksvattenkvaliteten (prop. 2004/05:150 s. 116ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 15.1 Precisering av miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* innebär att:

- grundvattnets kvalitet inte påverkas negativt av mänskliga aktiviteter som markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar m.m.,
- det utläckande grundvattnets kvalitet är sådant att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag,
- förbrukning eller annan mänsklig påverkan sänker inte grundvattennivån så att tillgång och kvalitet äventyras,
- naturgrus endast nyttjas när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet och det inte är tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att använda ett annat material,
- naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet bevaras, och
- grundvattnet har så låga halter av föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet att dess kvalitet uppfyller kraven för god dricksvattenkvalitet enligt gällande svenska normer för dricksvatten och kraven på God grundvattenstatus enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljöaspekter som rör naturgrus bör enligt regeringens bedömning hanteras under miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* med tanke på den nära kopplingen mellan naturgrusavlagringar och grundvattenförekomster. Hittills har dessa frågor hanterats som delmål under *God bebyggd miljö*.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelserna i Uppsala, Kronobergs och Örebro län, Linköpings universitet och Malmö kommun tillstyrker i huvudsak Miljömålsrådets bedömningar. Några av dem framför särskilda synpunkter. Malmö kommun efterfrågar belysning av grundvattensituationen i större städer och dricksvattenproduktion som sker genom infiltration av ytvatten.

Därutöver framförs ytterligare synpunkter utifrån andra aspekter, bl.a. *Länsstyrelsen i Värmlands län* som anser att struktur och helhet skulle förbättras om mål för dricksvatten under *Levande sjöar och vattendrag* flyttades till *Grundvatten av god kvalitet* som omformuleras till ett mål för grundvatten och dricksvatten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01: 130, s. 102 ff.).

Uttaget av naturgrus är starkt kopplat till miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*. Genom minskad användning av naturgrus bevaras grusformationer av vikt för vattenförsörjningen. Därför anser vi att preciseringarna om naturgrus som tidigare låg under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* bättre hör samman med miljökvalitetsmålet om grundvatten och är därför överfört.

I övrigt kvarstår de tidigare preciseringarna av miljökvalitetsmålets innebörd.

## 15.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* om ytterligare åtgärder vidtas.

Inget av delmålen om skydd av grundvattenförande geologiska formationer, om grundvattennivåer och om rent dricksvatten är möjligt att uppnå inom angiven tidsram.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** De instanser som har svarat delar i huvudsak bedömningen beträffande uppföljningen av delmål om skydd av grundvattenförande geologiska formationer. Ingen remissinstans har kommenterat uppföljning av delmål om grundvattennivåer och om rent dricksvatten.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsinriktning för tillståndet i miljön. Belastningen på grundvattnet minskar dock, på grund av bl.a. en mer avpassad användning av vägsalt, större försiktighet i användningen av växtskyddsmedel, bättre avpassad gödsling och betydligt minskad förurningsbelastning. Kunskapsluckorna om föroreningar i grundvatten är fortfarande stora, men kommer att minska bl.a. genom vattenmyndigheternas arbete och genom att vattenförvaltningen resursförstärkts. Tillkomsten av vattenmyndigheterna och genomförandet av ramdirektivet för vatten har ökat både länsstyrelsernas

och kommunernas insatser och engagemang för grundvattenfrågor. Inom berörda sektorer pågår arbete som bidrar till ett grundvatten av god kvalitet.

Prop. 2009/10:155

Trögheterna i mark- och grundvattensystemen gör att det tar lång tid innan förbättringarna kommer att ha slagit igenom överallt i grundvattenmiljön.

### *Delmål 1 om skydd av grundvattenförande geologiska formationer*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning ha ett långsiktigt skydd mot exploatering som begränsar bildandet och användningen av vattnet.

Delmålet är inte möjligt att nå inom tidsramen. Takten med att inrätta skyddsområden för kommunala och andra större grundvattentäkter, liksom för grundvattenförekomster som kan vara av betydelse för framtida vattenförsörjning, är fortfarande låg.

Skyddsområden avgränsas numera i större utsträckning på hydrologiska och hydrogeologiska grunder i stället för som tidigare schablonmässiga, och ger därför ett mer relevant och säkrare skydd. Emellertid upptar befintliga skyddsområden ännu en liten yta i förhållande till ytan av de betydande grundvattenförekomster som enligt EU:s ramdirektiv för vatten ska skyddas.

### *Delmål 2 om grundvattennivåer*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska användningen av mark och vatten inte medföra sådana ändringar av grundvattennivåer som ger negativa konsekvenser för vattenförsörjningen, markstabiliteten eller djur- och växtliv i angränsande ekosystem.

Vi bedömer att delmålet inte kan nås inom tidsramen. Bristerna finns när det gäller att peka ut markområden som är känsliga för förändringar i grundvattennivå och flöde. De känsliga områdena förs i liten utsträckning in i översiktsplaner och detaljplaner. Dessutom utnyttjas inte möjligheterna att enligt Plan- och bygglagen (1987:10) eller miljöbalken (1998:808) införa restriktioner för inrättandet av nya vattentäkter. Därutöver saknas regionala vattenförsörjningsplaner för större delen av Sverige.

Underlag saknas även för att bedöma i vilken utsträckning växt- och djurliv påverkas av förändrade grundvattennivåer eller flöden. Inom ramen för den svenska vattenförvaltningen utvecklas dock en metod för att peka ut grundvattenberoende ekosystem. Dessa och andra områden som är känsliga för förändringar i grundvattennivå och grundvattenflöde bör föras in i översiktsplaner och detaljplaner.

### *Delmål 3 om rent dricksvatten*

Delmålet innebär att alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 m<sup>3</sup> per dygn i genomsnitt eller betjänar mer än 50 personer per år ska

senast år 2010 uppfylla gällande svenska normer för dricksvatten av god kvalitet.

Delmålet kan inte nås inom tidsramen. Många vattenförekomster kommer även efter 2010 att uppvisa kvalitetsbrister. Effekterna på grundvatten av åtgärder för att minska miljöpåverkan från jordbruk och andra verksamheter är till stor del okända eftersom inte tillräckligt med data finns för att avgöra trenden för att nå målet. Då omsättningen i mark- och grundvattensystemen är långsam påverkas vattenkvaliteten fortfarande av bl.a. växtskyddsmedelsrester från preparat som är förbjudna sedan länge.

Möjligheten att nå delmålet är också beroende av åtgärder inom andra miljökvalitetsmål, bl.a. *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning*.

Även om arbetet med att förstärka skyddet genom att inrätta och uppdatera vattenskyddsområden kring befintliga vattentäkter och reservvattentäkter har tagit fart, saknar många kommunala grundvattentäkter fortfarande ett tillfredsställande skydd. Detta gäller särskilt de mindre vattentäkterna.

### 15.3 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* krävs framför allt att samhällsplaneringen i större utsträckning väger in grundvattenaspekterna. Kommunerna är nyckelaktörer både när det gäller att nyttja och övervaka grundvattnet. Som ansvariga för planering av markanvändningen har de en central roll när det gäller att förebygga negativ påverkan på grundvattnet. Centralt är att kommunala grundvattentäkter inklusive grundvattenförekomster som kan vara viktiga för framtida vattenförsörjning har ett fungerande skydd. Den nya vattenförvaltningen har stor betydelse för utvecklingen av åtgärder på området.

Därutöver får inga fortsatta eller nya tillstånd ges till uttag av naturgrus i avlagringar som är betydelsefulla för dricksvattenförsörjningen i enlighet med de förändringar som gjorts i 9 kap. 6 b § miljöbalken.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen under respektive miljökvalitetsmål. Därutöver föreslår Rådet att regionala vattenförsörjningsplaner ska tas fram, regeringen gör här delvis en annan bedömning.

**Remissinstanserna:** De instanser som kommenterar förslagen tillstyrker i huvudsak Miljömålsrådets bedömningar och förslag. *Sveriges Bergmaterialindustri* ser behov av bättre materialförsörjningsplanering och menar att skatten på naturgrus bör tas bort i och med den nya inriktningen då den fördyrar byggandet utan att ha någon styrande effekt. Vidare föreslår de flera åtgärder för att förbättra planeringen av materialhushållning. *Länsstyrelsen i Örebro län* föreslår att skatten på naturgrus

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Prioriterade frågor*

De mest centrala insatserna för att uppnå miljökvalitetsmålet utgörs av åtgärdsarbetet inom vattenförvaltningen tillsammans med en samhällsplanering som noga väger in grundvattenaspekterna utifrån en förbättrad kunskap om grundvattensituationen. Ett förbättrat skydd av viktiga grundvattenförekomster, bl.a. genom att inrätta vattenskyddsområden, är även viktigt. Därutöver bör uttag av naturgrusavlagringar ske med stor restriktivitet.

### *Grundvatten i Vattenförvaltningen*

Ett nyckelverktyg för att nå miljökvalitetsmålet är det nya EG-direktivet om grundvatten (2006/118/EG). I direktivet anges bl.a. hur kvalitetskraven för grundvatten ska fastställas och bedömas och när man behöver vidta åtgärder. Det innehåller bindande miljökvalitetsnormer för nitrat och bekämpningsmedel. Därutöver ska normer, s.k. tröskelvärden och utgångspunkt för att vända trend, fastställas för andra förorenande ämnen om så behövs för att god kemisk grundvattenstatus ska uppnås.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har utökat sin författnings-samling med nya föreskrifter om grundvatten för att genomföra ovan-nämnda direktiv. De berör åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för grundvatten och reglerar hur status ska bedömas. I föreskrifterna framgår även hur miljökvalitetsnormer i grundvatten ska fastställas. Regeringen har också genomfört förändringar, i förordningar som rör grundvatten.

Arbetet inom vattenförvaltningen (se även avsnitt 14.3) ska bl.a. leda till bättre underlag för de vattenförekomster där underlaget är bristfälligt eller där det finns risk att god status inte nås. SGU bistår vatten-myndigheterna i detta arbete, bl.a. med information och underlag. En fortsatt utveckling av Vattentäcksarkivet (DGV) är en viktig länk i stödet till vattenmyndigheterna. Inom vattenförvaltningen har åtgärdsprogram tagits fram som berör de större grundvattenförekomsterna och väntas bidra till att miljökvalitetsmålet kan uppnås. Miljöprocessutredningen har i sitt slutbetänkande Områden av riksintresse och Miljökonsekvens-beskrivningar (SOU 2009:45) föreslagit ändringar i miljöbalken som i framtiden kan ge grundvattenförekomster status som riksintresse för vattenförsörjningen. Frågan bereds nu inom Regeringskansliet.

I Sverige används årligen ca femhundra miljoner kubikmeter grundvatten och artificiellt grundvatten med ett sammanlagt värde om närmare 4 miljarder kronor. Tack vare den goda tillgången på grundvatten av god kvalitet är reningskostnaderna låga vid en europeisk jämförelse. Detta understryker det samhällsekonomiska värdet av skyddsåtgärder för grundvatten. Vid värderingen av nyttan av skyddsåtgärder behöver man beakta värdet på de ekosystemtjänster som grundvattnet i fråga tillhandahåller. Dricksvattenproduktion är enbart en av flera av dessa tjänster.

Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna bör i det fortsatta arbetet enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, tillsammans med kommunerna, beräkna värdet av dessa ekosystemtjänster och hur det påverkas av föroreningar m.m. Därigenom kan man i framtiden grovt fastställa det samhällsekonomiska värdet av specifika skyddsåtgärder. På detta sätt kan sedan bedömningar göras om nyttan av skyddsåtgärder kan försvara kostnaden. Generellt handlar nyttan med grundvattenskydd om att förebygga skadekostnader. Därför handlar det snarare om skadebegränsning, riskminimering och lägre kostnader än om direkta ekonomiska vinster.

### *Samhällsplanering*

För att uppnå miljökvalitetsmålet är det centralt att samhällsplaneringen i större utsträckning väger in grundvattenaspekterna. Vi delar Miljömålsrådets uppfattning om vattenförsörjningsplanernas betydelse. De kommunala vattenförsörjningsplanerna eller respektive underlag i översiktsplaner utgör underlag för regionala planer. Dessa kan i sin tur utgöra underlag för vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Det är viktigt att Boverket följer upp att vattenförsörjningsplanerna blir en del av översiktsplaneringen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har publicerat en rapport och en checklista som underlättar för kommuner att ta fram en vattenförsörjningsplan.

Kommunerna är nyckelaktörer när det gäller att nyttja och övervaka grundvattnet. Som ansvariga för planering av markanvändningen har de en strategisk roll när det gäller att förebygga negativ påverkan på grundvattnet. Grundvattenfrågorna glöms dock oftast bort i den kommunala fysiska planeringen och för en undanskymd tillvaro i de flesta översiktsplaner. Länsstyrelserna behöver därför i större omfattning föra en dialog med kommunerna när det gäller dessa frågor med syftet att gemensamt utveckla arbetet.

Vi anser därutöver att det finns anledning att analysera i vilken mån det finns behov av att förbättra utformningen av regelsystemet för vatten- och energibrunnar. Reglerna i miljöbalken (SFS 1998:808) och i PBL (SFS 1992:1769) är i dag svåröverskådliga och delvis överlappande.

### *Övervakning av grundvattnet*

Övervakningen av grundvattnet behöver förbättras. Tillgången till data är en nyckel för miljömålsuppföljningen och åtgärdsplaneringen. Bedömningen baseras bl.a. på SGU:s redovisning av ett tidigare regeringsuppdrag (dnr N2006/1726/FIN), Förslag till förbättring av kunskapsförsörjningen avseende grundvattenkvalitet. SGU har tidigare lyft fram betydelsen av att lagreglera kontrollen av råvatten vid allmänna vattentäkter i syfte att säkerställa data av för övervakningen godtagbar kvalitet. Nu ställs även krav från EU på att kvaliteten hos de laboratorier som anlitas inom vattenförvaltningens övervakningsprogram (2009/90/EG) kontrolleras. Vattenmyndigheterna har i sitt åtgärdsprogram angett att Livsmedelsverket, i samarbete med SGU, tar fram föreskrifter och/eller andra styrmedel för övervakning av råvatten för alla dricksvattentäkter i vatten-

förekomster där det samlade uttaget är större än 10 kubikmeter per dygn eller försörjer fler än 50 personer. Mot den bakgrunden anser vi att försättningarna för och konsekvenserna av ett system med obligatorisk kommunal råvattenkontroll behöver övervägas ytterligare och bör därför utredas. Prop. 2009/10:155

### *Vattenskyddsområden*

Ett väl utvecklat skydd för vattentäkter är viktigt. Kommunala grundvattentäkter bör normalt ha ett fungerande vattenskyddsområde med föreskrifter. Detta gäller även grundvattenförekomster som kan vara viktiga för framtida vattenförsörjning. För att skyddet ska fungera måste grundvattenförekomsterna uppmärksammas i samhällsplaneringen och vid prövning av nya miljöfarliga verksamheter. Genom ändringar i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) under 2008 har prövningen av vissa miljöfarliga verksamheter utökats. Det innebär att även risken för direkt och indirekt spridning av föroreningar till grundvatten ska ingå.

Naturvårdsverkets handbok för vattenskyddsområden (Handbok 2003:6) uppdateras f.n. i syfte att i flera avseenden förbättra stödet till kommunernas arbete med att avgränsa vattenskyddsområden och fastställa föreskrifter för dessa.

### *Beredskap vid olyckor*

Vattenskyddsområden ger ett bra skydd mot föroreningar från stationära verksamheter och markanvändning. Skyddet fungerar dock sämre när det gäller akuta föroreningsutsläpp. Erfarenheter från inträffade olyckor visar att saneringskostnaderna kan bli mycket höga. Vattenskyddet bör därför kompletteras med beredskapsplaner. Om en olycka inträffar som kan påverka vattentäkten finns det enligt Vattentäcksarkivet (DGV) en beredskapsplan att följa för cirka 40 procent av landets grundvattentäkter.

Vi anser att berörda aktörer behöver vägledning för att hantera olyckor eller brand i anslutning till viktiga grundvattenförekomster eller inom vattenskyddsområden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer därför att få i uppdrag att efter samråd med SGU utreda ansvar, risker och åtgärder vid sanering och efter olycka med avseende på påverkan av grundvattnet.

### *Enskild vattenförsörjning*

Socialstyrelsen i samarbete med SGU genomförde 2007 ett nationellt tillsynsprojekt om dricksvatten från enskilda vattentäkter. Sammanställningen visar att dricksvattenkvaliteten i många enskilda vattentäkter var dålig och pekar på ett behov av fortsatta åtgärder.

Miljömålsrådet och SGU har föreslagit att ett nytt delmål om enskild vattenförsörjning införs.

Vi anser att användningen av grundvatten för enskild vattenförsörjning ska ha god kvalitet och inte vara begränsad av föroreningar orsakad av

mänsklig verksamhet. Nya bergborrhade brunnar bör uppfylla angivna krav i SGU:s vägledning för energi- och brunnsborrning. Rekommendationerna om dricksvattenkvalitet och undersökning i Socialstyrelsens allmänna råd om försiktighetsmått bör tillämpas bättre.

Det finns även behov av ett bättre kunskapsunderlag rörande naturligt förekommande skadliga ämnen i grundvattnet. Underlaget behövs som ett stöd i den kommunala vattenplaneringen samt som en grund för rådgivning till personer med enskilda vattentäkter.

### *Uttag av naturgrus*

Reglerna för täkter har ändrats i miljöbalken så att naturgrustäkter som kräver tillstånd eller anmälan inte får komma till stånd om det med hänsyn till användningsområdet är tekniskt och ekonomiskt rimligt att använda ett annat material eller om naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande eller framtida vattenförsörjning eller om den utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Dessa regler omfattar nu även större husbehovstäkter. Vidare har ett användarforum med representanter från SGU, byggbranschen och länsstyrelserna bildats vilket är i linje med vad som framförts av remissinstanserna. Syftet är att upprätta en förteckning över de användningsområden där gällande normer anger att naturgrus måste användas. Forumet ska även ge förslag till förändringar i regler och föreskrifter för byggindustrierna. Syftet är att krossat berg får fler användningsområden så att behovet av naturgrus kan minskas. Det är viktigt att ersättningsmaterial i så stor utsträckning som möjligt används och att utvecklingen av nya användningsområden för ersättningsmaterial fortsätter. För att minska naturgrusanvändningen är det viktigt med en ökad vägledning från Naturvårdsverket om hur tillsynen ska ske utifrån miljöbalkens regler om hushållning med råvaror och energi. Detta bör ske i samarbete med SGU. Vägledningen bör även gälla hur material kan återanvändas och återvinnas, framför allt inom bygg-, fastighets- och anläggningssektorn.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Arbetet med planering, övervakning och skydd kopplat till grundvatten belastar framför allt kommunerna. Samtidigt är grundvatten av god kvalitet av vital intresse för dessa.

Nyttan med åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålet och dess delmål är starkt kopplade till de ekosystemtjänster som grundvattnet är källa till, t.ex. dricksvatten och skydd mot saltvatteninträngning. Fallstudier pekar på att kostnader och nytta med grundvattenskyddande åtgärder i hög grad beror på de lokala ekonomiska och fysiska förutsättningarna och kan således inte generaliseras.

## 16 Hav i balans samt levande kust och skärgård

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. Bakgrunden redovisades i kapitel 15 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 112 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt sju delmål om skydd av marina miljöer och kust- och skärgårdsområden, strategi för kulturarv och odlingslandskap, åtgärdsprogram för hotade marina arter, minskning av bifångster, anpassning av uttaget av fisk, begränsning av buller och andra störningar från båttrafik samt minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg (prop. 2004/05:150 s. 124 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 16.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att:

- hotade arter och stammar har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras,
- gynnsam bevarandestatus upprätthålls för livsmiljöer för hotade, sällsynta och hänsynskrävande arter samt för naturligt förekommande biotoper med bevarandevärde,
- kust- och skärgårdslandskapets naturskönhet, naturvärden, kulturmiljövärden, friluftsvärden, biologiska mångfald och variation bibehålls genom ett varsamt brukande,
- fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden, liksom bebyggelse och annan exploatering i kust- och skärgårdsområden sker med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljö och friluftsvärden,
- låg bullernivå eftersträvas,
- kust- och skärgårdslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer med särskilda värden värnas och utvecklas,
- samtliga kustvatten har God ytvattenstatus med avseende på artsammansättning samt kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), och

- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald inte introduceras.

Prop. 2009/10:155

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Fiskeriverket, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och Världsnaturfonden WWF* tillstyrker samtliga föreslagna förändringar i preciseringarna av miljökvalitetsmålets innebörd. *Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund* tillstyrker dem som rör friluftsvärden och anser därtill att det är centralt att ange tidpunkt för måluppfyllelse och föreslår senast 2030. Även *Stockholms kommun* anser att det är positivt att friluftsvärden framhålls.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, s. 113 ff.) samt av propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, s. 127-128).

Preciseringen av miljökvalitetsmålet justeras på två punkter så att värdena för friluftslivet lyfts fram. Centrala aspekter för friluftslivet sammanfaller i hög grad med natur- och kulturmiljövårdens intressen. Viktigt för friluftslivet är bl.a. tillgängligheten, variation i landskapet, en tilltalande landskapsbild och intresseväckande natur- och kulturföreteelser (vegetationstyper, växt- och djurarter, geologiska formationer, odlingshistoriska miljöer, kulturlämningar).

Preciseringen kompletteras vidare med att främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald inte introduceras. Motsvarande precisering finns sedan tidigare för miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*.

I övrigt kvarstår den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålets innebörd.

## 16.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* om ytterligare kraftfulla åtgärder vidtas. Miljökvalitetsmålet är beroende av att åtgärder även vidtas under andra miljökvalitetsmål, i första hand miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Delmålet om strategi för kulturarv och odlingslandskap är uppnått. Delmålen om begränsning av buller och andra störningar från båttrafik och minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg är möjliga att nå. Delmålet om anpassning av uttaget av fisk har inte nåtts. Delmålen om skydd av marina miljöer och kust- och skärgårdsområden, minskning av bifångster samt om åtgärdsprogram för hotade arter är inte heller möjliga att nå.

**Miljömålsrådets bedömning** skiljer sig något från regeringens som gör en något mer positiv bedömning. Anledningen är att beslut om åtgärder har fattats sedan rådets rapport presenterades och att bedömningsgrunden har ändrats. För delmålen överensstämmer miljömålsrådets bedömning i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat uppföljningen av miljö kvalitetsmålet delar Miljömålsrådets bedömning, däribland *Umeå universitet, Fiskeriverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Svenska Naturskyddsföreningen* och *ArtDatabanken*.

*Länsstyrelsen i Stockholms län, Sveriges lantbruksuniversitet* och *ArtDatabanken* delar inte Miljömålsrådets bedömning att nuvarande delmål om skydd av marina miljöer och natur- och kulturområden kan nås till 2010, bl.a. då kunskap saknas om vad som är skyddsvärt.

*Länsstyrelserna i Stockholms och Västra Götalands län* samt *Världsnaturfonden WWF* menar att det är svårt att dra någon slutsats av uppföljningen av delmålet om begränsning av buller och andra störningar från båttrafik, bl.a. då länsstyrelsernas undersökning omfattar en begränsad yta.

*Statens räddningsverk* instämde i bedömningen att delmålet om minskade utsläpp av olja och kemikalier från fartyg kan nås till 2010 medan länsstyrelserna i Stockholms och Västra Götalands län är tveksamma. Även *Världsnaturfonden WWF* anser att mer åtgärder bör genomföras så att delmålet nås.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, om ytterligare kraftfulla åtgärder vidtas. En förutsättning för att nå miljö kvalitetsmålet är att åtgärder även vidtas under andra miljö kvalitetsmål, i första hand *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*. Åtgärder behöver även vidtas under miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö*, *Levande skogar*, *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Bara naturlig försurning*.

De marina ekosystemens återhämtningsförmåga är tillsammans med omfattningen på åtgärder i ett internationellt sammanhang avgörande för att målet kan nås. Förutom åtgärder mot belastningen av fosforföreningar från land kan åtgärder för att minska den interna belastningen av fosforföreningar från syrefria bottenar ha en stor potential att minska övergödningen i Östersjön. Naturvårdsverket utreder f.n. möjliga åtgärder för detta.

Trots stora insatser är miljö tillståndet i Östersjön och Västerhavet fortsatt dåligt. I Östersjön har hela det pelagiska ekosystemet (dvs. ekosystemet i den fria vattenmassan) bytt jämviktsläge till ett mycket näringsrikt stadium dominerat av skarpsill och blågrönalger sommartid. I Västerhavet och Östersjön har många kustområden blivit kraftigt påverkade av övergödning med algblooming och syrebrist som följd. Dessa grundläggande förändringar har gjort att också många enskilda arter och växt- och djursamhällen har skadats. I Östersjöns ytterskärgårdar är för yngningen av flera dominerande fiskarter kraftigt reducerad. En orsak kan vara alltför stora bestånd av skarpsill. Det finns en fortsatt

överkapacitet i den svenska fiskeflottan, vilket kräver ytterligare åtgärder. Bifångster inom fisket utgör trots vidtagna åtgärder ett fortsatt problem, framför allt i Västerhavet.

Det finns även en utveckling i positiv riktning. Toppredatorer som sälar, havsörn och utter ökar kontinuerligt och återtar successivt tidigare utbredningsområden. Vissa fiskbestånd, t.ex. torsken i östra Östersjön och flera stora bestånd av lax, visar tecken på återhämtning. Arbetet med att inrätta marina naturreservat, och att införa begränsningar av fisket i specifika områden, t.ex. i delar av södra Kattegatt, har intensifierats och de illegala utsläppen av olja i Östersjön blir allt färre.

En levande kust och skärgård har sina särskilda förutsättningar såsom tydligt begränsade markresurser och avsaknad av fast landförbindelse. Det innebär bl.a. att jordbruk i skärgårdsområden kan ha sämre förutsättningar att upprätthålla ett varsamt brukande, vilket i sin tur riskerar att leda till igenväxning av odlingslandskapet, att kulturvärden i den byggda miljön förfaller och att unika upplevelse-, kultur- och naturvärden förloras. Vissa områden avfolkas. I många områden finns det dock goda förutsättningar för utveckling och hållbar tillväxt. Områdenas särskilda natur- och kulturmiljöer ger möjligheter till bl.a. ett attraktivt boende, rekreation, friluftsliv och en utvecklad turism. Det är därför viktigt att det ökande trycket från bebyggelse och annan verksamhet inkluderar tillräckliga hänsyn till natur- och kulturmiljön så att utvecklingen sker hållbart.

EU-samarbetet och det internationella samarbetet har avgörande betydelse för att hav i balans ska kunna bli verklighet. Många åtgärder vidtas på nationell såväl som på internationell nivå för att komma till rätta med havens miljöproblem. I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) presenterade regeringen en rad konkreta insatser som bidrar till att flera av de miljö kvalitetsmål som har bäring på havsmiljön kan nås.

### *Delmål 1 om skydd av marina miljöer och kust- och skärgårdsområden*

Delmålet innebär att minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ska ha ett långsiktigt skydd senast år 2010. Senast år 2005 skulle ytterligare fem, och senast år 2010 ska därutöver ytterligare fjorton marina områden vara skyddade som naturreservat och tillsammans utgöra ett representativt nätverk av marina naturtyper. Ett område med permanent fiskeförbud skulle ha inrättats till 2006, för utvärdering till 2010 samt ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära och utsjöområden) ska inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015.

Arbetet med skydd av marina miljöer har gått framåt och det finns goda förutsättningar att nå målet om antalet marina naturreservat. Målet om antalet utsjöområden med fiskeförbud kommer dock inte att nås under 2010.

Det finns nu 21 marina naturreservat i Sverige, varav sex nya beslutades under 2008. Inga kulturresevat som omfattar kust har bildats under 2008. Vi beslutade 2008 att föreslå ytterligare sex utsjöbankar till Natura

2000-nätverket. I september 2009 invigdes Kosterhavets nationalpark, Sveriges första nationalpark med marint fokus. Totalt har nu drygt 6 procent av territorialhavet och 3,5 procent av den ekonomiska zonen ett områdesskydd. Under 2008 ingicks för första gången ett internationellt avtal mellan Sverige och Danmark om ett stort fiskefritt område i Kattegatt. I ett regeringsuppdrag har Fiskeriverket i samråd med Naturvårdsverket identifierat och presenterat förslag på sex nya fiskefria områden till 2010. Utöver området i Kattegatt har tre fiskefria kustområden skapats. Två planerade utsjöområden med fiskeförbud kommer inte att hinna inrättas under 2010 då detta kräver förhandlingar och överenskommelser med andra stater. Fiskeriverket fortsätter att, inom ramen för sitt uppdrag, arbeta för att dessa områden ska inrättas. Samtliga områden ska utvärderas 2015. För att förbättra kunskapen om skyddsvärda marina miljöer och hur de ska förvaltas genomför länsstyrelserna inventeringar och karteringar med stöd av Naturvårdsverket och Fiskeriverket.

### *Delmål 2 om strategi för kulturarv och odlingslandskap*

Enligt delmålet skulle det senast år 2005 finnas en strategi för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas. Delmålet har uppnåtts genom att Riksantikvarieämbetet redovisade rapporten den 3 januari 2006.

### *Delmål 3 om åtgärdsprogram för hotade marina arter*

Enligt delmålet skulle det senast år 2005 finnas och ha inletts åtgärdsprogram för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder. Delmålet har ej uppnåtts och ytterligare åtgärder krävs för att målet ska nås.

I proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) fastslås att det fortsatta arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med delmål 2 om minskad andel hotade arter under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### *Delmål 4 om minskning av bifångster*

Delmålet innebär att de årliga bifångsterna av marina däggdjur ska understiga 1 procent av respektive bestånd senast år 2010. Bifångsterna av sjöfåglar och icke-målarter ska inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationerna eller ekosystemet.

Delmålet bedöms inte vara möjligt att nå i tid. Uppskattningarna är osäkra både av antalet djur i bifångster och vad gäller beståndens storlek.

Bifångsterna av främst sälar och skarvar är förhållandevis stora, men eftersom bestånden av dessa arter också är stora (omkring 40 000 respektive 200 000 individer) utgör detta inget hot mot arternas fortlevnad. Däremot utgör dessa bifångster ett etiskt problem och försvårar även fisket. Bifångster av tumlare sker i störst utsträckning i Västerhavet och till viss del även i södra Östersjön. De rapporterade svenska bifångsterna är omkring 100 per år i Västerhavet och enstaka djur vissa år i Östersjön. Under 2006 startades inom EU ett observatörsprogram för bifångster av

tumlare i Östersjön på större fiskebåtar som trålar eller fiskar med nät. Under 225 fiskedagar åren 2006–2008 registrerades ingen fångst av tumlare.

En studie av bifångster av fåglar och däggdjur i fritidsfisket visade 2008 att bifångsterna är ungefär lika stora som för yrkesfisket, uppskattningsvis under 10 000 fåglar och ett antal hundra sälar per år.

Delmålet är relevant även för miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*, se kapitel 14.

#### *Delmål 5 om anpassning av uttaget av fisk*

Delmålet innebär att uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, senast år 2008 inte är större än att det möjliggör en storlek och sammansättning av fiskbestånden som ger förutsättningar för att ekosystemets grundläggande sammansättning och funktion bibehålls. Bestånden ska ha återuppbyggts till nivåer betydligt över biologiskt säkra gränser.

Delmålet uppnåddes inte till 2008. Fisket är generellt sett fortfarande alltför omfattande.

Betydande åtgärder har vidtagits för att reducera såväl fiskeansträngningen som fiskeflottans kapacitet. Bland annat har ett antal större trålare skrotats med hjälp av medel från den Europeiska fiskerifonden och i det pelagiska fisket (fiske efter sill, skarpsill, makrill och tobis) har överförbara individuella kvoter som gäller i 10 år införts. Åtgärder har även vidtagits för att minska bifångsterna i fisket genom selektiva redskap, realtidsstängningar och andra fiskeregleringar.

Torskbeståndet i östra Östersjön visar tecken på återhämtning, bl.a. till följd av krafttag mot det orapporterade fiske som ägt rum. Stora rovfiskar är viktiga för att reglera hela Östersjöns ekosystem, däribland skarpsill. I ett regeringsuppdrag till Fiskeriverket undersöks om minskade bestånd av gädda, abborre och sik har direkt samband med ökade bestånd av skarpsill vad gäller konkurrens om födan. Vidare undersöks den eventuella kopplingen mellan ökade bestånd av skarpsill och övergödningen av Östersjön. Läget för flera arter av torskfiskar och plattfiskar i Kattegatt och Skagerrak är fortfarande kritiskt enligt det internationella havsforskningsrådet ICES. Mot den bakgrunden har bl.a. EU:s fleråriga förvaltningsplan för torsk i området reviderats och Sverige och Danmark har infört ett fiskeförbud i södra Kattegatt. Flera lokala bestånd av torsk har dock redan utrotats på Västkusten och högst två återstår. Bristen på torsk har sannolikt bidragit till att förändra ekosystemet genom ökad mängd skaldjur. Amerikansk hummer har påträffats längs kusten, vilket inger farhågor för genetisk påverkan och spridning av främmande sjukdomar och parasiter.

Östersjöns bestånd av lax ökar till följd av bl.a. det förbud EU har infört mot drivgarnsfiske och nationella åtgärder i lek- och uppväxtområden. Europeiska kommissionen arbetar med ett förslag till flerårig plan för lax i Östersjön.

Delmålet är relevant även för miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*, se kapitel 14.

Delmålet innebär att buller och andra störningar från båttrafik ska vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kust-områden senast år 2010.

Delmålet är möjligt att nå under perioden. Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götalands och Blekinge län har tillsammans bildat sju hänsynsområden, varav fyra i befintliga naturreservat. Dessutom finns ett mindre hänsynsområde i Kosterhavets nationalpark. Ytterligare fyra områden planeras att bildas 2010 i Östergötlands och Södermanlands län. Övriga län har antingen bedömt att det f.n. inte finns behov av sådana områden eller att de vill avvakta en utvärdering av det hittills gjorda arbetet.

Avsaknad av störande buller höjer ett områdes rekreativvärde. Hänsynsområdena innebär inga ytterligare föreskrifter, utan bygger på att människor som vistas i områdena visar extra hänsyn på flera olika sätt och håller en låg bullernivå.

#### *Delmål 7 om minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg*

Delmålet innebär att utsläpp av olja och kemikalier från fartyg minimeras och är försumbara senast år 2010 genom att lagstiftningen skärps och övervakningen ökar.

Delmålet bör kunna nås inom tidsramen. Antalet oljeutsläpp har minskat inom svenskt ansvarsområde de senaste åren. Detta indikerar att Kustbevakningens flygövervakning, de riktade operationerna med flyg och fartyg, samt den internationella samarbetet fortsätter att ge resultat. En rad åtgärder har också vidtagits för att inom Helcom-området minska antalet operationella utsläpp. En effekt av att Östersjön har klassats som ett särskilt känsligt havsområde av den internationella sjöfartsorganisationen IMO tycks vara att antalet fartyg som inte följer rekommendationen att undvika Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken minskade under andra halvåret 2006.

Omfattningen av utsläpp av kemikalier är mycket liten. Riskerna för utsläpp i framtiden bör därför också bedömas som små.

Däremot har risken för olyckor ökat p.g.a. den ökande trafiken med oljetankfartyg. Ett antal riskreducerande åtgärder har redan införts och fler kommer att genomföras.

### 16.3 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* krävs fortsatta insatser för att skydda marina miljöer och kust- och skärgårdsområden samt ytterligare åtgärder inom fisket för att anpassa uttaget av fisk och minska bifångsterna. Vidare är åtgärder för att uppnå åtaganden i det internationella samarbetet, t.ex. åtgärder i Helcoms aktionsplan för Östersjön, och genomförandet av EG:s marina direktiv, av stor betydelse.

Fortsatt EU-samarbete och internationellt samarbete är en grundläggande förutsättning för att målet ska kunna nås, liksom insatser under flera andra miljökvalitetsmål, framför allt *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och avser att återkomma med en skrivelse om havsmiljö under våren 2010.

**Remissinstanserna:** Svenska Naturskyddsföreningen föreslår att restriktioner för vattenskotrar och fritidsbåtar införs för hänsynsområden.

**Skälen för regeringens bedömning:** I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) behandlar regeringen insatser som bidrar till att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kan nås. För att nå miljökvalitetsmålet krävs fortsatta insatser för att skydda marina miljöer och kust- och skärgårdsområden samt ytterligare åtgärder inom fisket för att anpassa uttaget av fisk och minska bifångsterna. Vidare är åtgärder för att uppnå gjorda åtaganden internationellt, t.ex. åtgärder i Helsingforskommissionens aktionsplan för Östersjön (Helcom Baltic Sea Action Plan, 2007), och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) av stor betydelse. Fortsatt EU-samarbete och internationellt samarbete är avgörande för att målet ska kunna nås, liksom insatser för att flera andra miljökvalitetsmål ska kunna nås, framför allt *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Vi avser att återkomma till riksdagen med en separat redogörelse av insatser som krävs för att målet ska kunna nås i en skrivelse om havsmiljö under våren 2010.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Vi har valt att redovisa ytterligare insatser för att nå miljökvalitetsmålet i en skrivelse om havsmiljö som vi avser att presentera under 2010. De samhällsekonomiska konsekvenserna kommer även de att redovisas i den skrivelser.

## 17 Myllrande våtmarker

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* att våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. Bakgrunden redovisas i kapitel 16 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 125 ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt fem delmål om en nationell strategi för skydd och skötsel, om skydd av våtmarker i myrskyddsplanen, om skogsbilvägar, om våtmarker i odlingslandskapet samt om åtgärdsprogram för hotade arter (prop. 2004/05:150 s. 143ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 17.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* innebär att:

- i hela landet finns våtmarker av varierande slag, med bevarad biologisk mångfald och bevarade kulturhistoriska värden,
- viktiga ekosystemtjänster hos våtmarker som kollagring, vattenrening, vattenhushållning, biologisk produktion samt möjligheter till anpassning till ett förändrat klimat vidmakthålls,
- hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras,
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota eller utarma den biologiska mångfalden introduceras inte,
- torvbrytning sker inte på platser med höga natur- eller kulturvärden eller på ett sådant sätt så att det leder till stora negativa effekter på den biologiska mångfalden,
- våtmarker skyddas så långt möjligt mot dränering, torvtäkter, vägbyggen och annan exploatering och värdefulla våtmarkers värden upprätthålls eller restaureras, och
- våtmarkernas värde för friluftsliv värnas.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. Skillnaden är att regeringen föreslår en ny precisering om viktiga ekosystemtjänster för våtmarker. Vidare föreslås ett tillägg i preciseringen om skydd mot exploatering.

**Remissinstanserna** har inte kommenterat frågorna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* framgår av propositionen

Vi föreslår en ny precisering om att viktiga ekosystemtjänster hos våtmarker som kollagring, vattenrening, vattenhushållning, biologisk produktion samt möjligheter till anpassning till ett förändrat klimat vidmakthålls. Skälet är våtmarkernas betydelse för biologisk mångfald och deras förmåga att minska halter av näringsämnen i vattnet, utjämna vattenflöden och dessutom innehåller särskilt myrarna stora lager av bundet kol. Dikas våtmarker kan torv och andra organiska jordar brytas ned, vilket ökar avgången av växthusgaser. Det är därför av stor vikt att olika typer av våtmarker bevaras eller restaureras över hela landet så att viktiga ekosystemtjänster bevaras eller stärks. Dessa tjänster har betydelse för en rad andra miljö kvalitetsmål.

Vi föreslår ett tillägg i den tidigare preciseringen att våtmarker skyddas så långt möjligt mot dränering, torvtäkter och annan exploatering. Anledningen är att över 80 procent av landets våtmarker i varierande grad sedan tidigare är påverkade av mänskliga ingrepp vilket kan minska deras värden för natur- och kulturmiljö, inklusive deras funktioner och ekosystemtjänster. Med tillägget markeras betydelsen av att restaurera våtmarker för att förstärka och återfå värden och funktioner.

I övrigt kvarstår de tidigare preciseringarna av miljö kvalitetsmålet innebörd.

## 17.2 Förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* om ytterligare åtgärder vidtas.

Delmålen om en nationell strategi för skydd och skötsel samt åtgärdsprogram för hotade arter är uppnådda. Delmålen om skydd av våtmarker i myrskyddsplanen, om skogsbilvägar och våtmarker samt om våtmarker i odlingslandskapet kommer inte att nås under 2010.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Vetenskapliga rådet* och *Stockholms kommun* anser att det finns relativt goda möjligheter att miljö kvalitetsmålet uppnås.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* om ytterligare åtgärder vidtas. Under de senaste århundradena har stora arealer våtmarker dikats ut och sjöar sänkts för att skapa åkermark, rationellare drift eller för att öka skogsproduktion i syfte att täcka den växande befolkningens behov. Även vattenregleringar, torvtäkter och infrastrukturutveckling har påverkat våtmarkerna. Uppemot en fjärdedel av den ursprungliga våtmarksarealen bedöms ha försvunnit genom dessa

åtgärder. Andelen varierar dock kraftigt regionalt. I Norrbottens inland finns huvuddelen av de torvbildande våtmarkerna, myrarna, kvar medan jordbruksdominerade områden som delar av Skåne har ytmässigt förlorat mer än 90 procent av de ursprungliga våtmarkerna. Även en stor del av kvarvarande våtmarker har genom mänsklig aktiviteter påverkats hydrologiskt eller på annat sätt så att deras ursprungliga funktioner försämrats och deras möjligheter att producera ekosystemtjänster därmed har minskat. Cirka 80 procent av de svenska våtmarkerna som finns kvar i dag, är påverkade av dikningar eller andra ingrepp. Detta har helt eller delvis reducerat deras funktioner och processer och därmed påverkat situationen för den biologiska mångfalden.

I Sverige har det skett en förändring i synen på våtmarkerna under de senaste årtiondena. Ökade kunskaper om våtmarkernas funktioner och värden har medfört förändringar av de olika bestämmelser och styrmedel som reglerar skyddet och nyttjandet av våtmarker, vilket lett till förstärkt bevarande av våtmarkerna. Natura 2000, strandskyddsbestämmelser, arbete med skydd av våtmarker, tydligare uttalat sektorsansvar, minskade bidrag till dikning m.m. har medfört att exploateringen av våtmarker har minskat. Om denna trend fortsätter och åtgärderna inom ramen för miljö-kvalitetsmålet genomförs med hjälp av de anslag som finns till förfogande, finns goda förutsättningar att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation från att målet antogs.

Enskilda markägare, brukare och ideella föreningar har i många fall tagit initiativ till anläggning och restaurering av våtmarker. Det har bidragit till möjligheterna att nå målet och ökat förståelsen för våtmarkernas betydelse. Dessutom har den hänsyn som tas till våtmarkerna inom skogs- och jordbruket utvecklats. Exempel på hänsyn som bör tas vid åtgärder i anslutning till våtmarker är att undvika körning eller markberedning i eller i anslutning till våtmarkerna, att lämna lämpliga skydds- eller kantzoner i jord- och skogsbruket samt undvika dikesrensning där inte detta är av stor betydelse för näringens utövande.

Naturvårdsverket tog under 2005 fram en nationell strategi för *Myllrande våtmarker* och under 2006 reviderades myrskyddsplanen från 1994. Ett gott underlag finns således för det fortsatta arbetet. Återskapandet av våtmarker i odlingslandskapet går emellertid långsamt och det krävs ytterligare åtgärder samt ett förändrat arbetssätt är nödvändigt för att nå målet. Ytterligare åtgärder krävs även i arbetet med skydd av myrar i myrskyddsplanen.

### *Delmål 1 om en nationell strategi för skydd och skötsel*

Delmålet innebär att en nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar skulle tas fram senast till år 2005.

Delmålet uppnåddes 2005. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet utarbetade då en nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar. Denna strategi utgör nu ett viktigt underlag för det fortsatta våtmarksarbetet.

Delmålet innebär att samtliga våtmarksområden i Myrskyddsplan för Sverige ska ha ett långsiktigt skydd senast år 2010.

Delmålet är inte möjligt att nå inom utsatt tid med nuvarande takt i genomförandet. Naturvårdsverket fastställde Myrskyddsplan för Sverige 1994 och därmed skapades en grund för ett systematiskt skydd av en naturtyp som Sverige har internationellt sett viktiga förekomster av. Fram till januari 2009 hade 267 myrområden i planen skyddats. Det finns dock ingen möjlighet att skydda samtliga resterande 247 områden till 2010. Naturvårdsverket och länsstyrelserna reviderade myrskyddsplanen 2006. Den kompletterades med hänsyn till behovet av områden som pekats ut som Natura 2000- och Ramsarområden och med områden med kända förekomster av höga kulturhistoriska värden. Dessutom kompletterades planen med nationellt värdefulla våtmarksområden från främst Norrbottens län eftersom dessa inte ingick i den ursprungliga planen. Planens revidering resulterade i att ett mindre antal myrar utgick och drygt 100 lades till. Den reviderade myrskyddsplanen från 2006 omfattar 381 objekt med en totalareal av ca 378 0000 hektar som är i behov av långsiktigt skydd.

Arbetet med att skydda våtmarker går dock fortare i dag än vid den förra fördjupade utvärderingen 2005 och förbättrade rutiner för arbetet har utvecklats varför målet bör vara möjligt att uppnå inom några år om ytterligare åtgärder vidtas.

### *Delmål 3 om skogsbilvägar*

Delmålet innebär att det senast år 2006 inte skulle byggas skogsbilvägar över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller på annat sätt byggas så att dessa våtmarker påverkas negativt.

Delmålet har hittills inte uppnåtts. Skogsbilvägar byggs fortfarande över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden. Det är dock svårt att få en helhetsbild av hur väl delmålet uppnås då det saknas underlag från flera län. En ökad samverkan mellan markägare när det gäller skogsbilvägar skulle både kunna optimera vägnätet samt minska antalet nya skogsvägar och därmed minska riskerna för skador på våtmarker. Anläggningstakten av nya skogsbilvägar är i princip konstant. Under 2000-talet har det anlagts ca 1 700 km väg per år.

Ett förändrat klimat kan medföra sämre möjligheter att anlägga vintervägar över t.ex. våtmarker, varför ytterligare skogsbilvägar kan bli aktuella och därmed ytterligare risk för negativ påverkan på våtmarker.

### *Delmål 4 om våtmarker i odlingslandskapet*

Delmålet innebär att det i odlingslandskapet ska anläggas eller återställas minst 12 000 hektar våtmarker och småvatten fram till år 2010.

Det är inte möjligt att nå delmålet inom utsatt tid. Arealen anlagda eller återställda våtmarker beräknas kunna uppgå till 8 500 hektar 2010.

Ett omfattande arbete med anläggning av våtmarker och småvatten i odlingslandskapet har bedrivits de senaste decennierna, bl.a. med hjälp

av tidigare såväl som nuvarande landsbygdsprogram. I flera fall har goda samarbetsformer utvecklats för våtmarksarbetet mellan markägare, brukare, kommuner och ideella organisationer. I några fall har dock arbetet med att restaurera och återskapa våtmarker haft brister. Bristande koordinering och otillräckliga instrument för att engagera markägare och brukare har inneburit att våtmarker har anlagts i en för låg takt för att delmålet ska kunna nås. Det har inte heller skapats en nödvändig mångfald av våtmarkstyper. I odlingslandskapet finns tiotusentals markavvattningsföretag på marker som tidigare ofta varit våtmarker. Vissa av dessa företag har i dag inte samma betydelse som de hade vid bildandet bl.a. på grund av marksänkning. Att återskapa våtmarker med relativt enkla tekniska medel kan ibland vara möjligt i sådana områden. Emellertid är ändringar i markavvattningsföretag ofta juridiskt komplicerade.

När det gäller våtmarksfåglar visar genomförda analyser att det finns ett behov av att återställa 30–40 slättsjövåtmarker, ett stort antal småvatten samt en restaurering av ca 32 000 hektar fuktmarker. En restaurering och återskapande av strandängar och översilningsmarker kan vara positivt för att minska kvävebelastningen men också för att skapa miljöer för många hotade arter. Samtidigt kan sådana marker genom att buffra vid vattenflödesförändringar i ett förändrat klimat minska risken för negativa effekter på infrastruktur och produktionsmarker. Andra viktiga men undanträngda naturtyper som kan behöva restaureras och skötas är bl.a. sumpskogar, rikkärr och kalkfuktängar samt andra våtmarksmiljöer.

#### *Delmål 5 om åtgärdsprogram för hotade arter*

Delmålet innebär är att åtgärdsprogram senast år 2005 skulle ha funnits och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet uppnåddes 2005 bl.a. genom Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas satsning på åtgärdsprogram. Det finns nu åtgärdsprogram för omkring 20 våtmarksanknutna arter och en biotop, rikkärr. Ytterligare åtgärdsprogram kommer att tas fram. Över 200 arter som är knutna till myrar och stränder under hela eller delar av sin livscykel bedöms vara hotade.

I proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) fastslås att det fortsatta arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med delmål 2 om minskad andel hotade arter under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### 17.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* krävs ytterligare insatser för att genomföra myrskyddsplanen samt att denna kompletteras med skyddsåtgärder även för andra våtmarker än myrar. Arbetet med att restaurera och återskapa våtmarker bör intensifieras genom bl.a. förstärkt information och rådgivning till markägare och brukare för genomförandefasen och förbättrad samordning mellan markägare. Det krävs också restriktioner

tivitet med tillstånd och dispenser för verksamheter som riskerar att påverka våtmarker samt förbättrad generell hänsyn till våtmarker inom de areella näringarna. Skadorna på våtmarker från skogsbilvägar behöver minskas.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen huvudsakligen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslag under respektive miljökvalitetssmål.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ser en risk för mer dikesrensningar och markavvattnning genom ökande regnmängder och ser behov av restriktioner. *Länsstyrelsen i Värmlands län* saknar åtgärder för hänsyn till våtmarker och bedömer att en verkningsfull åtgärd är att införa tillståndsplikt för skogsbilvägar. *Naturhistoriska riksmuseet* instämmer i att såväl skogs- som jordbrukets hänsyn till vatten behöver förbättras. *Skogsindustrierna*, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* avvisar förslaget om en generell samrådsplikt för skogsbilvägar men är öppna för regionala överläggningar om anpassade samrådsformer. De två senare är positiva till att skogsbruksplanen även behandlar hänsyn till vatten och våtmarker och instämmer i att det finns behov av rådgivning och information om våtmarker.

När det gäller förslaget i hushållningsstrategin att anlägga och restaurera våtmarker i odlingslandskapet med hjälp av planeringsunderlag och uppsökande verksamhet och att lägga om åkermark till sjönära betesvall instämmer Länsstyrelsen i Värmlands län i förslaget. Länsstyrelsen i Västra Götalands län instämmer i Naturvårdsverkets förslag att använda våtmarker för att hindra översvämningar. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* ser det som värdefullt om länsstyrelserna kan erbjuda projekteringsstöd för våtmarker. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det är angeläget men svårgenomförbart att inom Landsbygdsprogrammet restaurera och återskapa stora våtmarker och sjöar. Det bör i stället drivas inom områdes-skyddet. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *ArtDatabanken vid SLU* ser förslaget att lägga om strandnära åker till betesvall som en utmärkt och kostnadseffektiv åtgärd som kan öka acceptansen för varierande vattennivåer inom översvämningområdet kring vattendrag och våtmarker. Länsstyrelsen i Jönköpings län menar att våtmarkernas funktion som näringsfällor från skogen bör belysas mer.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

Ytterligare åtgärder krävs i arbetet med att genomföra myrskyddsplanen. Dessutom är det nödvändigt att arbetet innefattar den reviderade planen från 2006 och att genomförandet fortsätter även efter 2010.

Arbetet med att restaurera och återskapa våtmarker bör intensifieras genom förstärkt information och rådgivning till markägare och brukare. Insatser inom landsbygdsprogrammet ger en möjlighet att finansiera restaurering och återskapande av våtmarker. Det är viktigt att samord-

ningen mellan markägare utvecklas så att större och mer funktionella våtmarker kan anläggas. Stark restriktivitet med tillstånd och dispenser för verksamheter som kan orsaka negativ påverkan på våtmarkerna är central. Dessutom krävs utvecklad generell hänsyn till våtmarker inom de areella näringarna. Skadorna på våtmarker från skogsbilvägar behöver minskas.

För att nå nationella mål för biologisk mångfald och bevarandet av våtmarkernas ekosystemtjänster behöver arbetet med att återskapa och restaurera våtmarker fortsätta även efter 2010.

### *Återskapa och restaurera våtmarker*

Det är angeläget att ytterligare insatser vidtas för att återskapa och restaurera våtmarker ur flera aspekter. De aspekter som bör beaktas är förmågan att minska tillförseln av närsalter till Östersjön och utsläppen av växthusgaser, att gynna den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster samt förmågan att utjämna vattenflöden. Vidare bör ett landskaps-ekologisk perspektiv beaktas liksom möjligheten att återskapa eller restaurera våtmarker för en större mångfald.

Sverige har inom Helcoms aktionsplan för Östersjön åtagit sig att minska utsläppen av närsalter (se även avsnitt 13.3). En av de viktiga metoderna för att nå det uppsatta målet är att öka arealen anlagda eller restaurerade våtmarker i södra och mellersta Sverige.

Till 2006 har 6 146 hektar våtmarker anlagts eller restaurerats, dvs. en takt av ca 900 hektar per år. Delmålet bedöms inte kunna nås och därmed erhålls inte den önskvärda reningseffekten med avseende på kväveföreningar och andra övergödande ämnen. För att nå en reningseffekt motsvarande 2 000 ton kväve krävs att arealen våtmarker som anläggs och restaureras ökar särskilt i södra och mellersta Sverige. Med förbättrade metoder för projektering, anläggning och restaurering samtidigt som anläggnings- och restaureringstakten ökar till minst 1 100 hektar per år bör denna reningseffekt kunna nås. Detta förutsätter dock förstärkt teknisk/ekologisk rådgivning och projektstöd till markägare och brukare.

I vissa fall kan det vara lämpligt att få till stånd större våtmarker för att gynna den biologiska mångfalden och förbättra dess effekt såsom växt-näringsfälla. Vid en restaurering och anläggning av större våtmarker är det än mer av vikt att ta hänsyn till landskapets omgivande natur- och kulturmiljö. Ett helhetstänkande kräver även att hänsyn tas till större delar av ett avrinningsområde än det som begränsas av odlingslandskapet. Mot den bakgrunden är det viktigt att det finns förutsättningar för att vidta åtgärder även i angränsande skogslandskap och liknande.

I Landsbygdsprogrammet finns medel för att återskapa och restaurera våtmarker i odlingslandskapet. Från och med 2010 har förstärkningar gjorts i programmet som bör främja anläggningen och restaureringen av våtmarker. Därutöver har regeringen under 2009 utfärdat den s.k. LOVA-förordningen (förordning 2009:381 om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt). Enligt förordningen kan bidrag ges till att planera och genomföra kostnadseffektiva åtgärder som bidrar till minskade mängder av fosfor- eller kväveföreningar i Östersjön eller Västerhavet. Dessutom har regeringen 2007 och 2008 beslutat om extra medel till

länsstyrelserna. Avsikten är att förstärka länsstyrelsernas möjligheter att ta fram planeringsunderlag för våtmarksarbetet och genom uppsökande verksamhet skapa intresse hos markägare. Insatserna har höjt takten i arbetet med återskapande och restaurering av våtmarker.

Restaurering av dikade myrar kan i vissa fall hejda omvandlingen av det i torven upplagrade kolet till koldioxid. Restaurering av våtmarker kan också förbättra deras möjlighet att utjämna vattenflöden vilket bidrar till anpassningen till ett förändrat klimat. Därför prioriterar vi arbetet att skydda, vårda, restaurera och återskapa våtmarker högt. Detta arbete behöver ske långsiktigt utifrån ett helhetsperspektiv så att hänsyn tas till våtmarkernas olika värden och funktioner.

### *Förstärkt våtmarksskydd*

Våtmarker med särskilda natur- och kulturmiljövärden ska bevaras långsiktigt och för detta krävs riktade insatser för skydd och skötsel. Sverige har ett internationellt ansvar för att bevara våtmarker, bl.a. genom Ramsarkonventionen, konventionen för biologisk mångfald, art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Det löpande arbetet med det långsiktiga skyddet och skötselåtgärderna för dessa internationellt sett värdefulla våtmarker behöver fortsätta och tydligare integreras med genomförandet av myrskyddsplanen. Natura 2000-nätverket och myrskyddsplanen utgör grunden för att ett representativt urval av de mest värdefulla våtmarkerna, som representerar olika våtmarkstyper runt om i landet som ska bevaras på lång sikt. Vi anser att det är viktigt att den reviderade myrskyddsplanen som innebär att ca 350 objekt med en sammanlagd yta av drygt 350 000 hektar ska skyddas långsiktigt senast 2015, genomförs. Det är också viktigt att restaurera skyddade våtmarker som har skador, t.ex. genom igenläggning av diken i myrar.

Spår som visar hur våtmarkernas naturresurser genom tiderna nyttjats av människan är av kulturhistoriskt värde. Det kan röra sig om spår efter våtmarksslätter, odlingsrösen, fornlämningar, fossila odlingslandskap och rester efter bebyggelse. Det behövs ett förbättrat kunskapsunderlag för att uppmärksamma dessa kulturvärden och för att kunna bevara dem på bästa sätt.

### *Begränsa skador i värdefulla våtmarker*

Våtmarkerna påverkas fortfarande av dikningar och dikesrensningar, körskador och anläggning av vägar m.m. som i vissa fall riskerar att begränsa våtmarkernas funktioner och minska deras natur- och kulturmiljövärden. Berörda parter har ett ansvar för att skador på våtmarker från markavattning, torvtäkt, vägbygge och terrängkörning begränsas genom att åtgärder inom ramen för nyttjande av mark och vatten utförs med tillräcklig hänsyn. Med en god planering inför åtgärd kan skador i många fall undvikas. Inom skogsbruket är skogsplanering ett viktigt instrument som underlättar sådan planering. Skador bör så långt som möjligt undvikas och där skador uppstått bör, där så är möjligt, dessa repareras genom exempelvis igenläggning av diken och körspår.

Genomförandet av insatserna för att nå miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* bedöms bidra till att biologisk mångfald bevaras med livskraftiga artpopulationer och ekosystem. Som en följd av detta bedöms även viktiga ekosystemtjänster som kollagring, vattenrening, vattenhushållning, biologisk produktion samt möjligheter till anpassning till ett förändrat klimat vidmakthållas eller återfås. Insatserna innebär också att våtmarkernas värden för friluftsliv och deras kulturhistoriska värden värnas.

De statsfinansiella konsekvenserna av insatserna finansieras inom befintliga anslagsramar på stadsbudgeten respektive EU:s budget.

För skogsbruket är det i många situationer inte omfattningen av hänsyn som brister utan utformningen av den. Det medför att en effektivare och ytterligare utvecklad hänsyn till våtmarker vid skogsbruksåtgärder inte behöver innebära några merkostnader. Vissa merkostnader uppstår dock i relation till situationer där hänsynens omfattning har brister. För infrastrukturprojekt kan en utvecklad hänsyn till våtmarkerna medföra vissa ökade kostnader vid exempelvis vägdragningar. Strävan att minska negativa effekter på våtmarker från skogsbilvägar kan innebära att byggandet effektiviseras så att färre vägar byggs, vilket kan innebära lägre kostnader.

För jordbruket innebär en anläggning av våtmarker att mark tas ur produktion. Genom landsbygdsprogrammet är det möjligt att erhålla ersättning för sådana kostnader som är direkt förknippade med projektering, anläggning, restaurering och skötsel av våtmarker.

## 18 Levande skogar

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *Levande skogar* att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Bakgrunden redovisades i kapitel 17 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 137 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt följande fyra delmål om långsiktigt skydd av skogsmark, förstärkt biologisk mångfald, skydd av kulturmiljövärden samt åtgärdsprogram för hotade arter (prop. 2004/05: 150 s. 152 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 18.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* innebär bl.a. att:

- skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras,
- skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls,
- naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker,
- skogarnas naturliga hydrologi värnas,
- brändernas påverkan på skogarna bibehålls,
- skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks,
- skogar med hög grad av olikåldrighet och stor variation i trädslagssammansättning värnas,
- kulturminnen och kulturmiljöer värnas,
- skogens betydelse för upplevelser och friluftsliv tas till vara,
- hotade arter och naturtyper skyddas,
- inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd,
- hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att livskraftiga populationer säkras, och
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte introduceras.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelsen i Norrbottens län föreslår en ny precisering av miljökvalitetsmålet om rennäringens krav på betesmarker: "Områden som uppfyller rennäringens krav på betesmarker finns tillgängliga i tillräcklig utsträckning inom renbetesområdet". Världsnaturfonden WWF ser positivt på målets ambitionsnivå men konstaterar att det med största sannolikhet inte kommer att nås bl.a. beroende på att delmålen inte täcker in alla relevanta preciseringar av miljö-

kvalitetsmålets innebörd. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* ser skogens bindning av koldioxid som viktigt, saknar betoning på bred samverkan och vänder sig mot synen att biologisk mångfald uppfattas som något givet och absolut.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Levande skogar* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 137 ff.) samt av propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150 s. 152).

Vi konstaterar att det finns en bred acceptans för nuvarande preciseringar. Därför föreslås ingen förändring av dessa.

## 18.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar* om ytterligare omfattande åtgärder vidtas. Det gäller både att hindra att skogar med höga naturvärden avverkas men också att se till att skogsbruket bedrivs så att både den biologiska mångfalden och skogens kulturlämnningar säkerställs.

Delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark kan nås genom de ytterligare åtgärder som redovisas i propositionen. Delmålet om åtgärdsprogram för hotade arter är uppnått. Delmålet om förstärkt biologisk mångfald bedöms kunna uppnås. Delmålet om skydd för kultur- miljövärden bedöms inte kunna nås.

**Miljömålsrådets bedömning** skiljer sig något från regeringens som gör en något mer positiv bedömning. Anledningen är att beslut om åtgärder har fattats sedan rådets rapport och att bedömningsgrunden har ändrats. Regeringen gör till skillnad från Miljömålsrådet bedömningen att delmål om långsiktigt skydd av skogsmark kommer uppnås genom att förutsättningarna finns på plats vid utgången av 2010. Miljömålsrådet bedömde att det inte var möjligt att nå delmålet till 2010. Vad gäller övriga delmål överensstämmer Miljömålsrådets bedömning i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *ArtDatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet* och *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* stödjer Miljömålsrådets bedömning att det inte är förenligt med miljökvalitetsmålet att skogar med mycket höga naturvärden alltså avverkas och att det krävs kraftiga och omedelbara åtgärder för att utarmningen ska kunna stoppas. *Länsstyrelsen i Örebro län* bedömer att särskilt resurserna för biotopskydd och naturvårdsavtal har varit alldeles för små. *Linköpings kommun* menar att minskade statliga anslag för naturskydd och den nya skogspolitiken, där produktion eftersträvas i ännu högre grad än tidigare, bidrar till att målet inte kan nås inom utsatt tid. *Skogsindustrierna* anser att det behövs en utförlig analys av varför målet inte nås. Vidare ska målår för befintliga delmål flyttas fram och en omfattande utvärdering av målen göras innan nya mål övervägs. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att

anslaget för biologisk mångfald behöver höjas så att det vetenskapligt bedömda behovet av skyddad skogsmark kan nås till 2020. *Världsnaturfonden WWF* konstaterar att målet med största sannolikhet inte kommer att nås vilket delvis beror på att skogliga processer tar längre tid än en generation men även på att takten i arbetet med att skydda skog är för låg. WWF anser vidare att de avgörande stegen måste tas för att till 2020 uppnå miljö kvalitetsmålet.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* om omfattande ytterligare åtgärder vidtas. Vi gör en något mer positiv bedömning än Miljömålsrådet eftersom regeringen tagit initiativ till nya åtgärder sedan rådets rapport presenterades. Det krävs emellertid ytterligare omfattande åtgärder för att målets miljö tillstånd ska vara uppnått.

Skogliga processer pågår ofta under en längre tidsperiod än en generation. Ambitionerna att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* påverkas därmed av att det tar lång tid för skogsekosystemen att återhämta sig, även om relevanta åtgärder har vidtagits. Möjligheten att nå målen förutsätter därför långsiktiga åtgärder och det är därmed av största vikt att den långsiktiga ambitionen behålls på en hög nivå. Skogarnas biologiska mångfald är till viss del fortsatt utsatt för utarmning. Skogar med höga naturvärden avverkas alltjämt och bristande naturvårdshänsyn vid skogsavverkning förekommer och påverkar måluppnåelsen negativt.

Vi ser ändå positivt på möjligheten att nå föutsättningarna för att uppnå målet inom en generation. I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10: MJU9, rskr. 2009/10:28) behandlades en rad åtgärder som ökar takten i skyddet av skogar.

I propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108) presenterades ett antal åtgärder med koppling till miljö kvalitetsmålet *Levande Skogar*. Det rörde bl.a. ökad användning av naturvårdsavtal, behovet av utvecklad miljö hänsyn och förbättrad uppföljning av frivilliga avsättningar.

### *Delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark*

Det nuvarande delmålet innebär att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010 jämfört med den skyddsnivå som uppnåtts t.o.m. 1998 (prop. 2004/05:150 s. 137ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49). Delmålet gäller långsiktigt skyddad produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog. Statens ansvar för skydd är 400 000 hektar, varav 320 000 hektar bör utgöras av naturreservat, 30 000 hektar av biotopskyddsområden och 50 000 hektar av naturvårdsavtal. Delmålet förutsätter därutöver att skogsbolag och enskilda markägare frivilligt bevarar minst 500 000 hektar skyddsvärd skogsmark.

Mellan 1999 och 2009 har knappt 260 000 hektar produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog säkerställts som naturreservat, bio-

topskyddsområde eller naturvårdsavtal. Det innebär att den del av delmålet som innebär en förstärkning av det formella skyddet har uppnåtts till 64 procent och att det vid utgången av 2009 återstod att skydda drygt 140 000 hektar av målet 400 000 hektar. I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, avsnitt 7.1 Levande skogar) redovisas regeringens strategi för att nå delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark. Bland annat föreslås att utpekade skyddsvärda skogar på statens mark bevaras långsiktigt.

Vi föreslår nu ytterligare åtgärder som innebär att den del av målet som avser formellt skydd, 400 000 hektar skog, slutligen kan nås. Åtgärderna redovisas i avsnitt 18.3 nedan.

De frivilliga avsättningarna ska enligt delmålet omfatta skydd av ytterligare 500 000 hektar skogsmark mellan 1999 och 2010. Eftersom de frivilliga avsättningarna redan omfattade ca 230 000 hektar 1998 innebär målet att totalt 730 000 hektar ska vara frivilligt skyddad 2010.

Det är förhållandevis svårt att med säkerhet följa upp omfattningen och kvaliteten av de frivilliga avsättningarna eftersom dessa inte finns samlade i något register hos myndigheterna. Enligt Skogsstyrelsens redovisning 2008 var den totala arealen frivilliga avsättningar på produktiv skogsmark ca 970 000 hektar. För vissa områden råder dock oklarheter i fråga om områdenas naturvårdsmässiga kvalitet och långsiktigheten i skyddet. Skogsstyrelsen bedömde 2008 att målet troligen var nått även om hänsyn togs till kvaliteten på de avsatta områdena. Några senare uppgifter om de frivilliga avsättningarna finns inte tillgängliga, men Skogsstyrelsens uppföljningsarbete pågår.

### *Delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald*

Det nuvarande delmålet innebär att mängden död ved, arealen äldre lövrik skog och gammal skog ska bevaras och förstärkas till år 2010 jämfört med situationen 1998. Detta ska ske genom att mängden hård död ved ska öka med minst 40 procent i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad. Vidare ska arealen äldre lövrik skog öka med minst 10 procent, arealen gammal skog öka med minst 5 procent och arealen mark föryngrad med lövskog ska öka.

Utvecklingen för död ved, grova träd och äldre lövrik skog går åt rätt håll. Med nuvarande ökningstakt kommer nivån för mängden hård död ved, äldre lövrik skog och gammal skog att nås. Det är oklart om ökningen av mängden död ved är större i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad. I vilken grad kvaliteten motsvarar det biologiska behovet är också oklart.

### *Delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden*

Det nuvarande delmålet innebär att skogsmarken ska brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

Delmålet kommer inte att kunna nås. Heltäckande inventeringar av fornlämningarnas förekomst saknas och skadeinventeringar visar att

skogsbruket skadar kulturmiljövärden i stor omfattning. Framför allt orsakar markberedningen stora skador.

Skogsstyrelsen har redovisat skadeinventering av fornlämningar som visar att ca 40 procent av objekten har skadats på områden som är för-yngringsavverkade men inte markberedda. I områden där markberedning ägt rum har nära 65 procent av objekten och över 80 procent av de skyddsområden som hör till fornlämningarna skadats.

Även för skogens övriga kulturlämningar är skadenivån hög och Skogsstyrelsen bedömer att den också har förvärrats jämfört med tidigare år. Under senare år har andelen avverkad areal med obetydlig hänsyn till värdefulla kulturmiljöer ökat från 7 till 16 procent och full hänsyn tas enbart i 61 procent av fallen. Inventeringsmetoderna skiljer sig åt för forn- och kulturlämningar och statistiken kan därför inte jämföras.

Under 2008 har Skogsstyrelsen fastställt en strategi för kulturmiljövård. Viktiga åtgärder i strategin är fortsatt inventering, ökad och tydligare information samt rådgivning och utbildning riktad till skogsbruket. Andra åtgärder är förbättrad tillsyn, skydd och skötsel genom tillämpning av naturvårdsavtal och biotopskydd, kompetenshöjning inom Skogsstyrelsen samt metod- och teknikutveckling. Andra viktiga delar i strategin är ökat samarbete internt inom myndigheten samt externt samarbete och samordning med andra berörda myndigheter som Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Även vikten av internationellt samarbete betonas i strategin.

#### *Delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter*

Enligt delmålet skulle åtgärdsprogram finnas senast år 2005 och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet uppnåddes 2005 genom att det tagits fram sammanlagt 23 åtgärdsprogram med åtgärder för 52 hotade arter. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) fastslås att det fortsatta arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med delmål 2 om minskad andel hotade arter under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### 18.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* krävs ytterligare åtgärder. Det behövs fortsatta insatser för det långsiktiga skyddet av skogsmark. Delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark kan nås med de åtgärder som nu redovisas. Det krävs fortsatt insatser för att värna skogens kulturmiljövärden. Därutöver behövs fortsatt arbete för att bevara och utveckla skogens biologiska mångfald samt förstärkt hänsyn till vattenmiljöer.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen huvudsakligen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Reger-

ingen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål. Prop. 2009/10:155

**Remissinstanserna:** Det finns ett brett stöd för det områdesövergripande angreppssättet som finns i Miljömålsrådets förslag. *Statskontoret* och *Länsstyrelsen i Värmlands län* tillstyrker förslaget om förbättrad samordning mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelserna. *Statskontoret* framhåller att processen för tillskapande av naturreservat och biotopskyddsområde kan förbättras. *Länsstyrelserna i Stockholms, Värmlands och Örebro län* menar att begreppet frivilligt bevarande borde ersättas med eget bevarande.

Flera remissinstanser pekar på behov av ny kunskap och anpassade skogsbruksmetoder samt ändringar i regelverken. *Umeå universitet* menar att skogsbruksmetoderna behöver ändras och att en del av arealen brukas genom kontinuitetsskogsbruk. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* efterlyser ett system för nationell uppföljning av biologisk mångfald som ger kunskap om hur tillståndet för skogens arter utvecklas samt effekter av olika typer av åtgärder. *Svenska Naturskyddsföreningen* föreslår återskapande av naturvärden i skogen i stor skala och skötsel av befintliga värden i skyddade områden där så behövs. *ArtDatabanken vid SLU* efterlyser ändringar i skogsvårdslagen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* befarar att en anseelig del av de träd som sparas av naturvårdsskäl vid skogsavverkning försvinner efter själva avverkningen. *Svenska Botaniska Föreningen* efterlyser för växt- och djurarter mer åtgärder i ett landskapsperspektiv och ser behov av väsentligt större hänsyn i jord- och skogsbruket. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar att våtmarkernas funktion som näringsfällor från skogen bör belysas mer. *Naturhistoriska riksmuseet* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* saknar åtgärder för kulturinriktade aspekter av biologisk mångfald. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* anser att utvärderingen tar för lite fasta på de positiva trenderna, t.ex. att volymen död ved och arealen gammal skog ökar kraftigt.

*Skogsindustrierna* kritiserar Skogsstyrelsens precisering av begreppet "hållbart nyttjande" av skog och ifrågasätter att denna ligger till grund för strategin. De hänvisar till Statskontorets förslag att statens skogar används i högre grad som ersättningsmark vid reservatsbildning hos privata och juridiska personer. De menar även att arbetsformer som respekterar äganderätten och stimulerar engagemanget hos privata skogsägare är en förutsättning för att nå miljökvalitetsmålen. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* föreslår ett antal åtgärder som tar hänsyn till markägarnas rätt, bl.a. för frivilliga avsättningar. Man föreslår bl.a. att ett "palettsystem" utarbetas, som innebär att brukaren har möjlighet att välja mellan 10 och 20 olika mål och att ersättningar lämnas för de kostnader eller minskade intäkter som åtgärderna för att nå målen medför. *Skogsindustrierna* efterlyser fördjupad analys som utöver det statsfinansiella perspektivet också bedömer företagsekonomiska och regionalpolitiska effekter. De kostnadsanalyser som gjorts understiger enligt deras bedömning de verkliga kostnaderna.

*Prioriterade områden*

Bevarande av skogar med höga naturvärden är av fortsatt hög prioritet. Det krävs ytterligare insatser, främst när det gäller det formella skyddet, där avsättningar av skogar med höga naturvärden måste fortsätta för att målet ska nås. Nya arbetssätt för att öka delaktighet och för att nå målen ska prövas. De frivilliga avsättningarna är fortsatt avgörande för att nå målet om *Levande skogar*.

Skogsbrukets miljöhänsyn är också av stor betydelse för förstärkt biologisk mångfald. Åtgärder för att utveckla ett hållbart brukande av skogen är nödvändiga och Skogsstyrelsens förslag till precisering av hållbart brukande av skog bör utgöra en vägledning i arbetet. Ytterligare insatser för att utveckla och förbättra miljöhänsynen inom skogsbruket bör prioriteras, inte minst när det gäller hänsyn till vattenmiljöerna. Likaså bör värnandet av skogens kulturmiljövärden lyftas fram och insatser göras för att förbättra såväl kunskapsläget som utförandet av hänsyn vid skogliga åtgärder.

Den parlamentariska beredningen får i uppgift att ta fram beslutsunderlag för ett nytt etappmål för långsiktigt skydd av skogsmark i syfte att bidra till uppfyllelse av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Förslaget ska innehålla en konsekvensanalys som bl.a. redovisar samhällsekonomiska konsekvenser.

*Regeringens strategi för långsiktigt skydd av skogsmark – ökad takt*

I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, avsnitt 7.1 *Levande skogar*, bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28) anges att skyddet av skogar med höga naturvärden i syfte att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är av fortsatt hög prioritet samt att stora ansträngningar fortsatt bör göras av såväl staten som skogsägarna för att skyddsvärda skogar inte avverkas utan bevaras antingen som frivilliga avsättningar eller genom formellt skydd. I propositionen redovisas också regeringens strategi för att nå delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark.

Strategin slår bl.a. fast att ökad samverkan med och delaktighet av markägarna är av stor vikt. I det fortsatta arbetet med att skydda skogar med höga naturvärden är det viktigt att ta tillvara markägarens kunskap, engagemang och intresse för naturvårdsarbetet. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har inlett ett arbete med att på försök i fem områden i landet arbeta enligt Kometprogrammet. Programmet innebär bl.a. ökade möjligheter till initiativ från markägare i naturvårdsarbetet.

Många markägare har skyddsvärda nyckelbiotoper på sina fastigheter. Dessa skyddsvärda skogar kan i vissa fall bevaras genom markägarnas frivilliga insatser, medan det i andra fall är skäligt att markägaren får ersättning från staten för den begränsning i brukandet som krävs för att skydda naturvärdena. Det senare gäller inte minst när en stor del av en fastighet berörs.

Som nämnts ovan återstår det nu att skydda drygt 140 000 hektar skogsmark av de 400 000 hektar som avses formellt skyddas inom delmålet om långsiktigt skydd av skog. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har i enlighet med ett regeringsuppdrag pekat ut skyddsvärda skogar på mark som förvaltas av bl.a. Sveaskog, Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. I prop. 2008/09:214 redovisade vi åtgärder för ett skydd av värdefulla områden som förvaltas av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Därmed bedöms att ytterligare ca 50 000 hektar värdefulla skogar nedanför gränsen för fjällnära skog kan skyddas under 2010. Detta bidrar ytterligare till att nå delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark.

För vissa av de utpekade områdena som ägs av Sveaskog träffades en överenskommelse 2008 om inrättande av naturreservat. Denna överenskommelse har ökat möjligheterna att nå delmålet och länsstyrelserna genomför nu ett stort arbete med att bilda naturreservat på dessa områden.

De stora skogsbolagen och Svenska kyrkan äger sammantaget omkring en fjärdedel av Sveriges skogsmarksareal. På dessa stora skogsägars mark finns betydande skyddsvärda skogsarealer. Vi bedömer att överenskommelser om markbyten med dessa stora skogsägare är den enda praktiska möjligheten att i rimlig tid nå resterande del av delmålet om formellt skydd av skogar. Vi föreslår därför i prop. 2009/10:169 Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ) att ersättningsmark avskiljs från Sveaskog i en sådan storleksordning att den återstående delen av delmålet avseende formellt skydd kan nås. Det rör sig om mark innehållande upp till 100 000 hektar produktiv skogsmark som ska användas som ersättningsmark.

De skyddsvärda områdena är identifierade. Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser bör få i uppdrag att påbörja arbetet med de föreslagna naturreservatsbildningarna i syfte att delmålet ska nås. Vi är medvetna om att arbetet är omfattande och inte kan slutföras under innevarande år. En plan för genomförandet bör emellertid kunna tas fram och arbetet kunna inledas.

Fördelningen mellan skyddsformerna naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal kan komma att ändras i förhållande till vad regeringen tidigare uttalat (prop. 2004/05:150 s. 152 ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49), bl.a. med hänsyn till de nya alternativ som står till buds genom den pågående utvecklingen av arbetet med områdeskydd och naturvårdsavtal. Vi bedömer att den nuvarande fördelningen mellan skyddsformerna ska ses som en vägledning snarare än ett exakt mål eftersom fördelningen i sig saknar betydelse för det övergripande syftet med delmålet, dvs. att åstadkomma ett varaktigt skydd för de i delmålet angivna arealerna.

De frivilliga avsättningarna är fortsatt avgörande för att säkerställa det långsiktiga skyddet av skog eftersom delmålet är ett gemensamt ansvar för staten och skogsnäringsen. Skogsstyrelsen har 2009 redovisat en utvecklad metod för att långsiktigt följa upp och utvärdera de frivilliga avsättningarna när det gäller omfattning, kvalitet och långsiktighet. Den nya metoden är mer transparent och kontrollerbar än tidigare. Denna metod kommer att användas vid fortsatt rapportering om måluppnåelse. Skogsstyrelsen föreslår i rapporten följande definition på skyddsvärd

skog i frivilliga avsättningar: ”En frivillig avsättning är skyddsvärd om den har sådana natur-, kultur- eller sociala värden att den bör prioriteras i arbetet med att uppnå de miljökvalitetsmål som beslutats av riksdagen”. Vi bedömer att detta är en lämplig definition men poängterar att tillämpningen av den kan förändras över tiden beroende på exempelvis nya vetenskapliga rön.

Skogsstyrelsen har i sin redovisning även pekat på att begreppet ”skyddsvärd” kan behöva tas under övervägande. Även övriga, men inte skyddsvärda, frivilliga avsättningar, kan innehålla viktiga och bevarandevärda miljövärden. När Skogsstyrelsen redovisar de frivilliga avsättningarna kommer dessa att delas in två grupper: frivilliga avsättningar som räknas in i miljömålet samt övriga frivilliga avsättningar.

### *Fortsatt arbete för att bevara och utveckla skogens biologiska mångfald*

För att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar* i ett generationsperspektiv krävs ett fortsatt integrerat angreppssätt där hela skogssektorn involveras, samt ytterligare åtgärder och insatser även inom ramen för andra miljökvalitetsmål.

De frågor som rör det tidigare delmålet om åtgärdsprogram för hotade arter behandlas inom ramen för miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

De stora insatser som gjorts och görs för att långsiktigt bevara särskilt skyddsvärda områden har varit framgångsrika och är mycket viktiga. Skyddade områden berör emellertid endast en mindre del av den totala produktiva skogsmarksarealen nedanför den fjällnära gränsen. Skogsbruk bedrivs på den övervägande delen av den produktiva skogsmarksarealen. Avgörande för bevarandet av den biologiska mångfalden och skogens övriga allmänna värden är att skogsbruket bedrivs på ett långsiktigt hållbart sätt på hela denna areal.

Skogsvårdslagens två jämställda mål för produktion respektive miljö är centrala för det svenska skogsbruket. Skogsvårdslagen tillsammans med sektorsansvaret innebär att åtgärder som krävs för att bevara skogsskapskapets natur- och kulturmiljövärden är ett gemensamt ansvar för myndigheterna och skogsbruket. För skogsbrukets del innebär detta i praktiken att hänsyn till natur- och kulturmiljövärden ska tas vid varje avverkningstillfälle i enlighet med skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens uppföljningar av den miljöhänsyn som tas visar dock på vissa brister.

Med anledning av detta fastställde Skogsstyrelsen 2008 en strategi för miljöhänsyn vid skogliga åtgärder. Strategin innehåller bl.a. riktlinjer för bättre struktur och effektivare arbetssätt, kompetenshöjning av fältpersonal, utökad rådgivning, information samt tydliggörande av vilken omfattning av hänsyn som krävs enligt skogsvårdslagen. Målgrupperna har huvudsakligen varit skogliga tjänstemän och entreprenörer och till viss del markägare. Enskild rådgivning i samband med avverkningsskörden har markägare och tjänstemän som målgrupp. De större skogliga aktörerna har bjudits in för att diskutera myndighetens inventeringsmetod Polytax och uttolkningen av miljöhänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen. Utöver detta pågår ett arbete med kompetenshöjning inom ramen för landsbygdsprogrammet. Sammantaget bedöms dessa åtgärder på ett positivt

sätt kunna leda till en utvecklad, ytterligare förbättrad och effektiv miljöhänsyn som tillsammans med andra åtgärder förstärker och bevarar biologisk mångfald i skogslandskapet.

Insatser inom vattenförvaltningen behandlas utförligare under miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. Vi bedömer att kunskapsutvecklingen motiverar att man lyfter fram vattnet i skogslandskapet då det finns en tydlig koppling mellan skogsekosystemens och vattenekosystemens funktioner. Skogsbruket måste ytterligare förstärka hänsynen till vattenmiljöer. Skogsbruksåtgärder ska genomföras på ett sätt så att sjöarnas och vattendragens ekologiska status inte försämras. Att vid skogsavverkning bevara funktionella kantzoner längs sjöar, myrar och vattendrag har positiva effekter på vattenmiljön för såväl vattenkvaliteten som den biologiska mångfalden i vattnet och i själva kantzonen. Skogslandskapets sjöar och vattendrag har också stor betydelse för sociala värden. I propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MU18, rskr. 2007/08:244) har vi som nämnts ovan behandlat ett antal åtgärder som har effekt på biologisk mångfald i skogslandskapet. Ett flertal åtgärder har genomförts helt eller delvis. Det gäller exempelvis ett uppdrag till Skogsstyrelsen om att göra en konsekvensanalys av hur genomförandet av vattendirektivet kan komma att påverka skogsbruket samt hur skogsbruket kan bidra till detta. Uppdraget ska redovisas till regeringen i mars 2010.

### *Stärkta insatser till skydd för skogens kulturmiljövärden*

Det krävs särskilda insatser för att minska antalet skador på fornlämningar och kulturlämningar i samband med skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsens strategi för kulturmiljövård är därför ett viktigt instrument.

För att minskat antalet skador på fornlämningar och kulturlämningar i samband med skogsbruksåtgärder är det viktigt att det finns en bra kartbild som redovisar de inventerade objekten. Det krävs vidare fortsatta inventeringar. Vi ser positivt på ett förstärkt samarbete mellan Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och länsstyrelserna för att inom skogsbruket förbättra hänsynstagandet till skogslandskapets kulturmiljövärden.

Skogsstyrelsen har under 2009 tillsammans med Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tagit fram en samlad vägledning för de styrmedel som finns för att värna natur- och kulturmiljöer i skogs- och odlingslandskapet. Fortsatta insatser för att skydda skogens kulturmiljövärden är bl.a. att, RAÄ, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna arbetar fram ett gemensamt och enkelt arbetssätt inklusive ärendehanläggning av dessa frågor. Detta kommer att stärka tillsynen av fornlämningar i skogen, men även leda till att rådgivningen till markägare och andra berörda inom skogsektorn kan bli av högre kvalitet. Fortfarande är bristen på kunskap om fornlämningar i skogen ett avgörande hinder för att nå delmålet. Denna brist innefattar såväl kunskapen om kända fornlämningar hos markägare och entreprenörer, som kännedom om oupptäckta lämningar. Därför är det viktigt att berörda aktörer i samarbete verkar för att göra befintlig

kunskap känd och tillgänglig för framförallt markägare och entreprenörer, Det är även viktigt att ta fram ny kunskap. Det finns goda förutsättningar att göra känd kunskap tillgänglig genom bl.a. digitala tjänster. Arbetet att ta fram ny kunskap om lämningarna i skogen kan effektiviseras genom nya metoder och ny teknik, t.ex. tekniska lösningar för lägesbunden information eller olika former av skanning av avverkningsmogna skogsarealer.

Alla insatser bör ske i samverkan och genom delat ansvar mellan myndigheter, markägare, entreprenörer och skogsbruket.

### *Konsekvenser*

Insatserna för att nå miljökvalitetsmålet *Levande skogar* innebär att biologisk mångfald tryggas och ekosystemtjänster säkerställs. Skogens värden för rekreation och friluftsliv främjas och kulturvärden tryggas. Om miljökvalitetsmålet inte kan nås i tid bedöms det vara svårt att återskapa förutsättningarna för att nå målet längre fram. Markanvändningen bedöms ha påverkat skogarna så att restaurering eller återskapande av nödvändiga naturmiljöer blir svår eller omöjlig samtidigt som en irreversibel förlust av arter kan ha skett.

För staten innebär insatserna främst ett fortsatt arbete med bevarande av värdefulla skogar samt med myndigheternas insatser i syfte att förbättra bl.a. miljöhänsyn och hänsyn till kulturmiljöer i skogen. De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

För skogsnäringen är flera av åtgärderna hänsynsåtgärder som vidtas i skogsbrukets verksamhet, både inom ramen för Skogsvårdslagens bestämmelser, men också som egeninitierade åtgärder inom de frivilliga certifieringssystemen. Kostnaderna för dessa åtgärder bärs inom skogsnäringen.

Insatserna bedöms innebära att den långsiktigt möjliga avverkningsnivån kan minska något om inte ytterligare åtgärder för ökad produktion vidtas. Samtidigt förväntas skogsproduktionen totalt öka beroende på klimatförändringarna de närmaste decennierna, och kan också påverkas av produktionshöjande åtgärder i skogsbruket. När det gäller klimatpåverkan väntas åtgärderna minska tillgången till skogsråvara för bio-bränsleförsörjning, men samtidigt innebär åtgärderna att kol binds i gamla skogar som inte avverkas och skogsekosystemens motståndskraft ökar.

Konsekvenserna av förslaget att fränkilja ersättningsmark från Sveaskog beskrivs närmare i prop. 2009/10:169 Förändrat uppdrag för Sveaskog AB (publ).

## 19 Ett rikt odlingslandskap

Enligt riksdagens beslut innebär *Ett rikt odlingslandskap* att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks. Bakgrunden redovisades i kapitel 18 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 148 ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljö kvalitetsmålet fastställt sammanlagt sex delmål om ängs- och betesmarker, småbiotoper, kulturbärande landskapselement, växt- och husdjursgenetiska resurser, åtgärdsprogram för hotade arter och kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader (prop. 2004/05: 150 s. 165 ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 19.1 Precisering av miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* innebär att:

- åkermarken har ett välbalanserat näringstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funktioner och människors hälsa inte hotas,
- odlingslandskapet brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas,
- jorden brukas på ett sådant sätt att markens långsiktiga produktionsförmåga upprätthålls,
- odlingslandskapet är öppet och variationsrikt med betydande inslag av småbiotoper och vattenmiljöer,
- biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras så att de kulturhistoriska sammanhangen förblir tydliga,
- odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer värnas och utvecklas,
- hotade arter och naturtyper samt kulturmiljöer skyddas och bevaras,
- odlingslandskapet utgör en miljö där de vilda växt- och djurarterna har sina livsmiljöer och spridningsvägar säkerställda,
- bevara och hållbart bruka den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter och att kulturväxter bevaras så långt möjligt på sina historiska platser,
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte introduceras, och
- odlingslandskapet erbjuder rika möjligheter till naturupplevelser och friluftsliv.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens som föreslår att även preciseringen om att den genetiska variationen hos domesticiserade djur och växter bevaras, ändras.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till de nya preciseringar som föreslås för miljö kvalitetsmålet. Några remissinstanser vill utöka preciseringen av miljö kvalitetsmålet så att hållbar produktion blir tydligare. Flera remissinstanser pekar med oro på en ökande exploatering av jordbruksmark. Man föreslår tydligare bevarandeaspekter i preciseringarna och att uppföljningen av denna trend bör följas upp tydligare. Några av dessa remissinstanser efterfrågar möjligheter att begränsa en fortsatt exploatering av jordbruksmarken.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 148 ff.).

Preciseringen om biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet förtydligas genom tillägget "...så att de kulturhistoriska sammanhangen förblir tydliga". Därigenom understryks vikten av en helhetssyn på landskapet och dess historia som också bidrar till att stärka landskapet som källa till upplevelser och kunskap om historiska sammanhang.

Vi föreslår att preciseringen om odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer omformuleras till att de ska "värnas och utvecklas" och ersätter den tidigare formuleringen "med särskilda värden" så att det tydligare framgår att det är helheten vad gäller odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer som avses dvs. den odlade marken tillsammans med landsbygdens bebyggelse som helhet.

Landsbygdens bebyggelse tillför odlingslandskapet mervärden och bidrar till en attraktiv miljö och kan därmed utgöra en stimulans för utveckling av landsbygden på lokal och regional nivå. Detta innebär att bebyggelsemiljön utgör ett viktigt inslag i odlingslandskapet. Det innebär främst att upprätthålla en helhetssyn på landskapet där vissa miljöer har stora värden som bör bevaras medan andra miljöer kan utvecklas för att anpassas till nya förutsättningar.

Preciseringen om livsmiljöer och spridningsvägar för odlingslandskapets vilda växt- och djurarter förtydligas genom formuleringen "Odlingslandskapet utgör en miljö där de vilda växt- och djurarterna har sina livsmiljöer och spridningsvägar säkerställda". Den ändrade formuleringen om de vilda växt- och djurarternas spridningsvägar preciserar vad landskapet ska omfatta för att detta ska kunna uppnås. Ett tillägg om vikten av att hållbart bruka den genetiska variationen görs till preciseringen om bevarande av genetiska resurser. Detta är viktigt t. ex. i relation till de genetiska resursernas användning för möjligheterna att bevara och restaurera vissa typer av landskap och inför aktuella och framtida miljöutmaningar.

En ny precisering om odlingslandskapets betydelse för naturupplevelser och friluftsliv införs med syftet att lyfta fram dessa värden hos odlingslandskapet. Preciseringen betonar regeringens syn att ett rikt odlingslandskap är positivt för landsbygdens attraktionskraft.

Flera av preciseringarna av miljö kvalitetsmålet innebär att odlingslandskapets ekosystemtjänster lyfts fram. Jordbruksmarkens långsiktiga pro-

duktionsförmåga som svarar för livsmedelsförsörjning är ett exempel på en viktig ekosystemtjänst. Andra exempel är biologiska värden, småbiotoper och vattenmiljöer. Vattenmiljöerna i odlingslandskapet minskar tillförseln av växtnäring till sjöar och vattendrag och bidrar till en minskad övergödning av havet. Odlingslandskapets betydelse för naturupplevelser och friluftsliv understryker en annan betydelsefull ekosystemtjänst.

I övrigt kvarstår den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet innebörd.

## 19.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* om ytterligare åtgärder vidtas. Detta förutsätter fortsatta, ambitiösa och riktade åtgärder för bevarandet av odlingslandskapets natur- och kulturvärden.

Delmålen om skötsel av ängs- och betesmarker och om växt- och husdjursgenetiska resurser bedöms kunna nås. Delmålen om småbiotoper och skötsel av kulturbärande landskapselement bedöms inte kunna nås under 2010. Delmålen om åtgärdsprogram för hotade arter samt värdefulla ekonomibyggnader i odlingslandskapet är uppnådda.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser framför kritiska synpunkter med innebörden att utformningen av miljökvalitetsmålet i första hand ses kvantitativt och att man därmed inte fångar upp de kvalitativa aspekterna av utvecklingen av odlingslandskapets biologiska mångfald. *Centrum för uthålligt lantbruk vid Sveriges lantbruksuniversitet* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* menar att anslutningen till landsbygdsprogrammet är en dålig indikation på hur målet nås. Liknande synpunkter förs fram av andra remissinstanser som efterfrågar bättre uppföljningssystem med indikatorer för att status och trender för den biologiska mångfalden ska kunna skattas.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* om ytterligare åtgärder vidtas. Om odlingslandskapets natur- och kulturvärden ska bestå måste marken brukas på ett sätt som inte motverkar en utveckling att målet kan nås. Markägare, arrendatorer och andra markförvaltare är med sina kunskaper och sin kompetens viktiga aktörer för att miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* ska kunna nås. Aktiva jordbruksföretag är därför en förutsättning för en fortsatt positiv utveckling av odlingslandskapets värden. En sådan utveckling både förut-

sätter och lägger grunden för att landsbygden utgör en attraktiv miljö att leva i.

Utvecklingen inom jordbrukssektorn är tudelad. Trenden med allt större jordbruksenheter med en mer specialiserad produktion förväntas fortsätta, vilket riskerar att leda till att variationsrikedomen av livsmiljöer minskar. Samtidigt ökar andelen företag med en diversifierad verksamhet. I dessa företag är livsmedelsproduktionen ofta mer extensiv än i de specialiserade jordbruksföretagen. Inte minst i tätortsnära områden finns dessutom många hobbyföretag som nyttjar jordbruksmark exempelvis för hästhållning. Antalet betesdjur i odlingslandskapet förväntas minska. En sådan utveckling riskerar att leda till ett mindre varierat landskap, vilket i sin tur också innebär en lägre variationsgrad av livsmiljöer för de arter som är knutna till odlingslandskapet. Åtgärder som ökar variationsrikedomen i odlingslandskapet är nödvändiga för att miljö kvalitetsmålet ska kunna nås.

I det nationella Landsbygdsprogrammet 2007–2013 prioriterar regeringen åtgärder som stärker odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Många lantbrukare har ingått avtal och utfört miljöjänster mot ersättning inom ramen för programmet. I flera avseenden är arbetet med miljöåtgärder framgångsrikt och utgör grunden för den positiva utveckling för miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* som kan ses i dag. Om förutsättningarna för miljö kvalitetsmålet ska kunna nås inom en generation efter det antagits behöver åtgärder i odlingslandskapet fortsätta.

En viktig åtgärd är att hävden och restaureringen av ängs- och betesmarkerna fortsätter. Hävden av dessa marker har genom historien varit kopplad till de betande husdjuren. Grundförutsättningen för att denna hävd ska kunna fortgå är därför att det finns aktivt jordbruk och betande djur. Denna strävan mot ökad effektivitet inom djurhållningen har samtidigt ökat behovet av tillgång till energi- och proteinrikt foder. Detta har lett till att ängs- och betesmarkerna fått minskad ekonomisk betydelse för jordbruksföretagen. Även trenden att antalet nötkreatur minskar påverkar förutsättningarna att hävda ängs- och betesmarkerna eftersom färre mular kan utföra landskapsvården.

Åtgärder som stimulerar fortsatt hävd och skötsel av småbiotoper och kulturelement är en förutsättning för att miljö kvalitetsmålet ska kunna nås.

Vi bedömer att åkermarkens tillstånd och dess långsiktiga produktionsförmåga är tillfredsställande och att den återkommande uppföljningen bör fortgå. Dock tas jordbruksmark alltjämt i anspråk för exploatering för tätortsbebyggelse och infrastruktur nära de större städerna, i första hand i jordbruksdominerande områden.

Vi konstaterar att det finns betydande regionala skillnader i andelen jordbruksmark som tas i anspråk för bebyggelse och infrastruktur. Det är därför viktigt att fortsatt följa hur jordbruksarealen förändras både på nationell och regional nivå. Exploatering av jordbruksmark har behandlats i Miljöprocessutredningens slutbetänkande Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) där det bl.a. föreslås en utvärdering av tillämpningen av nuvarande bestämmelser tillsammans med en utvärdering av behovet av ändrade regler. Frågan bereds nu inom Regeringskansliet.

Utvecklingen inom jordbruket har lett till att vissa ekonomibyggnader saknar användning i dag och därför på sikt riskerar att förfalla eller rivas. Odlingslandskapets bebyggda miljöer har stor betydelse för landskapsbildens helhetsintryck och åtgärder som stimulerar till bevarande av dessa miljöer ska motverka en negativ utveckling.

Bevarandet av jordbrukets genetiska resurser omfattas av internationella åtaganden men kan även ses som en del av regeringens arbete med klimatanpassning. Ett förändrat klimat ändrar förutsättningarna för både växtodling och husdjursproduktion. Det är viktigt att ta vara på mångfalden i växtsorter och husdjursraser. Unika egenskaper i sorter och raser som kanske fallit ur bruk kan utgöra en viktig resursbas för ett förädlingsarbete som anpassats till klimatförändringarna och därmed skapar förutsättningar för den långsiktiga livsmedelsförsörjningen. Även förändringar som ökar skador p.g.a. sjukdomar och skadegörare innebär krav på anpassning. Bevarandet av traditionella växtsorter och husdjursraser har även kulturhistorisk betydelse. De åtgärder som har genomförts som en del av insatserna för att nå *Ett rikt odlingslandskap* har förbättrat kunskapen om och tillgängligheten till de genetiska resurserna men ytterligare insatser krävs för att preciseringen om genetiska resurser ska kunna nås.

#### *Delmål 1 om skötsel av ängs- och betesmarker*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängsmark ska utökas med minst 5 000 hektar och arealen av de mest hotade typerna betesmark ska utökas med minst 13 000 hektar.

Målet är möjligt att nå inom tidsramen med pågående insatser. Det råder en viss osäkerhet om hur stor den totala arealen av ängs- och betesmarker är. Arealen med ängs- och betesmarker för vilka det utgår miljöersättningar inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2007–2013 är något lägre än under föregående programperiod. Skälen för den minskade anslutningsgraden är inte kända. Det finns också en mindre areal med ängs- och betesmarker som brukas men för vilka brukaren av olika skäl valt att inte ansluta sig till miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet.

#### *Delmål 2 om småbiotoper*

Delmålet innebär att mängden småbiotoper ska bevaras i minst den omfattning som fanns år 2000 och senast år 2005 skulle det finnas en strategi för hur mängden småbiotoper ska kunna öka.

Målet är möjligt att nå. Prognosen för när delmålet kan nås är dock förknippad med osäkerhetsfaktorer. Data som funnits tillgängliga för skötseln av småbiotoperna omfattar de objekt för vilka enskilda lantbrukare erhållit miljöersättningar inom Landsbygdsprogrammet. Det har varit svårt att bedöma vilka objekt som tillkommit respektive försvunnit ur ersättningsystemet. Statens jordbruksverks strategi för fler småbiotoper i odlingslandskapet är en grund för det fortsatta arbetet med småbiotoper.

Eftersom småbiotoperna i odlingslandskapet erbjuder viktiga livsmiljöer för många växt- och djurarter är det viktigt med ytterligare åtgärder som syftar till att bevara sådana biotoper. Till exempel bidrar småvatten och bäckar i jordbrukslandskapet till en variation i landskapet och är viktiga för biologisk mångfald samt för minskad övergödning av haven.

### *Delmål 3 om skötsel av kulturbärande landskapselement*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska mängden kulturbärande landskapselement som vårdas öka med 70 procent i hela landet.

Delmålet är inte möjligt att nå till 2010.

De kulturbärande elementen är spår från tidigare markanvändning och utgör dessutom viktiga livsmiljöer för många växt- och djurarter. Därför är det viktigt med ytterligare åtgärder som bidrar till att bevara dessa. Åtgärderna rör två typer av landskapselement. Linjeformade landskapselement är t.ex. öppna dräneringsdiken, fägator och ägogränser. Punktformade landskapselement är bl.a. fornminnen, odlingsrösen, åkerholmar och konstruktioner med anknytning till jordbruket. Båda typerna av kulturbärande element kan utgöra odlingshinder.

Graden av åtagande som enskilda lantbrukare gör varierar beroende på typen av landskapselement och mellan olika regioner i landet. Sammantaget för hela landet har anslutningsgraden för punktformade landskapselement varit lägre än för linjeformade landskapselement. I samband med att programperioden för landsbygdsprogrammet inleddes 2007 ändrades reglerna för miljöersättningar för kulturbärande landskapselement med syftet att öka anslutningsgraden. Det är svårt att bedöma hur anslutningen till åtgärden skulle ha utvecklats utan dessa ändringar. Den pågående utvärderingen efter halva programperioden kommer att belysa huruvida det finns ytterligare förändringar av regelverket som kan vidtas för att stärka skötseln av odlingslandskapets kulturbärande landskapselement.

### *Delmål 4 om växt- och husdjursgenetiska resurser*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska det nationella programmet för växtgenetiska resurser vara utbyggt och att det ska finnas ett tillräckligt antal individer för att långsiktigt säkerställa bevarandet av inhemska husdjursraser i Sverige. Vi bedömer att delmålet kan nås.

Ett omfattande arbete med att inventera, samla in och dokumentera odlad mångfald har gjorts inom ramen för Programmet för Odlad Mångfald (POM). Insamlat frömaterial bevaras vid Nordiskt Genresurscenter (NordGen) och arbete har genomförts med att ta fram former för bevarandet av vegetativt material.

En handlingsplan för en långsiktigt hållbar förvaltning av husdjursgenetiska resurser har tagits fram. Denna kommer att utgöra grund för det fortsatta arbetet med att säkerställa bevarandet av de husdjursgenetiska resurserna. Inom ramen för landsbygdsprogrammet utgår ersättning till djurhållare av svenska lantraser som finns upptagna på EU:s lista över utrotningshotade raser. Landsbygdsprogrammet erbjuder även möjligheter för föreningar att söka medel för åtgärder som stärker bevarandet av svenska husdjursraser.

Enligt delmålet skulle senast år 2006 åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade vilda växt- och djurarter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet är uppnått i och med att 68 åtgärdsprogram har tagits fram och riktade åtgärder inletts med insatser för mer än 150 arter i odlingslandskapet.

I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) fastslås att det fortsatta arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med delmål 2 om minskad andel hotade arter under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

#### Delmål 6 om värdefulla ekonomibyggnader

Enligt delmålet skulle senast år 2005 ett program finnas för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader kan tas tillvara.

Delmålet är uppnått i och med att ett program har tagits fram och arbetet med att bevara de kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnaderna sker i enlighet med programförslaget.

Utvecklingen inom jordbruket har lett till att vissa ekonomibyggnader saknar användning i dag och därför på sikt riskerar att förfalla eller rivas. Många av dessa utgör dock en viktig del av odlingslandskapets helhetsintryck. En mångfald i bebyggelsemiljön har betydelse för människors upplevelse av landskapet och utgör en viktig del av landsbygdens attraktionskraft.

### 19.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* behövs ytterligare insatser som bevarar odlingslandskapets natur- och kulturmiljö värden. I det nationella Landsbygdsprogrammet 2007–2013 prioriterar regeringen åtgärder som stärker odlingslandskapets natur- och kulturvärden. För att nå målet behövs fortsatta, ambitiösa och riktade åtgärder som syftar till att vidmakthålla och öka variationsrikedomen av livsmiljöer i odlingslandskapet där hela landskapsbilden beaktas. Kvalitativ uppföljning av genomförda åtgärder är nödvändig för att säkra natur- och kulturmiljö värdena långsiktigt.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen huvudsakligen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslag under respektive miljö kvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser delar Miljömålsrådets bedömning att ytterligare insatser behövs för att miljö kvalitetsmålet ska

nås. *Centrum för uthålligt lantbruk vid Sveriges lantbruksuniversitet* pekar på att kunskapsförmedling mot lantbrukarna är viktigt. *ArtDatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet* pekar på möjligheterna att samordna miljömålsuppföljningen med den biogeografiska uppföljning som f.n. planeras för arter och naturtyper i EU:s habitatdirektiv. *Länsstyrelsen i Värmlands län* menar att ekologisk produktion bidrar till biologisk mångfald i jordbrukslandskapet. Synpunkten delas av *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* som i tillägg utvecklar detta genom att understryka att ekologisk produktion innebär hållbar användning av vatten, näringsämnen och energi. *ArtDatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* efterfrågar en redogörelse för de förändringar som den nya betesmarksdefinitionen innebär för möjligheterna att nå målet.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

Fortsatt bevarande och restaurering av ängs- och betesmarkerna är prioriterat. Åtgärder som stimulerar hävd av betes- och slåttermarker är därför fortsatt viktiga. Alternativa metoder som kompletterar bete och ängs- och slåtter ska utvecklas och användas för att stärka hävden av dessa marker. Bevarande och skötsel av kulturelement, värdefulla träd, obrukade ytor, vägkanter, kantzoner, våtmarker, småvatten, husbehovstäckter och bytomter är viktiga åtgärder för att upprätthålla en variationsrikedom av livsmiljöer. Åtgärder som syftar till att skapa nya småbiotoper är också av stor betydelse. Det är viktigt att följa upp det nationella programmet för odlad mångfald (POM). Beträffande husdjursgenetiska resurser är ett hållbart bruk och bevarande viktigt och formerna för detta ska utvecklas. Insatser som leder till att odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer värnas och utvecklas är fortsatt viktiga.

### *Stärkta natur- och kulturmiljöer*

Odlingslandskapet är ett resultat av den historiska markanvändningen och den verksamhet som bedrivs i dag. Kulturspåren antyder att markanvändningen i stora delar av landet tidigare varit mer varierad än vad som oftast är fallet i det moderna jordbruket. Strukturuomvandlingen inom jordbrukssektorn har lett till större brukningsenheter, en ökad specialisering av produktionen och nya brukningsmetoder. Dessa förändringar har lett till en minskad variation av livsmiljöer i odlingslandskapet vilket missgynnat många arter som är knutna dit. Det är viktigt att slå fast att ett aktivt jordbruk och betande djur i landskapet är en förutsättning för att miljö kvalitetsmålet ska nås och åtgärder bör genomföras som syftar till att bevara eller stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden.

Ett ökat fokus bör ligga på att säkerställa spridningsvägarna för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet på ett sätt som gör att landskapets kulturhistoriska sammanhang förblir tydligt. Baserat på de regionala landskapsstrategier som tagits fram av länsstyrelserna och annan kunskap ska lantbrukarna kunna få rådgivning hur olika typer av miljö-

och kulturåtgärder ska kombineras och genomföras så att ett landskapsövergripande helhetsperspektiv kan fås där spridningsvägarna för den biologiska mångfalden säkerställs. Det är dock viktigt med flexibilitet så att unika platsspecifika värden inte förloras genom ett alltför likriktat genomförande av åtgärderna. För att en likriktning ska kunna undvikas är det viktigt att väga in landskapets kulturhistoriska sammanhang i bedömningen av hur åtgärderna ska genomföras. Samtidigt måste en sådan flexibilitet kombineras med ett kontinuerligt arbete för att förenkla regelverk och dess tillämpning så att den administrativa bördan lättas för de företag som ska genomföra åtgärderna i praktiken. Detta är en förutsättning för att miljökvalitetsmålet ska kunna nås.

En rad åtgärder med syftet att vända den negativa utvecklingstrenden för arter i odlingslandskapet har tagits fram och omfattningen av dessa har varit tillfredställande. Det är svårt att följa de kvalitativa förändringarna och bedöma hur åtgärderna ger resultat i form av att negativa utvecklingstrender har vänts för enskilda arter. I det fortsatta arbetet måste de gjorda insatserna följas upp och utvärderas för att säkra natur- och kulturmiljövärdena långsiktigt. Statens jordbruksverk kommer därför att få i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket utvärdera hur befintliga övervaknings- och uppföljningssystem ger möjligheter att utvärdera effektiviteten i genomförda miljöåtgärder i odlingslandskapet samt att föreslå eventuella förbättringar.

Det är fortsatt viktigt att stimulera utvecklingen av betesförmedlingar som gör det möjligt att effektivt flytta runt betande djur mellan marker som ägs av olika brukare. Likaså bör Statens jordbruksverk utreda om alternativa metoder kan utvecklas för att sköta ängs- och betesmarker. Alternativa användningsområden för det skördade växtmaterialet i t.ex. biogasanläggningar bör utvärderas ekonomiskt.

Certifierad ekologisk produktion ska stimuleras som ett sätt att öka variationsrikedomen av livsmiljöer i odlingslandskapet. Insatser som leder till att landsbygdens bebyggelse uppmärksammas bidrar till en attraktiv livsmiljö och stimulans för regional utveckling.

### *Växt- och husdjursgenetiska resurser*

Det nationella Programmet för Odlad Mångfald (POM) är ett viktigt instrument i arbetet med att bevara den odlade mångfalden. Inventeringen av det odlade materialet förväntas avslutas under 2010 och ett säkert bevarande och nyttjande är nästa steg. Vidare är den nya nationella handlingsplanen för husdjursgenetiska resurser en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med de husdjursgenetiska resurserna. Samarbete med Nordiskt Genresurscenter (NordGen) är en viktig förutsättning för att uppnå dessa syften.

En viktig del i arbetet med att bevara växt- och husdjursgenetiska resurser sker genom frivilliga insatser från allmänheten. Enskilda hobbyodlare och trädgårdsföreningar gör en stor insats för att bevara och sprida gamla sorter av prydnads- och nyttoväxter. Ett par mindre fröfirmor har ett omfattande utbud av äldre sorter av bl.a. grönsaker. På motsvarande sätt görs viktiga insatser från enskilda och lantrasföreningar för att bevara hotade svenska lantraser.

Utvecklingen av markanvändningen i hela EU har betydelse för den biologiska mångfalden i Sverige. Statusen för flera av de fågel- och insektsarter som flyttar över nationsgränserna inom Europa eller vidare till andra länder och kontinenter är beroende av hur markanvändningen utvecklas nationellt och regionalt. Kunskapen om de enskilda faktorer som påverkar flyttande arter i en negativ riktning är inte alltid kända. Därför är det viktigt att utforma åtgärder som inverkar gynnsamt på den enskilda artens utveckling under de perioder som den vistas i ett visst område. Samverkan mellan medlemsstaterna inom EU och internationellt är därför en förutsättning för att nå framgång.

### *Träd och buskar i betesmarkerna*

Från och med 2009 tillämpas nya definitioner för stödberättigande inom gårdsstödet i den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare. De nya kriterierna gäller betesmarker och slåtterängar och reglerar bl.a. i vilken omfattning träd och impediment får förekomma på en betes- eller slåttermark för att den ska berättiga till gårdsstöd. De nya stödkriterierna inom gårdsstödet påverkar möjligheterna att upprätthålla hävden av vissa marker. Under 2009 har vi därför genomfört ändringar av landsbygdsprogrammet för att höja ersättningsnivån i miljöersättningarna för de mest värdefulla betesmarkerna och slåtterängarna i syfte att säkerställa fortsatt hävd av dessa marker.

En uppföljning av konsekvenserna av den nya definitionen och förändringarna i miljöersättningarna är nödvändig för att se i vad mån detta påverkat möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet. Vi har därför uppdragit åt Statens jordbruksverk att följa utvecklingen för träd-, busk- och impedimentsrika betesmarker och slåtterängar som inte uppfyller gårdsstödet stödkriterier. Uppdraget omfattar också att analysera konsekvenserna av eventuella anpassningsåtgärder som lantbrukare har vidtagit för att möta de nya kriterierna.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

De insatser som görs för att stärka odlingslandskapets natur- och kulturvärden utgår till största delen som miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet. Den förstärkning av programmet som under 2010 gjorts genom en överföring av de s.k. modulerade medlen från direktstöden till budgeten för landsbygdsutveckling möjliggör förstärkta insatser inom särskilt utpekade utmaningar som är viktiga för odlingslandskapets värden. Det gäller bl.a. klimat, förbättringar av vattenhushållningen och skyddet av biologisk mångfald.

Produktionen av miljötjänster och kollektiva nyttigheter är en kompletterande inkomstkälla för många lantbruksföretag vilket ytterligare stärker förutsättningarna att på lång sikt nå framgång i bevarandearbetet.

## 20 Storslagen fjällmiljö

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* att fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. Bakgrunden redovisades i kapitel 19 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 159 ff., bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljö kvalitetsmålet fastställt sammanlagt fyra delmål om skador på mark och vegetation, buller, natur- och kulturvärden och åtgärdsprogram för hotade arter (prop. 2004/05:150 s. 173 ff., bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 20.1 Precisering av miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* innebär bl.a. att:

- fjällens karaktär av betespräglat storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden bibehålls,
- fjällens biologiska mångfald bevaras och utvecklas,
- främmande arter och stammar och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte introduceras,
- kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, bevaras och utvecklas,
- rennärning, turism, jakt och fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggelse och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv,
- låg bullernivå eftersträvas,
- hotade arter och arter som drabbats av stark tillbakagång har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras,
- lokala bestånd av fisk och andra vattenlevande arter i fjällens sjöar och vattendrag bibehålls,
- arealen områden med stora upplevelsevärden eller höga natur- och kulturmiljövärden som är fria från buller och andra störningar ökar, och
- fjällekosystemen nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Umeå universitet* ställer sig positivt till den nya preciseringen av miljökvalitetsmålets innebörd om hållbart nyttjande av fjällekosystemet men menar att en operativ definition av vad detta innebär krävs. De är också positiva till att preciseringen om förslitning av fjällvegetation utgår då den var svårtolkad och vilade på osäker vetenskaplig grund. Flera andra remissinstanser stöder förändringarna beträffande preciseringarna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 159 ff. och av propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150 s. 173 ff.). Eftersom frågan om förslitningen av fjällvegetationen och lavtäckets utbredning är lokal och inte gäller för fjällen som helhet kan preciseringen utgå. Nyttjande av fjällekosystemet på ett långsiktigt hållbart sätt förs in som en ny precisering. I övrigt kvarstår den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålets innebörd.

## 20.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö*

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö* om ytterligare åtgärder vidtas.

Delmålen om skador på mark och vegetation och om natur- och kulturvärden kommer inte att nås inom angiven tidsram, medan delmålet om buller kan nås inom några år.

Delmålet om åtgärdsprogram för hotade arter är uppnått.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att utvecklingen inte är så positiv som Miljömålsrådet beskriver, bl.a. då bullerstörningar och markslitage fortfarande är omfattande. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* lyfter fram betydelsen av kunskap om bl.a. klimatförändringars påverkan. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* anser att biologisk mångfald inte får en allsidig belysning i utvärderingen och har en slagsida mot renbete som en förutsättning för kalfjällets fortbestånd. *Östersunds kommun* saknar belysning av turism. *Sveriges Ornitologiska Förening* kommenterar faktorer som påverkar möjligheterna att nå målet och menar att mineralprospektering inte borde ske i skyddad natur. *Härjedalens Markägarförening* menar att utmaningen är att integrera natur- och kulturvård och hållbart nyttjande. Vidare vill de att fjälljordbruk ska nämnas i målet. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *ArtDatabanken vid SLU* delar i stort bedömningen över uppföljning av nuvarande delmål, men gör faktapåpekanden och önskar även få belyst att terrängkörning kan påverka djurlivet.

*ArtDatabanken vid SLU* menar att biologisk mångfald och ekosystemtjänster ofta kommer till korta mot kortsiktiga ekonomiska intressen och ser särskilt det växande trycket på fjällen som oroväckande. *Sveriges*

lantbruksuniversitet och ArtDatabanken vid SLU delar i stort bedömningen av uppföljning av nuvarande delmål om natur- och kulturvärden. De påpekar att fisktomma sjöar är viktiga och inte ingår i något mål.

Prop. 2009/10:155

### Skälen för regeringens bedömning

Det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* om ytterligare åtgärder vidtas. Det förutsätter att berörda sektorer och samhället som helhet vid nyttjandet av fjällvärlden visar den hänsyn som följer av delmålen. Kunskaperna om åtgärder mot negativa effekter på fjällmiljön av ett förändrat klimat behöver dock utvecklas.

De regionala miljö- och hushållningsprogram som gemensamt upprättats av länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län (fjällänen) började tillämpas under 2006. Syftet är att förbättra förutsättningarna för en hållbar utveckling i fjällmiljön. Av särskild betydelse är den föreslagna modellen för samverkan kring fjällfrågor, fjällanpassad resurs- och utvecklingsplanering samt fortsatt kunskapsupbyggnad.

Det finns ett stort behov av ny och fördjupad kunskap om fjällens vegetation och kulturmiljöer, bl.a. om de samiska kulturmiljöerna och de kulturmiljöer som anknyter till det fjällnära jordbruket. Mer kunskap behövs även om förekomsten av buller och markskador. Länsstyrelsernas program och samebyarnas miljöplaner utgör tillsammans väsentliga hjälpmedel för en långsiktigt hållbar markanvändning i fjällen. För att ett betespräglat landskap ska bibehållas krävs renskötsel som bedrivs och utvecklas på ett sätt som är hållbart för miljön och samtidigt säkerställer att den samiska kulturen fortlever. Det fjällnära jordbruket bidrar till positiva värden som bl.a. bevarande av biologisk mångfald och en levande landsbygd.

Vattnen i fjällen utgör en särpräglad och viktig biotop. I motsats till förhållandena på land är vattenmiljöerna i stor utsträckning skadade genom ingrepp för vattenkraftproduktion. Detta gäller framförallt större älvar och sjöar, där den naturliga miljön är nästan helt utslagen. Åtgärder måste vidtas för att i möjligaste mån minska skadorna och för att bevara och vid behov restaurera icke utbyggda vatten.

Fjällens vattenmiljöer behandlas under detta miljökvalitetsmål, men delmålen under *Levande sjöar och vattendrag* är viktiga även för *Storslagen fjällmiljö*. Fjällens skogar behandlas närmare under miljökvalitetsmålet *Levande skogar*.

#### *Delmål 1 om skador på mark och vegetation*

Delmålet innebär att skador på mark och vegetation ska vara försumbara senast år 2010. Delmålet kommer inte att nås inom tidsramen.

Terrängkörning och annan för mark och vegetation skadlig verksamhet leds inte i tillräcklig omfattning bort från känsliga områden där den skadar marken och vegetationen. Även skador på mark och vegetation vid kraftreglering bör uppmärksammas.

Delmålet innebär att buller från motordrivna fordon i terräng och från luftfartyg ska minska och uppfylla kravet att minst 60 procent av terrängskotrarna i trafik senast år 2015 ska uppfylla högt ställda bullerkrav (lägre än 73 dBA). Vidare ska buller från luftfartyg senast år 2010 vara försumbart både inom regleringsområde klass A enligt terrängkörningsförfordningen (1978:594) och inom minst 90 procent av nationalparksarealen.

En övervägande del av de snöskotrar som säljs i dag antas uppfylla dessa bullerkrav. Utvecklingen går åt rätt håll och delmålet torde kunna nås senast 2015 under förutsättning att gränsvärden för buller för nya terrängskotrar införs i EG-direktivet 2000/14/EC i enlighet med Naturvårdsverkets förslag till Kommissionen 2005. Det totala antalet skotrar som kör i fjällen har ökat kraftigt. En ökad belastning på naturen i fjällen har även uppkommit genom den tilltagande terrängkörningen. Maskinerna har blivit starkare och mer avancerade och når nu områden som inte kunnat nås med äldre modeller av terrängfordon. Fjällsäkerhetsrådet har pekat på risken för laviner längs med fjällslutningar som kan nås av dessa kraftfulla maskiner.

För uppföljningen av delmålet krävs att trafikregistret innehåller uppgifter om bullernivå för respektive fordonstyp. Det saknas emellertid bestämmelser på EU-nivå om att bullernivån ska anges vid typgodkännande eller registrering. Det finns inga krav att en tillverkare ska ta fram uppgifter om buller för terrängskotrar, m.a.o. det finns inga bulleruppgifter att föra in i trafikregistret.

Länsstyrelsen i Dalarna fick genom Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en metod för att mäta faktiskt buller i fjällområdet. Mätningarna gjordes kring påsken 2009 på fyra platser i Dalfjällen. Erfarenheterna av projektet och räkning av skotrar med ledtrafikmätare visar att det kan finnas anledning att se över bullermålet för att de bättre ska svara upp mot de tidsmässiga och geografiska skillnader som föreligger i ljudmiljö i fjällområdet.

Luftfartsstyrelsen utredde under 2007 flygverksamheten i fjällens nationalparker och regleringsområden klass A. Den störande flygverksamheten i de naturskyddade områdena består nästan uteslutande av helikopterflyg.

Sammantaget är buller från flygverksamheten försumbar i de aktuella områdena, bortsett från i vissa delar av nationalparkerna och Tjuoltadalen.

### *Delmål 3 om natur- och kulturvärden*

Delmålet innebär att senast år 2010 ska merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet ha ett långsiktigt skydd som vid behov omfattar skötsel och restaurering.

Delmålet kommer inte att nås inom tidsramen.

Vi har i propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28) redogjort för delmålet och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå målet. Där framgår att delmålet inte kan nås inom tidsramen främst p.g.a. brister när det

gäller skyddet av kulturmiljövärdena. Det regionala miljömålsarbetet avseende det samiska kulturarvet och förbättringar i kunskapen om fjällens kulturmiljöer avgör om delmålet ska kunna nås.

Prop. 2009/10:155

#### *Delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter*

Enligt delmålet skulle senast år 2005 åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder. Delmålet uppnåddes vid måläret 2005.

I proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) fastslås att det fortsatta arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med delmål 2 om minskad andel hotade arter under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### 20.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* krävs ytterligare åtgärder för att begränsa markslitage och bullerstörningar från terrängkörning.

**Miljömålsrådets bedömning** stämmer delvis överens med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen huvudsakligen i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljö kvalitetsmål.

**Remissinstanserna:** När det gäller förslaget i hushållningsstrategin om fortsatt skötsel av miljöer i fjällen med höga natur-, kultur- och friluftsvärden stödjer *ArtDatabanken vid SLU* förslaget att länsstyrelsernas resurser förstärks. De noterar att *Storslagen fjällmiljö* är det miljö kvalitetsmål där direkta kostnader för staten är näst lägst av alla. Det är viktigt med riktade åtgärder, t.ex. fjällrävsprojektet där utvecklingen är positiv. Natura 2000 är ett viktigt verktyg för att bevara naturen i fjällen. *ArtDatabanken vid SLU* upprepar och vidareutvecklar ett förslag om att förvaltningsplaner bör tas fram på prov inom några intresserade samebyar i syfte att få en bättre förvaltning av samebyarnas nyttjande av fjällen som betesmiljö.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

##### *Prioriterade frågor*

För att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* krävs att åtgärder vidtas när det gäller terrängkörning både på barmark och på snö. Körningen på snö behöver kanaliseras till leder och terrängkörningsplaner om barmarkskörning införs i terrängkörningsförordningen. Enligt länsstyrelsen i Norrbottens läns redovisning av uppdrag 44 i regleringsbrevet för 2005 avseende länsstyrelserna bör terrängkörningsplanerna innehålla bl.a. uppgifter om transportleder som läggs in på karta, högsta antalet fordon som

verksamheten behöver, under vilken tidsperiod fordonen används och om miljöbränsle används. För att kunna styra bort snöskotrar från känsliga miljöer förutsätts att de befintliga lederna underhålls och nya leder anläggs där de behövs för att skydda områden med känsliga och höga naturvärden eller områden som är av särskild betydelse för renskötseln.

Arbetet med att uppnå miljömålet innebär att både nyttjande och skydd av fjällmiljöerna måste vara långsiktigt hållbart. Områdena som berörs är ofta stora och berör flera intressenter och markanvändningsfrågor. Samverkan mellan naturvård och andra berörda är nödvändigt om överenskommelser ska kunna träffas som accepteras av alla och därmed säkerställer en långsiktigt hållbar förvaltning.

### *Terrängkörning och flyg i fjällen*

Det är inte enbart barmarksskörning som orsakar skador i fjällen utan dessa beror även på ökat exploateringstryck, turism, friluftsliv, fiske och jakt. Sådana verksamheter bör styras bort från känsliga natur- och kulturmiljöer. Vidare bör kunskap, övervakning och tillsyn utvecklas för ändamålet.

Omfattningen av jakt och fiske bör dimensioneras utifrån de lokala förhållandena. Vi avser att återkomma i frågan om lokal samverkan och dialog om förvaltning av olika resurser i fjällvärlden. I detta kommer t.ex. metoder som används i den s.k. Laponiaprocessen och Tåssåsenmodellen att vara en del.

Nytan av att genomföra terrängkörningsplanerna är att markslitage p.g.a. barmarksskörning begränsas och bullerexponering av körningen i större utsträckning än i dag koncentreras till vissa stråk. Ett antal samebyar har på eget initiativ upprättat terrängkörningsplaner och fått bidrag via Naturvårdsverket till markförstärkningsåtgärder. Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län kommer arbetet att vara en viktig del för möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö*. Antalet sålda terrängskotrar med låg bullernivå fortsätter att öka och utgör i dag ungefär hälften av antalet sålda fordon, vilket på sikt bidrar till att minska det störande bullret. Den ökande snöskoterturismen i fjällen kan dock leda till att bullret och störningar ökar i stället. Vi anser att gränsvärden för buller för nya terrängskotrar bör föras in i EG-direktivet 2000/14/EC med bullerkrav för arbetsmaskiner. I denna process måste hänsyn tas till rennäringens behov av lätta arbetsmaskiner.

För framkomligheten i fjällvärlden är det ofrånkomligt med viss flygverksamhet även om detta innebär en viss störning i skyddade områden. Det är en fördel om bullret kan koncentreras geografiskt. Det är dock nödvändigt att följa upp utvecklingen av flygverksamheten i fjällen och att vid behov vidta åtgärder.

### *Sjöar och vattendrag i fjällen*

Vad gäller vattenfrågor är miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* tillämpligt i relevanta delar. Därutöver utgör vattnen i fjällen en särskild tillgång genom sin speciella karaktär och sitt speciella organism-

Trots sina särskilda kvaliteter är vattnen i fjällområdet reglerade för vattenkraftproduktion i betydligt större omfattning än i landet i övrigt. De flesta stora sjöar utgör numera magasin där vattenståndet varierar med flera tiotals meter. Långa älvsträckor är reglerade på ett sätt som omöjliggör förekomsten av naturliga djur- och växtsamhällen. Vattendelegationernas åtgärdsprogram kommer att bli vägledande för det fortsatta arbetet med att återskapa naturliga förhållanden så långt detta är möjligt.

Utsättningen av fisk och kräfdjur har historiskt varit av betydande omfattning och påverkat den ursprungliga artförekomsten. En sammanställning av kända utsättningar bör göras av Naturvårdsverket i samråd med Fiskeriverket och efter samråd med berörda länsstyrelser och vattenmyndigheter. I uppdraget bör även ingå att ta fram en plan för att så långt som möjligt säkra förekomsten av hotade bestånd i oreglerade vatten. I reglerade vatten bör förnyade ansträngningar göras att finna mer effektiva sätt att kompensera uppkomna skador. Ett förändrat klimat kan komma att missgynna fjällens naturliga bestånd av laxfiskar medan naturliga eller utsatta bestånd av mer värmetoleranta arter troligtvis kommer att gynnas. En plan för det långsiktiga arbetet med att bevara fjällens naturliga fisksamhällen så långt detta är möjligt bör tas fram av Naturvårdsverket i samråd med Fiskeriverket och efter samråd med berörda länsstyrelser och vattenmyndigheter.

Den stora andelen reglerade vatten i fjällområdet gör att vatten opåverkade av regleringar har ett mycket stort värde för biologisk mångfald, fiske och friluftsliv. För att det ska bli möjligt att återskapa ett naturligt djur- och växtliv bör vandringsvägar skapas i största möjliga utsträckning förbi icke naturliga vandringshinder, variationerna i vattenstånd bör göras mer naturliga och minimivattenföringar ökas. Utsättning av fisk i fjällområdet ska ske i enlighet med Fiskeriverkets strategi för utsättning och spridning av fisk.

Regleringen av vatten medför skador på mark och vegetation – såväl över som under normalvattenstånd. Dessa skador ska minimeras i anslutning till den översyn av regleringsförhållandena som initieras genom ramdirektivet för vatten.

Samtidigt som vattenkraften utgör en negativ påverkan på områdets naturvärden är den en viktig, förnybar energikälla med små miljöeffekter i övrigt. Därför bör den befintliga vattenkraften utnyttjas effektivare där det är möjligt samtidigt som kraftfulla miljöåtgärder vidtas. Nationalälvarna och övriga i miljöbalken angivna älvsträckor ska fortsatt skyddas från utbyggnad. En anpassning av vattenkraften till ökad nederbörd behöver ske både från produktions- och säkerhetssynpunkt. Denna förändring måste ske med hänsyn till vattensystemen i stort så att det totala nyttjandet optimeras samtidigt som betydande åtgärder vidtas för att återskapa mer naturliga förhållanden i vattensystem som helhet.

### *Natur och kulturvärden*

Samarbetet mellan naturvärden och kulturmiljövärden både i nuvarande och kommande nationalparker och reservat behöver utökas. Även sam-

arbetet mellan turism och kulturmiljöarbetet bör uppmuntras. De levande kulturer som av lång tradition finns i fjällvärlden, i form av t.ex. samisk kultur och fäbodkultur ska ha en fortsatt självklar roll i arbetet med att skydda och vårda kulturvärdena, och olika typer av samarbete med kulturbärarna ska uppmuntras. För kulturmiljöarbetet gäller också att kunskapen om kulturvärdena i fjällområdet behöver byggas upp för att de ska kunna skyddas och vårdas genom olika insatser.

Skogsstyrelsen ser inget behov av åtgärder för att restaurera skogen ovan gränsen för fjällnära skog. Inventeringen av kulturmiljövärden har, huvudsakligen p.g.a. bristande resurser, inte skett i den omfattning som krävs inom tidsramen för det nu gällande delmålet om natur- och kulturvärden. Resurser krävs för att öka kunskaperna i de befintliga naturreservaten och nationalparkerna för att i framtiden kunna avsätta områden med långsiktigt skydd. Mycket arbete krävs för att nå målet, inte minst för att skydda det samiska kulturarvet.

Vattnet i fjällen utgör en betydande del av områdets natur- och kulturvärden. Dessa värden måste skyddas och utvecklas.

För att skydda värdefulla kulturmiljöer behöver kulturresevat inrättas. Kunskapsuppbyggnaden om viktiga kulturmiljöer, både i och utanför skyddade miljöer samt satsningar på restaurering och skötsel av kulturhistoriska värden behöver ökas.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* bidrar till att den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster i fjällen tryggas. Verksamheter i fjällen, så som friluftsliv, fiske och rennäring, bedrivs på ett sätt som främjar hållbar utveckling och kulturmiljövärden bevaras.

## 21 God bebyggd miljö

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Bakgrunden redovisades i kapitel 20 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 171 ff., bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Riksdagen har till miljökvalitetsmålet fastställt sammanlagt sju delmål om planeringsunderlag, kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, buller, naturgrus, avfall, energieffektivisering i bebyggelsen samt inomhusmiljö (prop. 2004/05:150 s. 184 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2001/02:49, prop. 2001/02:128, bet. 2001/02:BoU14, rskr. 2001/02:291 och prop. 2005/06:

145 s. 20 ff., bet. 2005/06:BoU9, rskr. 2005/06:365).

### 21.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att:

- den bebyggda miljön ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att alla människor ges möjlighet till ett rikt och utvecklande liv och så att omfattningen av människors dagliga transporter kan minskas,
- det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden värnas och utvecklas,
- en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur utvecklas både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader utformas hållbart,
- städer och tätorter planeras utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor,
- infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering m.m. integreras i stadsplaneringen och utformas för att minska resurs- och energianvändning samt klimatpåverkan,
- natur- och grönområden med närhet till bebyggelse och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek, rekreation, lokal odling samt ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses,
- transporter och transportanläggningar lokaliseras och utformas så att skadliga intrång i stads- eller kulturmiljön begränsas och så att de inte utgör hälso- och säkerhetsrisker eller i övrigt är störande för miljön,

- miljöanpassade kollektivtrafiksystem är tillgängliga och av god kvalitet samt att förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda,
- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker,
- användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och främst förnybara energikällor används och
- den totala mängden avfall och avfallets farlighet minskar samtidigt som avfallshanteringen är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna och avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer delvis med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Stockholms kommun* menar att ökad sektorsintegrering för att införliva sociala och miljömässiga aspekter i den strategiska fysiska planeringen är en viktig grund för en hållbar samhällsutveckling. *Statens folkhälsoinstitut*, *Länsstyrelserna i Kronobergs* och *Örebro län* är positiva till förslaget att revidera den tredje preciseringen av miljökvalitetsmålet om att byggnader ska projekteras och utföras på ett miljöanpassat sätt.

Flera remissinstanser stödjer förslaget om en effektiv avfallshantering. *Avfall Sverige* stödjer inriktningen men anser att förslaget är vagt. De menar att meningen bör omformuleras eftersom effektivitet och enkelhet aldrig får stå i strid med miljörisker. Den bör inkludera samtliga avfallsinnehavare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* framgår av propositionerna Svenska miljösmål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, s. 174) och Svenska miljösmål – ett gemensamt ansvar (prop. 2004/05:150, s.181).

Preciseringen om en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur bör kompletteras med att byggnader ska utformas hållbart. Med hållbart avses här bl.a. att de ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Den avser såväl nya som befintliga byggnader och täcker in både projektering, utförande och förvaltning och är därmed även i linje med Miljömålsrådets bedömning.

En ny precisering om en hållbar planering av städer och tätorter tillkommer samt en om integrerad infrastruktur som innebär minskad resurs- och energianvändning samt klimatpåverkan. Dessa båda preciseringar är viktiga delar för att få en helhetssyn i arbetet med att uppnå hållbara städer. I preciseringen av miljöfaktorer som kan orsaka ohälsa, ersätts bullerstörningar med ljudnivåer som är ett mer neutralt begrepp. Det är i vissa fall svårt att vetenskapligt fastställa vilka ljudnivåer, radonhalter respektive luftföroreningshalter som innebär en risk för skada. Innebörden av preciseringen är att skador orsakade av nämnda faktorer så långt som möjligt bör undvikas. En vetenskapligt baserad riskbedömning bör utgöra grunden för att fastställa vad som är en skadlig

nivå. Riskbedömningen kan komma att ändras över tiden beroende på nya vetenskapliga rön. Prop. 2009/10:155

Preciseringen om boende- och fritidsmiljön tas bort då frågorna täcks av andra preciseringar under detta mål och under miljökvalitetsmålet *Frisk luft*. Även preciseringen om biologisk mångfald tas bort då den omfattas av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Preciseringen om mark- och vattenföroreningar tas också bort då den omfattas av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

Preciseringar om naturgrus bör hanteras under miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* eftersom de har nära koppling till naturgrusavlagringar och grundvattenförekomster. Fortsatta insatser angående naturgrus hanteras fortsättningsvis under miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.

Preciseringen om att öka andelen förnybar energi tas bort då den delvis överlappar det som anges i preciseringen om användning av energi. Dessutom har riksdagen efter förslag i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi fastställt ett nationellt mål att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energi-användningen (prop. 2008/09:163, s.38, 2008/98:NU25, rskr. 2008/09:301).

De två preciseringarna om avfall slås samman till en precisering. Denna kompletteras för att belysa att det är viktigt att hanteringen är effektiv för samhället samtidigt som insamlingssystemen är utformade och lokaliserade på ett sådant sätt att det blir enkelt för konsumenterna att delta. Formuleringen var ett förslag från Miljömålsrådet om tillägg till delmålet om avfall. Vår bedömning är att de miljömässiga aspekterna ingår i begreppet effektivt och att konsumenter kan innefatta alla avfalls-innehavare som är konsumenter av avfallstjänster.

I övrigt kvarstår den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet innebär.

## 21.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*

**Regeringens bedömning:** Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Även med insatser på flera områden bedöms förutsättningar för att nå målet vara oförändrade.

Delmålet om buller är inte möjligt att nå. Delmålen om planeringsunderlag, kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, naturgrus och god inomhusmiljö blir mycket svåra att nå i tid. Det behövs åtgärder på alla nivåer om utvecklingen ska kunna ändras. Delmålet om energi bedöms vara möjliga att nå genom fortsatt kraftfulla insatser. Delmålet om avfall har i vissa delar uppnåtts, medan det i andra delar bedöms som mycket svårt att nå även om ytterligare åtgärder sätts in.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** För flera av delmålen framförs att de är svåra att följa upp. Det gäller t.ex. för trafikbuller där *Vägverket* ser att det finns

kunskapsluckor och *Länsstyrelsen i Uppsala län* framför att det saknas kunskap regionalt och lokalt om trafikbullerstörda. Flera remissinstanser har även kommenterat förslag till ändrade delmål.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Även med insatser på flera områden bedöms förutsättningarna för att nå målet vara små. Ett stort antal åtgärder krävs för att målet ska nås. En hållbar stadsutveckling kräver bred samverkan av många aktörer på lokal nivå, kunskaps- och erfarenhetsutbyte och en samhällsplanering som är sektorsövergripande. Även byggnaderna bör vara hållbara med en god inomhusmiljö och minimal påverkan på den yttre miljön. Fortsatta insatser för att medvetandegöra och öka kunskapen hos byggherrar, beställare och fastighetsägare samt hos konsulter, entreprenörer och förvaltare är nödvändiga. Dessutom bedöms målet bli svårt att nå om utvecklingen avseende avfallsmängderna fortsätter p.g.a. en ständigt ökad konsumtion.

#### *Delmål 1 om planeringsunderlag*

Delmålet innebär att fysisk planering och samhällsbyggande senast år 2010 ska grundas på program och strategier för:

- hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,
- hur kulturhistoriska och estetiska värden ska tas till vara och utvecklas,
- hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas, och
- hur energianvändningen ska effektiviseras, hur förnybara energiresurser ska tas till vara och hur utbyggnaden av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft ska främjas.

Delmålet är mycket svårt att nå i tid. En utvecklad, sektorsövergripande och väl integrerad samhälls- och stadsplanering som bygger på ett gediget kunskapsunderlag är grundläggande för en hållbar utveckling av städer och tätorter. Många kommuner saknar fortfarande program och strategier för de frågor som delmålet omfattar. Särskilt de minsta kommunerna, men även vissa länsstyrelser, saknar relevanta underlag och arbetsmetoder, delvis beroende på resursbrist.

Flera åtgärder har dock bidragit till en förbättrad situation. Det gäller exempelvis det bidrag till planeringsunderlag för vindkraft som kommunerna kan söka. Mer än 170 kommuner arbetar med att ta fram sådana underlag. Bidrag till lokala investeringsprogram, klimatinvesteringsprogram samt lokala naturvårdssatsningar har gynnat arbetet med vissa program och strategier.

För att förbättra tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen har länsstyrelserna från och med 2009 fått ett ökat anslag på 30 miljoner kro-

nor för ökade insatser för tillsyn över tillämpningen av plan- och bygglagen, PBL (1987:10). Medlen ska användas för stöd till kommunerna och plan- och byggväsendets aktörer samt sammanställning av planeringsunderlag för översiktsplanering. Medel har också tillförts länsstyrelserna och Boverket för arbete med vägledande material om landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen samt till länsstyrelsernas arbete med översyn av det utvidgade strandskyddet. Vidare har Boverket gett ut en vägledning, Bostadsnära natur, som syftar till att inspirera och ge stöd till kommunerna. Statens energimyndighet ger stödjande insatser inom ramen för programmet Uthållig kommun. I samverkansprojektet Den Goda Staden samverkar Boverket, Vägverket, Banverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) med ett antal kommuner för att främja en god livsmiljö och goda kommunikationer för en god ekonomisk utveckling. Även SKL:s konferens- och utbildningsverksamhet kring översiktsplaneringen samt webbtjänsten Planeringsportalen stärker planeringskompetensen.

### *Delmål 2 om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*

Delmålet innebär att bebyggelsens kulturhistoriska värden senast år 2010 ska vara identifierade och ha en långsiktigt hållbar förvaltning.

Delmålet blir mycket svårt att nå. Förutsättningarna har dock förbättrats i och med inrättandet av den nya anslagsposten för kunskapsunderlag under anslaget 7:2 Bidrag till kulturmiljövård. Ett hinder är att kommunerna ofta saknar kulturmiljökompetens, vilket leder till att kulturhistoriska värden inte beaktas i tillräcklig omfattning i den fysiska planeringen. Den nya anslagsposten ska bl.a. användas för att ta fram kulturmiljöunderlag till stöd för kulturmiljöarbetet i län och kommuner. Att kulturvärdena ofta inte identifieras som en del i det miljöarbete som sker på lokal, regional och nationell nivå är också ett hinder.

### *Delmål 3 om buller*

Delmålet innebär att antalet människor som utsätts för trafikbuller som överstiger de av riksdagen fastställda riktvärdena för buller i bostäder ska minska med 5 procent till år 2010 jämfört med år 1998.

Delmålet är inte möjligt att nå. Exponeringen för vägtrafikbuller, som är den dominerande källan till trafikbuller, har ökat sedan 1999 i takt med att vägtrafiken och urbaniseringen har ökat. Bullret från fordon och vägbeläggningar har inte minskat.

Trafikverket bedriver ett kontinuerligt arbete med att åtgärda buller från den befintliga infrastrukturen som de förvaltar och ger dessutom särskilda bidrag för att åtgärda buller till kommunerna. Under perioden 1998–2005 har ca 150 000 av de mest bullerutsatta individerna fått bullerdämpande åtgärder utförda till en kostnad av ca 1,8 miljarder kronor. Kommunerna har vidtagit åtgärder för omkring 70 000 personer längs kommunala gator till en kostnad av ca 0,7 miljarder kronor, finansierade av kommuner, statliga bidrag och fastighetsägare.

Boverket har på regeringens uppdrag kartlagt bullersituationen för boende i småhus och flerbostadshus. Vi anser att delmålet bör ses över och

att ett större fokus läggs på hälsoeffekter och antalet människor som är störda av buller från olika slags källor. Boverket fick hösten 2006 ett regeringsuppdrag med bl.a. denna innebörd avseende frågor om buller i inomhusmiljön. I Boverkets undersökning, som redovisades i september 2009, har bullersituationen kartlagts i bebyggelsen genom besiktningar och med enkäter till boende i småhus och flerbostadshus. Resultatet av enkäterna visar att i flerbostadshus besväras upp till 25 procent av de boende av enskilda bullerkällor i och utanför bostadshusen. Det som stör mest från inomhuskällor är i nämnd ordning röster, musik, stegljud samt buller från hissar och fläktar. Det som stör mest är dock buller från vägtrafik och det är också den viktigaste störningskällan för de som bor i småhus. I rapporten bedöms ca 1,4 miljoner boende i flerbostadshus vara utsatta för buller, varav ca 56 000 boende störs mycket och ca 280 000 störs ibland.

Enligt Socialstyrelsens Miljöhälsorapport 2009, bor ca 1,2 miljoner personer i en bostad med fönster mot en större väg, järnväg eller industri och ca 810 000 personer uppger att de besväras av trafikbuller varje vecka. Från 1999 till 2007 är trenden att ytterligare 220 000 personer besväras av vägtrafikbuller samtidigt som den totala andelen av befolkningen som störs av väg-, spår- eller flygtrafikbuller har ökat från 12 till 14 procent. I det svenska arbetet med EU:s direktiv om omgivningsbuller har bullersituationen från alla trafikslag m.m. kartlagts i de tre största kommunerna.

#### *Delmål 4 om naturgrus*

Delmålet innebär att uttaget av naturgrus ska uppgå till högst 12 miljoner ton per år senast år 2010.

Delmålet blir mycket svårt att nå i tid. Trots att andelen naturgrus i ballastanvändningen minskar har det totala uttaget av ballast ökat och naturgrusanvändningen ligger kvar på 20 miljoner ton per år. Miljöbalansen har ändrats så att naturgrustäkter som kräver tillstånd eller anmälan inte får anläggas om det med hänsyn till användningsområdet är tekniskt och ekonomiskt rimligt att använda ett annat material. De får inte heller anläggas om naturgrusförekomsten är betydelsefull för den nuvarande eller framtida vattenförsörjningen eller om den utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Dessa regler omfattar nu även större husbehovstäkter. Förändringarna har ännu inte fått fullt genomslag när det gäller att minska naturgrusuttaget.

#### *Delmål 5 om avfall*

Delmålet innebär att den totala mängden genererat avfall inte ska öka och att den resurs som avfall utgör ska tas till vara i så hög grad som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. Särskilt gäller att:

- Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall ska minska med minst 50 procent till år 2005 räknat från 1994 års nivå.
- Senast år 2010 ska minst 50 procent av hushållsavfallet återvinnas genom materialåtervinning, inklusive biologisk behandling.

- Senast år 2010 ska minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkomposter som central behandling.
- Senast år 2010 ska matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.
- Senast år 2015 ska minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.

Delmålet har i vissa delar uppnåtts, medan det i andra delar bedöms som mycket svårt att nå även om ytterligare åtgärder sätts in. Mängden avfall som deponeras har minskat och materialåtervinningen av hushållsavfall har ökat i linje med delmålet. Under år 2007 deponerades endast fyra procent av den totala mängden hushållsavfall, medan 47 procent behandlades genom förbränning och 49 procent återvanns genom materialåtervinning inklusive biologisk behandling.

När det gäller punkten att matavfall från livsmedelsindustrin ska återvinnas bedöms den kunna nås då matavfall bl.a. används som djurfoder. Däremot blir det svårt att uppnå punkten om återvinning av matavfall från hushåll och andra källor.

Punkten om återföring av fosforföreningar blir svår att nå även om återföringen har ökat den senaste tiden. Det blir troligen svårast att stoppa ökningen av den totala mängden avfall. Den har under perioden 1994 till 2007 ökat med 35 procent. Enligt en undersökning från Avfall Sverige har dock vissa av hushållens avfallsströmmar (hushållssoporna, kärl- och säckavfallet och grovavfallet) minskat kraftigt under 2008 till följd av den pågående lågkonjunkturen, vilket visar att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan inte har brutits. Sammanfattningsvis innebär detta att det krävs ytterligare åtgärder för att delmålet ska kunna nås.

#### *Delmål 6 om energieffektivisering av bebyggelsen*

Delmålet innebär att den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler ska minska. Minskningen bör vara 20 procent till år 2020 och 50 procent till år 2050 i förhållande till användningen 1995. Till år 2020 ska beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i byggnadssektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.

Delmålet är möjligt att nå med fortsatta åtgärder. Utvecklingen går åt rätt håll eftersom uppvärmningen blir mer energieffektiv, andelen förnybar energi ökar och andelen fossila bränslen minskar. De generella ekonomiska styrmedlen, som koldioxidskatt, har tillsammans med stigande energipriser varit starkt bidragande till denna utveckling. Styrmedlen kompletteras med teknikutveckling, information och andra insatser. Utifrån propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik –

Energi (prop. 2008/09:163, 2008/98:NU25, rskr. 2008/09:301) fastställde riksdagen ett mål om 50 procent förnybar energi och ett mål om 20 procent energieffektivare energianvändning mellan 2008 och 2020. Dessa båda mål omfattar energianvändning inom alla sektorer. I propositionen redovisas en långsiktig prioritering att användningen av fossila bränslen för uppvärmning kommer att avvecklas till 2020.

### *Delmål 7 om inomhusmiljön*

Delmålet innebär att år 2020 ska byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt. Därför ska det säkerställas att:

- samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 har en dokumenterat fungerande ventilation,
- radonhalten i alla skolor och förskolor år 2010 är lägre än 200 Bq per kubikmeter luft, och att
- radonhalten i alla bostäder år 2020 är lägre än 200 Bq per kubikmeter luft.

Delmålet bedöms i vissa avseenden bli mycket svårt att nå.

Boverket har haft regeringens uppdrag att följa upp delmålet samt att belysa andra inomhusmiljöfrågor. Boverket har redovisat uppdraget i rapporten "Så mår våra hus" (dnr M2009/3308/H). Av redovisningen framgår att ventilationen har förbättrats i byggnader sedan den obligatoriska ventilationskontrollen, OVK, infördes 1992 som omfattar praktiskt taget alla byggnader förutom processindustrin och befintliga småhus. I flerbostadshus har 60 procent godkänd ventilation enligt OVK. Motsvarande uppgifter för vårdbyggnader är 70 procent. I skolor och förskolor har endast 40 procent godkänd ventilation men i de som är byggda efter 1980 är ventilationen generellt god. Endast en tredjedel av lokaler för kultur, bad och sport har godkänd ventilation.

Boverket bedömer att radonhalten i skolor och förskolor är lägre än 200 Bq/kubikmeter luft 2010, dvs. delmålet för inomhusmiljö i denna del kan uppnås. Verket bedömer att med nuvarande saneringstakt på 6 700 lägenheter per år kommer målet för flerbostadshus att nås 2020, medan saneringstakten i småhus är alltför låg. Med en saneringstakt på ca 5 600 småhus per år bedöms det 2020 finnas ca 180 000 småhus som har behov av radonsanering.

Sedan 1988 har staten lämnat bidrag till åtgärder för att komma till rätta med radonproblem i egnahem. Drygt 30 miljoner kronor har årligen fördelats de senaste åren. Från 1994 till 2009 har sammanlagt 240 miljoner kronor utbetalats i radonbidrag till ca 20 000 egnahem.

Boverket har vid utförda besiktningar konstaterat att drygt 20 procent av byggnaderna har mögel, mögellukt eller hög fuktnivå och det gäller främst i byggnader som uppförts före 1976. Mögel på vinden förekommer i det äldre byggnadsbeståndet och främst i dem med självdragsventilation. Sammanlagt drygt 20 procent av byggnaderna noteras ha mögel, mögellukt eller hög fuktnivå. Boverket redovisar en ökning av mögel på vindar och i kryppgrunder under de senaste 20 åren. Fuktskador i skolor och förskolor anges bero på bristande underhåll. Boverket redovisar vidare att ca 13 000 byggnader har en fuktkänslig ytterväggskonstruk-

tion, som utförts som en putsad odränerad träregelvägg och som byggts under de senaste tio åren. Boverket bedömer att ca 45 procent av upptäckta fuktskador kan påverka inomhusmiljön. Av en enkätundersökning till främst boende är det vanligare med upplevda hälsobesvär i bostäder med fukt- och mögelskador än i bostäder utan problem.

### 21.3 Insatser för att nå miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* krävs ytterligare åtgärder. En samhällsplanering på lokal nivå behöver vara sektorsövergripande och samverka med den regionala och nationella nivån. Stadsbyggandet bör utformas energi- och resurseffektivt genom att tillvarata möjligheter att integrera system för transporter, energi, avfall samt vatten och avlopp. Förtätning av städer är positivt utifrån bl.a. klimatsynpunkt och tillgänglighet men kan påverka buller och luftkvalitet negativt. Vid förtätning bör tillgången till tätortsnära natur värnas. Goda exempel på hållbar stadsutveckling kan bidra till måluppnåelse. Förbättrad kunskap och mer resurser behövs för att bevara kulturmiljövärden i bebyggelsen. Byggnader bör utformas och underhållas för att uppnå en effektiv energi-, material- och naturresursanvändning med beaktande av en god inomhusmiljö. Mängden avfall och dess farlighet behöver minska samtidigt som avfallshanteringen är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer delvis med regeringens.

Miljömålsrådet föreslog revidering av delmålen. För att nå delmålen föreslog rådet ett antal åtgärder. Dessa redovisas huvudsakligen samlat i strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö i rådets underlag. Regeringens bedömning avviker från rådets bl.a. med avseende på delmålen med anledning av de förändringar i miljömålssystemet som redogörs för i kapitel 3 till 4. Dessutom har åtgärder även behandlats i andra propositioner.

**Remissinstanserna:** Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedömer att de viktigaste åtgärderna i Miljömålsrådets förslag till strategier omfattar generella ekonomiska styrmedel och ökade investeringar i infrastruktur. SKL anser att mindre kommuner måste få stöd för att komma igång med sitt lokala energi- och klimatarbete. Länsstyrelserna i Västra Götalands, Örebro och Dalarnas län föreslår att länsstyrelserna ges fortsatta uppdrag och långsiktiga resurser för att koordinera genomförandet av klimat- och energiomställningen. SKL menar att stöd till klimatarbetet kan ges genom kompetensstöd, att sprida metoder och erfarenheter samt att erbjuda samarbetsprojekt och arenor. SKL understryker att bulleråtgärder i första hand ska utföras nära källan.

Många remissinstanser efterlyser ett långsiktigt förhållningssätt som innebär att samhällsplaneringen blir ett viktigt instrument för att långsiktigt styra mot en hållbar utveckling med bl.a. minskade avgasutsläpp. SKL ser ett behov av att stärka översiktplaneringens roll i samhällsplane-

ringen. *Stockholms kommun* invänder mot förslag som stärker översiktsplaneringens funktion och länsstyrelsens roll eftersom det kan innebära inskränkningar i kommunens samlade ansvar.

SKL stödjer en satsning på att förebygga uppkomsten av avfall och att arbetet kopplas till övriga åtgärder inom bl.a. avfallsområdet. *Avfall Sverige* framhåller att det är viktigt att se avfallshanteringen i ett helhetsperspektiv.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Prioriterade frågor*

Satsningen på Hållbara städer med syftet att stimulera utveckling av attraktiva stadsmiljöer med minskad klimat- och miljöpåverkan är nationella och internationella förebilder för hållbart stadsbyggande och tillämpad miljöteknik.

En medveten samhällsplanering spelar en viktig roll i klimat- och miljöarbetet då det ger mindre klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transportsnålt och energieffektivt samhällsbyggande. Det är viktigt att integrera fysisk planering av mark- och vattenområden med utformningen av en energi- och resurseffektiv infrastruktur. Det bör utvecklas förnyade former för samverkan mellan kommunen och andra aktörer på lokal nivå där länsstyrelsens och andra myndigheters roll är att ge vägledning.

### *En satsning på hållbara städer*

En hållbar utveckling av städer och tätorter bidrar till att motverka klimatförändringen och andra miljöhot och samtidigt uppnå en hållbar tillväxt och goda livsvillkor. Energieffektivisering och utfasning av fossila bränslen, hållbara transport- och avfallssystem samt en förbättrad samordning och sektorsövergripande planering är viktiga komponenter i det arbetet. Det finns en stor potential i och ett behov av kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan städer och regioner kring hur det går att åstadkomma en hållbar stads- och tätortsutveckling. De stora utmaningarna gäller hållbar omvandling och utveckling av befintliga urbana strukturer. Mot denna bakgrund genomför vi flera olika satsningar i Sverige och internationellt.

Delegationen för hållbara städer har under perioden 2009–2010 ett brett uppdrag att främja hållbar stadsutveckling. Delegationen hanterar också det ekonomiska stödet till hållbar stadsutveckling som uppgår till 340 miljoner kronor under perioden. Syftet med stödet är att bidra till nya och framstående exempel på klimateffektiv stadsutveckling som kan fortsätta att lägga grunden till nationell och internationell samverkan och export.

För det långsiktiga arbetet spelar forskning och kunskapsutveckling en grundläggande roll. Delegationens arbete har visat på att det har framkommit ett behov av utökad forskning kring integrerad stadsutveckling. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad (For-

mas) med flera andra forskningsfinansiärer avser att genomföra samordnade utlysningar om forskningsmedel för integrerad stadsutveckling. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra, har nyligen beviljat medel till en svensk centrumbildning för forskning om hållbar stadsutveckling, Urban Futures. Chalmers Tekniska Högskola har fått uppdraget att i samverkan med kommuner och lokalt näringsliv samt internationella partners skapa detta centrum.

Regeringen har tillsammans med Exportrådet tagit fram ett informationsmaterial om svensk kompetens och svenska erfarenheter kring hållbar urban utveckling med kopplingar till miljöteknikbranschen under begreppet SymbioCity. Bilateral samarbeten kring miljöteknik, förnybar energi och hållbar stadsutveckling genomförs med Kina och andra länder. Hållbar stadsutveckling är angett som ett av tre fokusområden inom utmaningen kring klimatförändringar och miljöpåverkan i Sveriges politik för global utveckling. Sverige samarbetar genom Sida bl.a. med FN-organet UN-Habitat kring hållbar stadsutveckling. De internationella aktiviteterna innebär en möjlighet att föra ut svenska erfarenheter och prioriteringar men också en återföring av kunskap till Sverige.

### *En sektorsövergripande samhällsplanering på lokal nivå*

Det är angeläget att samhällsplaneringen även i fortsättningen är sektorsövergripande och att samverkansformer mellan lokal, regional och nationell nivå utvecklas. Förutsättningarna påverkas i hög grad av aktörer på den lokala nivån. Kommunerna ansvarar för översiktsplanering, övrig fysisk planering, energiplanering och avfallsplanering och har därigenom stora möjligheter att påverka. De bör samverka med kommuninvånare, det lokala näringslivet och andra berörda aktörer på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna har utifrån sin sektorsövergripande och samordnande roll till uppgift att stödja kommunerna med underlag för deras miljömålsarbete och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen. De mellankommunala och regionala sambanden får allt större betydelse för goda ekologiska och samhällstekniska lösningar varför länsstyrelsernas arbete med vägledningar och planeringsunderlag är mycket viktigt. Boverket har det centrala ansvaret för frågor om hushållning med mark- och vattenområden och fysisk planering. Boverket ska verka för ökad kunskap hos länsstyrelser och kommuner.

Såväl Klimatberedningen (SOU 2008:24) som Energieffektiviseringsutredningen (SOU 2008:10) har påtalat behovet av en samhällsplanering som främjar en transport- och energieffektiv samhällsstruktur. Vi delar denna uppfattning vilket framgår av bl.a. klimatpropositionen (prop. 2008/09:162) och budgetpropositionen (prop. 2009/10:1). I propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) föreslås därför en förändring så att planläggning ska främja minskad klimatpåverkan och därigenom bidra till miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Vidare föreslås att lagstiftningen ger stöd för en mer strategisk översiktsplan som beaktar relevanta nationella, regionala och mellankommunala mål, planer och program. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exem-

pelvis regionala klimat- och energistrategier, länsplaner för transportinfrastruktur och miljö kvalitetsmålen.

Boverket har utrett hur samhällsplaneringen kan fungera som styrmedel för minskad klimatpåverkan och redovisade detta till regeringen i form av en vägledning i december 2009, Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan (dnr M2009/4471/H).

Den stora utmaningen gäller utveckling av befintliga urbana strukturer. Ett flertal initiativ från regeringen, myndigheter och andra organisationer bidrar till ökad kunskap och erfarenhet om hållbar utveckling av städer och tätorter.

### *En energi- och resurseffektiv infrastruktur*

Stadsplaneringen bör utformas med hänsyn till en energi- och resurseffektiv infrastruktur. I städer och tätorter finns goda förutsättningar för en väl utbyggd infrastruktur i form av tekniska försörjningssystem för transporter, energiförsörjning, avfallshantering samt vatten och avlopp. Det finns också goda möjligheter att i ökad omfattning integrera dessa tekniska system med varandra. Det kan t.ex. ske genom att tätbebyggda områden med fjärrvärme använder energi från avfallsförbränning eller spillvärme från industrin. Särskilt intressant är högeffektiv kraftvärme där det sker en produktion av både värme och el.

Slam från avloppsreningsverk, organiskt avfall från hushåll och livsmedelsindustrier m.m. kan utnyttjas för att producera biogas som sedan kan användas som drivmedel i exempelvis stadsbussar, sopbilar och lokala taxiflotter. Ett flertal sådana lösningar har tidigare finansierats genom de lokala investeringsprogrammen och klimatinvesteringsprogrammen. Det finns behov av fortsatt utbyte av kunskap och erfarenheter för att stödja kommuner att finna klimat- och energimässigt goda lösningar.

Länsstyrelserna har i uppdrag att konkretisera arbetet med regionala klimat- och energistrategier genom att planera och genomföra insatser och åtgärder i samverkan med kommunerna, näringslivet och andra berörda aktörer. Statens energimyndighet och Naturvårdsverket stödjer och vägleder arbetet från nationell nivå. Statens energimyndighet bedriver även det långsiktiga projektet Uthållig kommun med drygt 60 kommuner för att i samverkan stödja kommunerna i deras energiarbete.

### *Förtätning av bebyggelse*

Städer kan vara mer energi- och resurseffektiva än glea eller rurala strukturer och ha en betydelsefull roll för ekonomisk och social utveckling och livskvalitet. För att skapa förutsättningar för en energi- och resurseffektiv bebyggelse bör nya byggnader, t.ex. genom förtätning, lokaliseras till områden som ger goda förutsättningar för utbyggd kollektivtrafik och där befintlig infrastruktur i form av t.ex. fjärrvärme, avfallshantering samt vatten- och avlopp kan användas effektivare och utvecklas. Om avstånden är korta kan även förutsättningarna för gång- och cykeltrafik stärkas. Det är också viktigt att den omgivande miljön

utformas på ett sådant sätt att den ger utrymme för och gynnar gång- och cykeltrafik. Boverket redovisar i sin vägledning, Planer som styrmiddel för att minska samhällets klimatpåverkan, förslag och exempel på åtgärder som främjar gång- och cykeltrafik. För att främja resor med cykel och kollektivtrafik har Boverket även tagit fram en vägledning för hur man i den fysiska planeringen kan beakta cykelparkering (dnr M2009/2355/H) i anslutning till järnvägsstationer och resecentra. Det är samtidigt väsentligt att säkerställa en god tillgång till grönområden i städer och tätorter. Grönytor och tätortsnära natur utgör en viktig del i hållbar stadsplanering.

Förtätning i befintlig bebyggelse kan dock medföra ökat trafikbuller och problem med luftkvaliteten (se avsnitt 8.3). Problemen bör uppmärksammas i ett tidigt skede för att finna acceptabla avvägningar. Det är angeläget att ta hänsyn till såväl klimataspekter som buller och luftkvalitet. De av riksdagen behandlade riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas vid planering för och byggande av nya bostäder och de ska tolkas just som riktvärden. Vi ser ingen anledning till att omvandla riktvärdena till gränsvärden eller att föreslå en närmare precisering av den målsättning som miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller utgör. De behandlade riktvärdena för inomhusmiljön ska alltid underskridas när det är aktuellt att uppföra nya bostadslägenheter. Efter avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen bör avsteg från utomhusriktvärdena kunna övervägas i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär. Avsteg kan också motiveras längs kollektivtrafikstråk i större städer vid komplettering av befintlig tät bebyggelse och med ny tätare bebyggelse. Boverket har givit ut allmänna råd som närmare behandlar dessa avstegsfall. Även aspekter om vad som kan förväntas när det gäller bullernivåer i exempelvis städer bör i vissa fall kunna beaktas. Tillkommande bebyggelse bör emellertid inte lokaliseras på ett sådant sätt att etablerad näringsverksamhet begränsas i onödan. Bullerstörningar berör redan i dag många människor och utvecklingstrenderna pekar på att problemet ökar. Vi följer därför utvecklingen nära och upprätthåller en dialog med berörda myndigheter i syfte att skapa tydlighet och transparens i styrningen. Riksrevisionens rapport En effektiv och transparent plan- och byggprocess – Exemplet buller (RiR 2009:5) behandlar problematiken.

Det krävs ökat fokus på att minska bullret vid källan i såväl befintliga bostadsmiljöer som i planerade förtätningsområden. Alla typer av källor till buller bör minska det buller de avger. Detta gäller både bullerkällor i byggnader och utanför. Åtgärder som sänker utsläppen från den lokala trafiken behandlas i avsnitt 8.3. Dessutom krävs insatser för tystare vägbeläggningar, tystare däck och tystare fordon. Ändringar i regelverket om dubbdäck kommer att bidra till att sänka både partikelhalterna och bullernivåerna. På EU-nivå införs märkningssystem för däck utifrån bl.a. energieffektivitet och bullernivå som ska gälla för däck som tillverkas fr.o.m. den 1 juli 2012. Framtidens fordon, som bl.a. elfordon, kan bli både tystare och släppa ut mindre luftföroreningar. Det pågår också ett arbete för att utveckla tystare vägbeläggningar. Dessa olika åtgärder vid källan innebär att det finns goda förutsättningar att minska antalet personer som utsätts för trafikbuller och skadliga luftföroreningar i städer.

### *Behovet av tätortsnära grönområden*

Förtätning kan medföra att trycket ökar på den tätortsnära naturen som gör det svårt att värna natur- och grönområden. Grönskan konkurrerar med bl.a. behov av bostäder och vägar. Vi anser att den tätortsnära naturen är av stor betydelse. I propositionen om hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214) utvecklar regeringen den tätortsnära naturens betydelse för friluftsliv, folkhälsa, biologisk mångfald, kulturmiljövården och regional tillväxt. Det är därför angeläget att säkerställa tätortsnära natur i en hållbar stadsplanering. Framförallt kommunerna har i sin planering ansvar för den långsiktiga tillgången till naturområden i alla tätorter.

Naturen gör tätortsmiljön sundare genom flera ekosystemtjänster. Parcker och grönområden dämpar buller från trafik och industrier. Samtidigt fungerar deras växtlighet som filter för luftföroreningar. Dammar och våtmarker renar dagvatten från näringsämnen och en del föroreningar innan det släpps vidare ut i vattendrag och sjöar.

### *Bevara kulturmiljövården i bebyggelsen och bebyggelsemiljöer*

Utgångspunkten är att samhället ska ha ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. För det byggda kulturarvet gäller att det ska vara av betydelse för god livskvalitet, för företagande och en hållbar utveckling. Det kommer dock att fortsatt vara av stor vikt att berörda myndigheter, institutioner och organisationer arbetar tillsammans för att ta fram användbara och aktuella kunskapsunderlag om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i såväl urbana som agrara miljöer. Det är avgörande att kommunerna har adekvata planeringsunderlag för sin stads- och infrastrukturplanering.

För att identifiera och förvalta kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör fler och kompletterande insatser göras på såväl lokal, som regional och nationell nivå. Det behövs en helhetssyn som inkluderar såväl landskapet som enskilda byggnader och anläggningar. Ett fortsatt arbete med att identifiera och skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen bör relateras till det aktuella objektets värden och hotet mot dem. Det innebär att vissa miljöer och verksamheter bör lagenligt skyddas, bevaras eller förvaltas i sin helhet för att kunna berätta om vår historia, medan andra bör kunna förändras och anpassas till nya förutsättningar.

I skrivelsen Vissa kulturmiljöfrågor (skr. 2009/10:74) har vi föreslagit att den europeiska landskapskonventionen bör ratificeras i Sverige. Denna ratificering bör kombineras med ett utvecklingsarbete om landskapskonventionens tillämpning utifrån svenska förhållanden. I detta arbete ingår att analysera hur begreppet landskap enligt konventionens definition kan utifrån svenska förhållanden tillämpas i olika samhällsprocesser, så att konventionen efterlevs. Vi avser därför att under 2010 lämna ett uppdrag till Riksantikvarieämbetet att i samverkan med andra berörda myndigheter genomföra detta utvecklingsarbete.

I propositionen Tid för kultur (prop. 2009/2010:3) aviserades att vi avser att inrätta en ny anslagspost för att skapa långsiktiga förutsättningar för arbete med kulturmiljöområdets kunskapsunderlag i län och kommuner. Detta ger goda förutsättningar att identifiera bebyggelsens kulturhistoriska värden samt bättre förutsättningar att modernisera vissa värdebeskrivningar för och urval av riksintressen för kulturmiljövård. Vidare aviserade vi att vi tänker se över hur kulturmiljövårdsbidraget får användas enligt förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård. Översynen bör ses som ett led i ett långsiktigt arbete för att modernisera och effektivisera kulturmiljöområdets styrmedel. Även detta kan förbättra möjligheterna till en långsiktig förvaltning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Vi har i september 2009 gett Boverket, Formas, Riksantikvarieämbetet och Arkitekturmuseet ett samarbetsuppdrag om hållbar stadsutveckling. Ett syfte med uppdraget är att långsiktigt arbeta för att större hänsyn ska tas till såväl miljöaspekter som kulturmiljö, arkitektur och formgivning inom stadsplanering.

### *Hållbara byggnader*

Det är byggherren som har ansvaret för att byggbestämmelserna uppfylls. Bygga-bo-dialogen har på uppdrag av regeringen utvecklats under åren 2004 till 2009 och genomfört ett nationellt kompetensutvecklingsprogram med fokus på resurs- och energihushållning och inomhusmiljö. Olika målgrupper inom bygg- och fastighetssektorn har fått möjlighet att öka sin kunskap om hållbart och miljöanpassat byggande. Vi anser att kompetensutvecklingsprogrammet bör tas till vara även efter 2009 och har därför gett Boverket i uppdrag att utreda framtida spridning och förvaltare av kompetensutvecklingsprogrammet (dnr M2009/2427/H). Inom Bygga-bo-dialogen har det utvecklats en svensk metod för att miljöklassa byggnader med avseende på energianvändning, frågor om inomhusmiljön och förekomst av farliga ämnen. Den kan användas för såväl nya som befintliga byggnader. Vi bedömer att det finns förutsättningar för en bred användning av metoden som kan stimulera en ökad miljöanpassning av byggnader. Från 2009 finns det en utbildning riktad till fastighetsägare och konsulter i hur miljöklassningssystemet kan användas.

Initiativet ligger hos byggherrar och fastighetsägare om investeringar ska komma till stånd i befintliga eller nya byggnader. För att öka kunskapen hos dessa aktörer är det viktigt att sprida erfarenheter och goda exempel där olika åtgärder genomförts för att skapa långsiktigt hållbara byggnader, t.ex. genom användning av ny teknik eller nya angreppssätt. Ett fyrtiotal sådana goda exempel finns på Bygga-bo-dialogens hemsida och avses att spridas via olika aktörer i samhället. Vi anser att det finns ett behov av att öka samverkan mellan olika organisationer inom bygg- och fastighetssektorn för att öka medvetenheten och spridningen av erfarenheter om långsiktigt hållbart byggande.

Boverket och Konsumentverket har på regeringens uppdrag tagit fram webbportalen omBoende.se där det ges information om olika boende-frågor, bl.a. om energianvändning och inomhusmiljöfrågor.

Från december 2008 finns ett system för skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder (ROT-avdrag). Ägare av småhus- och ägarlägenheter samt innehavare av bostadsrätter ges skattereduktion med 50 procent av arbetskostnaderna, dock högst 50 000 kronor per beskattningsår och person. Skattereduktion kan ges för en rad olika åtgärder som tilläggsisolering, byte till energieffektiva fönster, förbättrad ventilation eller åtgärdande av skador p.g.a. fukt och mögel. Innehavare av bostadsrätter kan dock endast få skattereduktion för arbete som utförs i lägenhet och avser sådana åtgärder som vederbörande svarar för.

### *Inomhusmiljö*

Gränsvärdet för radon i nya byggnader samt riktvärdet för befintliga byggnader är 200 Bq per kubikmeter luft. Det krävs ytterligare åtgärder för att sänka radonhalten, speciellt i småhus. Världshälsoorganisationen, WHO, rekommenderar i en rapport 2009 (WHO handbook on indoor radon, A public health perspective) att referensvärdet för radon sänks till 100 Bq per kubikmeter luft. Sverige är ett av få länder som har gränsvärden för radon för nya byggnader och riktvärden för befintliga byggnader. Vi avser att tillsammans med ansvariga myndigheter analysera WHO:s rekommendationer för att se om dessa föranleder eventuella ändringar i vårt land.

I Sverige har det funnits gränsvärde för radon vid uppförande av byggnader under ca 40 år. Allt tyder dock på att mätning av radon trots detta inte görs vid nybyggnad, vilket medför att nya byggnader uppförs med höga radonnivåer.

Boverket har under tre år arbetat med ett regeringsuppdrag för att ta fram ett underlag om byggnaders tekniska utformning, som medger uppföljning eller eventuella ändringar av befintliga delmål till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Underlaget skulle vidare ge möjlighet att formulera nya delmål beträffande fukt, mögel och buller inomhus samt eventuella kopplingar mellan brister i inomhusmiljön och upplevd ohälsa. Uppdraget redovisas i rapporten "Så mår våra hus". I uppdraget har besiktningar genomförts i sammanlagt 1 800 småhus, flerbostadshus och lokaler i 30 kommuner. Tekniska mätningar har gjorts av bl.a. temperatur, fukt och radon. En enkät om bostadsmiljön har besvarats av ca 11 500 personer. Det statistiskt säkerställda underlaget är representativt för hela landet. Boverket har lämnat förslag till bl.a. ändring och komplettering av delmålet inomhusmiljö samt förslag till åtgärder för att infria delmålet. Boverkets rapport har remissbehandlats och det samlade materialet kommer att beredas vidare inom Regeringskansliet (dnr M2009/3308/H).

Boverket föreslår att en rad för inomhusmiljön viktiga frågor bör tas upp i den kontrollplan som byggnadsnämnder beslutar om vid nybyggnad m.m. Dessa frågor berörs i propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) som under våren överlämnas till riksdagen.

Kunskap och kompetens är nödvändig hos byggherrar och beställare för att i sina byggprojekt efterfråga goda nya tekniska rön och metoder. Det är också viktigt med tillgång till information om byggnadernas och byggprodukternas miljö- och hälsoegenskaper för att beställare och förvaltare ska kunna ställa krav vid upphandling och hantera materialet på lämpligt sätt vid renovering och rivning. Innan nya material och metoder används i full skala i praktiken är det nödvändigt med provning i liten skala samt att uppföljning och erfarenhetsåterföring sker. För att den nya kunskapen ska komma till användning i nya och befintliga byggnader måste kunskapen och kompetensen hos byggherrar och beställare att upphandla öka. Medvetandet om att byggherrar och beställare har en nyckelroll har ökat i bygg- och fastighetssektorn och lett till att arbete pågår med förbättring av byggherrekompetensen. Av högskolelagen framgår att universitet och högskolor i sin verksamhet ska främja en hållbar utveckling. Detta är viktigt att beakta i utbildningar inom bl.a. det byggtekniska området.

### *Energieffektivisering i bebyggelsen*

Vi presenterade i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi (prop. 2008/09:163, 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301) en handlingsplan för energieffektivisering och genomförande av direktivet om energitjänster och effektiv slutanvändning av energi. Handlingsplanen behandlar bl.a. befintliga och tillkommande styrmedel för bebyggelsen. Ekonomiska styrmedel som energi- och koldioxidskatter bidrar till att energi används mer effektivt och att användningen av förnybar energi ökar. De ekonomiska styrmedlen kompletteras med insatser för teknikutveckling och information. Det kommer att satsas 300 miljoner kronor per år, utöver tidigare insatser, under åren 2010–2014 på ett program för energieffektivisering.

I EG-direktivet om byggnaders energiprestanda finns bl.a. krav på att flertalet fastighetsägare ska göra en energideklaration som ska upprättas av en oberoende energiexpert. Energideklarationen ska innehålla uppgifter om byggnadens energiprestanda och en jämförelse med likartade byggnader samt om det har genomförts radonmätning och obligatorisk ventilationskontroll. Den ska även innehålla förslag till kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda. Det är angeläget att fastighetsägare får förslag på energiåtgärder som är lönsamma och samtidigt beaktar en god inomhusmiljö. Vi följer noga utvecklingen av systemet med energideklarationer och avser att vidta de förändringar som krävs för att förbättra kvaliteten på energideklarationerna. Statens energimyndighet har fått i uppdrag att i samråd med Boverket inrätta en informations- och rådgivningsportal för att främja genomförandet av energideklarationer för bostäder och lokaler samt energieffektiviserande åtgärder i enlighet med dessa. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2010.

För att nå miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* krävs att inriktningen med de övergripande målen för en hållbar avfallshantering inklusive avfallshierarkin (förebygga, återanvända, återvinna och slutligt omhänderta) fortsätter. Viktiga aktörer när det gäller avfallshantering är kommunerna, producenterna, fastighetsägare samt de entreprenörer som samlar in, tar hand om eller återvinner avfallet. Andra viktiga aktörer är naturligtvis hushållen och alla andra aktörer som producerar avfall, t.ex. industrin. I ett livscykelperspektiv är det också viktigt att inkludera de aktörer som använder sig av avfall som material i sin produktion. Särskilda insatser behövs för att förebygga uppkomsten av avfall och avfallets farlighet liksom att omhänderta avfallet på ett hållbart sätt. För att minska avfallets farlighet krävs att användningen av farliga ämnen i varor begränsas, vilket främst behandlas under miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*, se kapitel 10.

Vi avser att föreslå förändringar i regelverket om avfall i linje med det nyligen reviderade ramdirektivet om avfall (2008/98/EG). Vi avser att ge Naturvårdsverket ansvaret för den nationella avfallsplanen samt det nationella programmet om förebyggande av avfall och dess farlighet som krävs enligt direktivet. Verket har initierat forskningsprogrammet Hållbar avfallshantering för att utveckla området. Vi anser att det finns behov av att fortsatt minska miljöpåverkan från matavfallet genom åtgärder för att främja biologisk behandling så att biogas kan produceras och växtnäringen kan återföras och att minska avfallsmängderna. Vi välkomnar Livsmedelsverkets och Naturvårdsverkets arbete benämnt "Minskat svinn i livsmedelskedjan". Vidare anser vi att det finns anledning att förebygga uppkomsten och förbättra omhändertagandet av avfall från bygg-, fastighets- och anläggningssektorena.

Vi har vidtagit flera åtgärder för att främja biogasproduktion. Det sker genom att stöd ges till produktion, distribution och användning av biogas samt genom ett uppdrag till Statens energimyndighet att utveckla en sektorsövergripande biogasstrategi. I det fall det sker genom rötning av biologiskt avfall, inklusive slam, är det viktigt att undvika att rötresten innehåller föroreningar som hindrar att rötresten kan återföras till åkermark eller annan produktiv mark. Vi avser att följa denna utveckling. Inom Regeringskansliet bereds dessutom Naturvårdsverkets förslag (dnr M2009/4218/Kk) till förordning om att reglera användningen av avloppsfraktioner på ett sådant sätt att skadliga effekter på människan och miljön hindras samtidigt som återföringen av fosforföreningar främjas.

### *Funktionella och lättillgängliga insamlingssystem främjar återvinning*

Det är viktigt att insamlingssystemen i större utsträckning anpassas till bebyggelsen. Om det blir lättare för användarna att sortera avfallet bidrar det även till att avfallet kan avgiftas i högre grad. Systemen bör bli funktionellt utformade samtidigt som de är lättillgängliga och säkra. Vidare bör systemen omfatta hushållens samtliga avfallsslag inklusive farligt avfall och grovavfall. Detta för att avfallshanteringen ska kunna vara effektiv för samhället och enkel för konsumenterna. Vi har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med företrädare för kommunerna

utveckla riktlinjer för servicenivån för insamling av hushållens farliga avfall och grovavfall. Prop. 2009/10:155

Sedan vi tillsatt en särskild förhandlare träffades i januari 2009 en överenskommelse mellan producenter och kommuner som innebär att en rad konkreta initiativ tas för att förbättra servicen till hushållen, öka återvinningen och minska nedskräpningen på återvinningsstationerna för förpackningar och returpapper. Vi avser att noga följa utvecklingen av arbetet inom ramen för överenskommelsen.

### *Minskad nedskräpning*

Nedskräpningen ökar i samhället och vi delar Miljömålsrådets bedömning att frågan bör prioriteras i högre grad. Det handlar oftast om ett attitydproblem att skräp slängs på marken. Minskad nedskräpning ger en tryggare och trevligare miljö, vilket även förväntas bidra till att klotter och annan skadegörelse minskar. Förutom att skräp förfular omgivningen, kan det även skada människor, djur och natur. I budgetpropositionen för 2010 förstärker regeringen arbetsmarknadspolitiken med en rad insatser för att aktivera människor inom statlig och kommunal verksamhet samt inom vissa ideella organisationer, LYFT. Inom ramen för detta anslås medel till bl.a. åtgärder mot nedskräpning.

### *Naturgrus*

Insatser om naturgrus redovisas under miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.

### *Konsekvenser*

De statsfinansiella konsekvenserna av ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten. Satsningen på hållbara städer och energieffektiviseringsprogrammet medför kostnader för statsbudgeten. ROT-avdraget medför minskade skatteintäkter samtidigt som det minskar svartarbetet och ökar efterfrågan inom byggsektorn, vilket delvis kompenserar för intäktsbortfallet. Andra insatser bedöms rymmas inom myndigheternas ordinarie verksamhet.

Kommunerna har en betydelsefull roll på lokal nivå och det är viktigt att man i arbetet med att ta fram planeringsunderlag beaktar dessa frågor. Vidare berörs många fastighetsägare som får kostnader för att vidta åtgärder för att miljöanpassa sina byggnader och för löpande underhåll. När det gäller energieffektivisering finns samtidigt många åtgärder som är lönsamma för fastighetsägaren i ett längre tidsperspektiv.

## 22 Ett rikt växt- och djurliv

Enligt riksdagens beslut innebär Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Bakgrunden redovisades i kapitel 20 i propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150 s. 203 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

Riksdagen har fastställt tre delmål för *Ett rikt växt- och djurliv*. Delmålen avser hejdad förlust av biologisk mångfald, minskad andel hotade arter och att hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser (prop. 2004/05:150 s. 203 ff., bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49).

### 22.1 Precisering av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* innebär att:

- samhällets insatser för att bevara den biologiska mångfalden bedrivs med ett landskapsperspektiv på förvaltningen av ekosystemen,
- ekosystemens buffertförmåga bibehålls, dvs. förmåga att klara av förändringar och vidareutvecklas, så att de kan vara fortsatt produktiva och leverera varor och tjänster,
- landskapet, sjöar och hav är så beskaffade att arter har sina livsmiljöer och spridningsvägar säkerställda,
- det finns tillräckligt med livsmiljöer så att långsiktigt livskraftiga populationer av arter bibehålls (gynnsam bevarandestatus),
- i områden där viktiga naturtyper skadats restaureras sådana så att förutsättningarna för den biologiska mångfalden väsentligt förbättras, t.ex. naturtyper som generellt har minskat kraftigt i yta och utbredning, som fått sina kvaliteter som livsmiljö generellt utarmad, som hyser en stor mångfald av arter eller som hyser genetiskt särpräglade bestånd av arter,
- arterna är spridda inom bl.a. sina naturliga utbredningsområden i landet så att genetisk variation inom och mellan populationer är tillräcklig,
- främmande arter eller genetiskt modifierade organismer som kan hota människors hälsa eller hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige inte introduceras,

- den biologiska mångfalden upprätthålls i första hand genom en kombination av hållbart nyttjande av biologiska resurser, bevarande av arter och deras livsmiljöer samt åtgärder för att minimera belastningen av föroreningar och genom att begränsa klimatpåverkan,
- arter som nyttjas t.ex. genom jakt och fiske förvaltas så att de långsiktigt kan nyttjas som en förnyelsebar resurs, och så att ekosystemens strukturer och funktioner inte påverkas,
- människor har tillgång till natur- och kulturmiljöer med ett rikt växt- och djurliv, så att det bidrar till en god folkhälsa,
- det biologiska kulturarvet förvaltas så att viktiga natur- och kulturvärden består,
- samhället och dess medborgare har en bred kunskap om och förståelse för vikten av biologisk mångfald och traditionell och lokal kunskap om biologisk mångfald och dess nyttjande bevaras och används när så är lämpligt, och
- Sverige deltar aktivt i det internationella miljösamarbetet för att bevara biologisk mångfald.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Linköpings kommun* anför att inga ändringar behöver göras i miljökvalitetsmålet och preciseringarna av dess innebörd. *ArtDatabanken vid SLU* efterlyser mer kvantifierade mål i termer av gynnsam bevarandestatus för landskap, naturtyper och arter. *Skogsindustrierna* efterlyser en diskussion om vad som är rimlig nivå och fördelning av biologisk mångfald. De menar att naturen är i ständigt förändring och att det inte finns något idealiskt ”naturtillstånd” att återgå till. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* betonar att biologisk mångfald bidrar till välbefinnande på fler sätt än genom hälsoeffekter och föreslår därför att den tionde preciseringen av miljökvalitetsmålet innebär revideras.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den tidigare preciseringen av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* framgår av propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2004/05:150, s. 165 ff.). Vi bedömer att de befintliga preciseringarna utgör en god beskrivning av och vägledning till vad som ska uppnås i miljön för att miljökvalitetsmålet ska anses vara uppnått.

## 22.2 Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*

**Regeringens bedömning:** Det är mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* även om ytterligare åtgärder vidtas. Trots åtgärder fortsätter förlusten av biologisk mångfald vad gäller både arter och ekosystem.

Det blir svårt att nå delmålet om att hejda förlusten av biologisk mångfald. Delmålet om minskad andel hotade arter är möjligt att nå med ytterligare kraftfulla insatser. Delmålet om hållbart nyttjande är mycket svårt att nå inom tidsramen.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Stockholms kommun, Svenska Botaniska Föreningen och Sveriges Ornitologiska Förening* delar bedömningen i uppföljningen av miljökvalitetsmålet. De gör också *Umeå universitet*, som särskilt betonar vikten av hur markerna sköts. *ArtDatabanken vid SLU* saknar resonemang om förlust av biologisk mångfald och anser att analysen av hur långt det är kvar till målet nås är summarisk. *Länsstyrelserna i Uppsala och Värmlands län* menar att för att nå målet krävs att sektorsmyndigheterna är med och delar ansvaret med Naturvårdsverket.

Därutöver framförs ytterligare synpunkter utifrån andra aspekter: Sveriges lantbruksuniversitet saknar ett aktuellt underlag om biologisk mångfald i Sverige. *ArtDatabanken vid SLU* ser behov av ett uppföljningssystem och kommenterar även att klimatanpassningsåtgärder kan ge negativ påverkan. Svenska Botaniska Föreningen anser bl.a. att det är brådskande att få fram metoder för att mäta biologisk mångfald.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser det värdefullt att utveckla verktygen för att värdera natur med utgångspunkt från biologisk mångfald. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det är önskvärt att arter som inte upptas i EU:s naturvårdsdirektiv, men som ändå har en viktig förekomst i Sverige, uppmärksammas. *Umeå universitet* efterfrågar en text som anknyter till deras föreslagna miljökvalitetsmål Begränsad miljöpåverkan i andra delar av världen. Sveriges lantbruksuniversitet påtalar att det finns kunskapsluckor beträffande klimatförändringen. Ändringar i användningen av mark och vatten som ett led i samhällets anpassning kan komma att utgöra en väl så stark negativ påverkansfaktor som klimatförändringen i sig. Stockholms kommun anser att det landskapseko-logiska angreppssättet genomgående är viktigt. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *LRF Skogsägarna* kommenterar rödlistan och menar bl.a. att hotade arter som inte är hotade i andra länder inte bör föras upp på den svenska rödlistan. *Svensk Energi* kommenterar vattenkraft och biologisk mångfald. Sveriges Ornitologiska Förening anser att avsnittet är kunnigt och väl avvägt. *Världsnaturfonden WWF* betonar vikten av att staten tar ansvar och delar bedömningen att det saknas central kunskap. *Svenska Torvproducentföreningen* påtalar möjligheter att undvika konflikter genom att styra torvbruk mot dikade marker och genomföra efterbehandling som skapar biologisk mångfald.

### Skälen för regeringens bedömning

Det är mycket svårt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* även om ytterligare åtgärder vidtas. Trots ökade insatser fortsätter förlusten av den biologiska mångfalden, även om takten har minskat något. Det finns många arter vars populationer i dag inte är långsiktigt livskraftiga. För dessa arter räcker det inte att tillbakagången stoppas. De måste öka i populationsstorlek för att bli långsiktigt livskraftiga. I dagsläget är trenden för hotade arter dock den motsatta, dvs. de blir mer hotade.

Det är viktigt att inse att det är mångfaldens komponenter, både gener, arter och naturtyper, som utgör eller levererar de produkter, tjänster och upplevelser som sammantaget betecknas som ekosystemtjänster, se vidare kapitel 6. Förloras den biologiska mångfalden, förloras även en stor del av ekosystemtjänsterna. Det går dock inte att peka ut exakt vilka arter eller gener som måste finnas i ett ekosystem för att det ska fungera, eller exakt hur mycket mångfald som kan förloras utan att systemet förlorar sina ekosystemtjänster. Detta understryker vikten av att tillämpa försiktighetsprincipen vid allt nyttjande av naturens resurser. En funktionell diversitet, dvs. många arter som utför liknande funktioner, ger en viktig form av riskspridning.

Kunskapen om ekosystemens funktioner och processer är i många fall fortfarande bristfällig. Klimatförändringarna kan utsätta ekosystemen för nya eller mer intensiva prövningar som medför förändringar av de ekosystemtjänster som produceras. Om dessa processer inte uppmärksammas och åtgärdas kan effekterna av klimatförändringarna innebära en stor risk för ekosystemens levererande och buffrande förmågor utarmas vilket påverkar förutsättningarna för människans välfärd på lång sikt.

Biologiska processer tar ofta lång tid. Även om utvecklingen skulle peka i rätt riktning i dag skulle det inte vara givet att miljökvalitetsmålet nås inom en generation efter det att målsystemet antogs. Den s.k. utdöendeskulden bör uppmärksammas. Den innebär att vissa arter kan finnas kvar i landskapet lång tid efter det att deras livsmiljöer har förlorat den kvantitet eller kvalitet som behövs för arternas överlevnad på sikt. En positiv utveckling kan dock konstateras inom vissa områden. Exempelvis har utvecklingen för bevarande av biologisk mångfald inom miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* vänt och flera hotade arter återkommer till vatten som de tidigare försvunnit från.

### *Delmål 1 om hejdad förlust av biologisk mångfald*

Delmålet innebär att förlusten av biologisk mångfald ska vara hejdad år 2010. Delmålet är ett internationellt åtagande för såväl EU som globalt. De internationella 2010-målen har fått stor genomslagskraft i miljömålsarbetet. Under Sveriges ordförandeskap för EU under hösten 2009 riktades arbetsinsatserna mot att sätta upp nya mål för tiden efter 2010. Inom EU och globalt görs omfattande insatser för att ta fram indikatorer för biologisk mångfald med sikte på det globala 2010-målet att signifikant minska förlusten av biologisk mångfald.

Trots kraftigt ökade insatser under senare tid fortsätter förlusten av arter, naturtyper och ekosystemtjänster. Tillståndet för den biologiska mångfalden utvecklas till största delen negativt. Till svårigheterna med att nå delmålet hör att det finns en inneboende tröghet i systemet och att det krävs åtgärder som inte kan genomföras med resultat på kort sikt.

Förändrad markanvändning, infrastruktur och bebyggelse har tillsammans med utvecklingen inom jord- och skogsbruket och andra verksamheter påverkat och omvandlat det svenska landskapet under 1900-talet. En del naturtyper har ökat i omfattning, andra har blivit färre och vissa har i princip försvunnit helt. Det har inneburit att vissa arter gynnas, men huvudsakligen har det lett till en omfattande förlust av biologisk mång-

fald. Denna utveckling har dock i och med att problemen har identifierats motverkats genom exempelvis åtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammet som miljöersättningar till lantbruket och informationsinsatser som "Greppa näringen". Nya verksamheter på landsbygden som jakt-företag, hästnäring och golfanläggningar, har också bidragit positivt till en variation i hävden av landskapet.

### *Delmål 2 om minskad andel hotade arter*

Delmålet innebär att år 2015 ska bevarandestatusen för hotade arter ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificerats som hotade har minskat med 30 procent jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.

Delmålet är möjligt att nå, men det kräver ytterligare kraftfulla insatser och redan beslutade åtgärder måste genomföras som planerat. Till de senare hör åtgärdsprogrammen för hotade arter.

Naturvårdsverket inledde 2004 arbetet med att upprätta åtgärdsprogram för hotade arter. Totalt planeras 210 åtgärdsprogram för hotade arter. I dag är 120 program fastställda, 45 är eller har varit ute på remiss, men ännu inte fastställt. Det finns även en rad äldre program som är i behov av revidering och uppdatering. I samband med detta arbete bör också möjligheterna att effektivisera arbetet med åtgärdsprogrammen tas till vara.

De 210 planerade programmen täcker in ett brett spektrum av artgrupper och därmed också en stor variation i livsmiljöer. Programmen är vägledande insatser för att bevara och gynna ca 400 särskilt utpekade arter. Insatserna innebär bl.a. att arternas livsmiljöer restaureras. Detta kommer att gynna betydligt fler arter än dem som särskilt utpekats i programmen.

Åtgärdsprogrammen för hotade arter är ett komplement till arbetet med områdesskydd och insatser inom jord- och skogsbruket som syftar till att bevara och hållbart nyttja skogs- och odlingslandskapet t.ex. miljöersättningar och andra åtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammet. Detta betyder att arter/artgrupper som i mindre grad än andra arter/artgrupper gynnas av dagens arbete med områdesskydd är överrepresenterade bland de som omfattas av åtgärdsprogrammen.

Utvecklingen för hotade sötvattensarter inklusive fiskar är positiv. I marin miljö har bevarandet av arter och bestånd inte kommit lika långt. Åtgärderna behöver här intensifieras för att målet ska nås och skadade eller försvunna bestånd bör i möjligaste mån restaureras respektive åter-skapas.

### *Delmål 3 om hållbart nyttjande*

Delmålet innebär att senast år 2007 ska det finnas metoder att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Vidare ska biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten senast år 2010 nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

Delmålet kommer inte att nås. Vanliga arter, som fåglar i jordbrukslandskapet, minskar fortfarande. Den första analysen av de arter och

naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet visar att nästan tre fjärdedelar av dessa naturtyper och ca hälften av arterna inte har gynnsam bevarandestatus i dagsläget. Detta är starka indikationer på att nyttjandet av de biologiska resurserna inte är hållbart i dagsläget. Omställningar för att nå delmålet tar tid att genomföra för såväl jordbruk, skogsbruk och fiske, som i industri och samhällsbyggande. Även om begreppet hållbart nyttjande tolkas så att det leder till klara och användbara riktlinjer i sektorerna är det mindre troligt att samtliga verksamhetsutövare har hunnit anpassa sig till dessa under 2010. För att nå delmålet måste dessutom landskapsperspektivet genomsyra arbetet så att hänsyn kan tas till effekterna av aktörers handlande utanför det direkt berörda området.

### 22.3 Insatser för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*

**Regeringens bedömning:** För att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* krävs förutom formellt skydd av naturområden, ytterligare åtgärder för ett hållbart nyttjande av landskapet och ekosystemen med dess arter, funktioner och ekosystemtjänster. Möjligheterna att nå målet är beroende av åtgärder även under andra miljökvalitetsmål. Skydd av områden och hållbart nyttjande kompletterar varandra. I dessa sammanhang bör även långsiktiga förändringar till följd av ett förändrat klimat beaktas.

Användningen av naturvårdsavtal och nya metoder inom Kometprogrammet bör öka. Det behövs också ökade insatser för att bevara värdefull tätortsnära natur. Arbetet med åtgärdsprogrammen för hotade arter behöver intensifieras, i synnerhet för marina arter. Skötsel av skyddade områden behöver utvecklas så att även rekreationinriktad skötsel av tätortsnära natur genomförs i ökad utsträckning.

Kraftfulla åtgärder kommer att behöva vidtas för att hindra att invasiva främmande arter (Invasive Alien Species, IAS) orsakar stora problem för biologisk mångfald och ett hållbart nyttjande av mångfalden. Ökad samverkan mellan myndigheter och sektorer i arbetet med att bevara och övervaka ekosystem och arter är nödvändigt liksom ökad internationell samverkan, bl.a. om ett förbättrat kunskapsunderlag.

**Miljömålsrådets bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Miljömålsrådet redovisar åtgärdsförslagen i strategin förushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringen har valt att behandla åtgärdsförslagen i relevanta propositioner och under respektive miljökvalitetsmål.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Prioriterade åtgärder*

Möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet är beroende av åtgärder även under andra mål, främst *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans*

*samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö och Levande skogar.*

Grunden i bevarandet av biodiversiteten, ekosystemen och deras tjänster är ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden på landskapsnivå. Skydd av områden och skötsel av dessa är av stor vikt för att bevara och förstärka den biologiska mångfalden men även för att höja rekreationsvärdena.

Förlusten av biologisk mångfald behöver hejdas och andelen hotade arter ska minska inom alla naturtyper och habitat. En strategi för att komma till rätta med problemet med invasiva främmande arter (IAS) behöver fastställas. Vi bedömer dock i nuläget att vi behöver avvakta den gemensamma EU-strategin på området som är under utarbetande.

För att nå miljö kvalitetsmålet måste flera olika sektorer, myndigheter och aktörer samverka i ökad utsträckning. Ekologiska landskapsplaner och regionala landskapsstrategier är nödvändiga verktyg.

### *Hotade arter*

En förbättring behöver ske av de hotade arternas status i samtliga de stora ekosystemen (hav, skog, fjäll etc.) och genom att situationen för samtliga berörda grupper av arter förbättras.

För sötvattensmiljöer har situationen för hotade arter förbättrats. I marina miljöer har bevarandet av arter och bestånd inte kommit lika långt. Åtgärderna behöver här intensifieras för att målet ska kunna nås och skadade eller försvunna bestånd bör restaureras respektive återskapas. Det är viktigt att Fiskeriverket och Naturvårdsverket utvecklar nya program så att hotade arter och fiskbestånd så långt det är möjligt kan återkomma i sina ursprungliga utbredningsområden och så långt som möjligt bevara sin genetiska variation inom och mellan bestånden. För övrigt är det ytterst angeläget att sektorerna inom ramen för sitt sektorsansvar tar det utpekade ansvaret för hotade arter inom ramen för de verksamheter som bedrivs inom olika näringar.

Det pågår omfattande insatser på EU- och global nivå för att ta fram indikatorer med sikte på det globala 2010-målet att signifikant minska förlusten av biologisk mångfald. Naturvårdsverket har tagit fram ett uppföljningssystem för miljö kvalitetsmålet, där bl.a. indikatorer som är gemensamma för Europa som helhet föreslås.

### *Skydd och skötsel av de skyddade områdena*

Skydd av områden är nödvändigt för att skapa förutsättningar för ett rikt växt- och djurliv och för att bevara den biologiska mångfalden. Av propositionen Hållbart nyttjande av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10: MJU9, rskr. 2009/10:28) framgår att verktygen nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal även fortsättningsvis ska vara centrala i arbetet med bevarande av naturområden. Naturvårdsavtal har stor betydelse i det långsiktiga skyddet. Kompletterande metoder behöver utvecklas och användas för att i allt större utsträckning ta till vara den enskilde markägarens initiativ, kunskap och engagemang så att det bidrar till att bevara naturområden. Vi har därför

givit Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla formerna för naturvårdsavtal samt att påbörja verksamheten med programmet Komet (Kompletterande metoder för bevarande av värdefull natur), i syfte att initiativet för en eventuell skyddsåtgärd främst ligger hos markägaren. Vi anser att nya metoder för bevarande av naturområden och en ökad användning av naturvårdsavtal är angeläget. Skyddade naturområden ska skötas så att natur- och kulturmiljövärdena bibehålls eller ökar och att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare. Vid planering av skötsel och skydd är det angeläget att beakta de förändringar i ekosystem och av biologisk mångfald som kan uppkomma till följd av ett förändrat klimat.

Nationalparker, naturreservat och annan skyddad natur är en resurs för hela Sverige. Bevarandearbete och skötsel av skyddade områden bidrar till hållbart nyttjande, lokal och regional tillväxt, turism och landsbygdsutveckling. Skyddad natur är också en tillgång för rekreation, folkhälsa, pedagogisk verksamhet i bl.a. förskolor och skolor samt för integration mellan olika grupper, t.ex. funktionshindrade, äldre och människor med annan etnisk bakgrund.

Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter ta fram en strategi för hur det biologiska kulturarvet kan förvaltas så att viktiga natur- och kulturvärden består. I strategin bör "det biologiska kulturarvet" tydliggöras och viktiga natur- och kulturvärden som är knutna till det biologiska kulturarvet definieras.

De skötselinsatser som genomförs behöver kompletteras med skötselåtgärder för att höja områdenas värde för rekreation samt natur- och/eller kulturvärden. En sådan skötsel bör involvera brukare och ägare av marken. Rekreativsinriktad skötsel kan innebära planering och skötsel med det uttalade målet att bevara och utveckla områdets rekreativsvärden i kombination med natur- och/eller kulturmiljövärden. Detta medför att ett visst virkesuttag ofta kan göras för att uppnå syftet med skötseln. Det medför även att skyddet i normalfallet inte ska utgöra något hinder för möjligheten att bedriva jakt annat än på just de arter som området är upprättat för att skydda eller i den utsträckning jakt är förenligt med syftet med skyddet. Rekreativsinriktad skötsel kan tillämpas vare sig området är formellt skyddat eller ej. Ytterligare arealer behöver planeras för rekreativsinriktad skötsel i syfte att göra områden intressanta och lättillgängliga för besökare.

### *Hållbart nyttjande*

I arbetet med den biologiska mångfalden kan landskapet ses i många olika skalor, beroende på de problem eller lösningar man för tillfället arbetar med. Många arter är beroende av att det finns en variation i landskapet. Att naturtyperna nyttjas hållbart var för sig ger däremot inte automatiskt ett tillräckligt skydd för dessa arter. Ett landskapsperspektiv underlättar planering för skydd och hållbart nyttjande. I det sammanhanget är påverkansområden runt värdekärnorna, terrängavsnitt med de högsta naturkvaliteterna, viktiga liksom möjligheten för djur och växter att sprida sig i landskapet bibehålls eller utvecklas. Det kräver varsamt

brukande av vardagslandskapet och genom att det finns spridningskorridorer av olika slag. Här har verksamhetsutövare inom de areella näringarna ett särskilt ansvar. Frivilliga certifieringssystem, t.ex. inom skogs och fiskesektorn, kan möjliggöra att visa för bl.a. konsumenter att varor och produkter är producerade med ett hållbart nyttjande av naturresurser som grund. Certifieringssystem bör även kunna vidareutvecklas inom andra sektorer.

Den statliga transportinfrastrukturen har i många fall goda förutsättningar att hysa artrika miljöer och därmed ge ett viktigt bidrag till miljö-kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Inventeringar visar att artrika välgkanter finns i viss utsträckning i det statliga vägnätet. Slåtter av vägars sidoområden har visat sig vara en viktig och effektiv möjlighet att bidra till att säkra biodiversiteten i slåttermarker, dels genom arealen som sådan och dels genom att områdena kan fungera som spridningskorridorer för arterna. Bangårdar och dess torra sand- och grusmiljöer, miljöer som i övrigt minskat drastiskt genom att sådana ytor i stor utsträckning asfalteras eller växer igen, är ett annat exempel på hur transportinfrastrukturen är viktig för biodiversiteten i landskapet. För närvarande pågår att arbete inom Banverket och Vägverket med att ytterligare konkretisera hur transportsektorn kan bidra till miljö-kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

För miljöer under miljö-kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* utgör vattenregleringar och dämmen problem sett med ett landskapsperspektiv. Det är väsentligt att länsstyrelserna samråder med vattenmyndigheterna och andra berörda aktörer vid utarbetande av gemensamma strategier och åtgärdsplaner för avrinningsområden, inklusive de landbaserade delarna som påverkar vattensystemen. Detta för att det är en operativ nivå för vattenvårdsåtgärder med koppling till regionala landskapsstrategier som länsstyrelserna har ansvar för och för att länsstyrelserna har rätt tvärssektoriell kunskap för det. För att optimera miljönyttan och reducera de totala kostnaderna är det väsentligt att åtgärder i första hand vidtas där de gör den största totala nyttan. Vattensystem och avrinningsområden måste hanteras som en helhet från både biologisk, kemisk och fysikalisk synpunkt och med hänsyn till påverkan på landekosystem.

Syftet med de två europeiska naturvårdsdirektiven, art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG), är att säkertställa den biologiska mångfalden bl.a. genom att livsmiljöer och arter bevaras. För att nå målen ska en rad särskilt angivna naturtyper och arter av europeiskt intresse, förtecknade i en bilaga till art- och habitatdirektivet, nå s.k. gynnsam bevarandestatus. För många av naturtyperna och arterna är ett hållbart nyttjande en förutsättning för detta. Arbetet med att nå gynnsam bevarandestatus är till stor del beroende av åtgärder som hör till de naturtypsinriktade målen i miljömålssystemet.

Miljömålsrådet menar att det för att bedöma om landskapet nyttjas hållbart och tillräcklig hänsyn tas till den biologiska mångfalden ska följande miljö-tillstånd och åtgärder vara uppnådda:

- Ekosystem, processer, naturtyper och strukturer förekommer i en sådan omfattning i landskapet att alla i landet naturligt förekommande arter som inte är hotade fortlever i livskraftiga populationer inom

sina naturliga utbredningsområden och att inga tidigare livskraftiga arter är hotade.

- Ett landskapsperspektiv anläggs vid genomförande och tillämpning av åtgärder och styrmedel i naturvården.
- Hänsyn tas till effekterna på det större landskapet vid åtgärder i areella och övriga näringar.
- Naturens resiliens (motståndskraft och återhämtningsförmåga) upprätthålls eller ökas.
- Åtgärder som genomförs i arbetet med de övriga miljökvalitetsmålen får inte äventyra den biologiska mångfalden.
- Landskapet nyttjas på ett sätt som ökar den biologiska mångfaldens möjligheter att anpassa sig till klimatförändringen så att risken för förlust av arter och naturtyper till följd av klimatförändringen har minskat.
- Andelen naturtyper i art- och habitatdirektivet som har gynnsam bevarandestatus har ökat.

Vi delar Miljömålsrådets uppfattning.

Under konventionen om biologisk mångfald (CBD) har man identifierat traditionell kunskap som betydelsefull för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Den traditionella kunskapen om nyttjandet av de biologiska naturresurserna utgår från erfarenheter som gjorts under lång tid och har anpassats till lokala kultur- och miljöförhållanden. Den traditionella kunskapen bedöms utgöra ett betydande bidrag till hållbar utveckling. Många traditionella metoder och nyttjandeformer har visat sig främja biologisk mångfald på lokal nivå samt bidra till att upprätthålla ekosystemens funktioner. Vi har uppdragit åt Centrum för biologisk mångfald att i samråd med Sametinget inrätta ett nationellt program (Nationellt program för lokal och traditionell kunskap – NAPTEK) som syftar till att bevara och förstärka traditionell kunskap i Sverige. Arbetet bedrivs genom kartläggning och dokumentation, åtgärder för att upprätthålla lokal och traditionell kunskap, spridning av lokal och traditionell kunskap till vissa målgrupper som brukare av biologiska resurser och myndigheter, samt stimulera forskning. Vi anser att det nationella arbetet med bevarandet av traditionell kunskap, relevant för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, är fortsatt viktigt och avser återkomma hur arbetet ska fortgå.

Om de politiska målen för att hejda förlusten av biologisk mångfald ska nås behövs det frivilliga åtaganden i samhället som sträcker sig längre än vad gällande lagar och förordningar kräver. För att detta ska vara möjligt krävs ett ökat engagemang, inte minst från näringslivet. Arbetet med sektorsintegrering har i flera avseenden varit framgångsrikt men vi bedömer att detta kan utvecklas längre och dessutom involvera näringsgrenar som tidigare inte berörts av uppsatta sektorsmål. För att detta ska vara möjligt krävs att kunskapen om biologisk mångfald ökar inom näringslivet och bland medborgarna.

I regeringens proposition Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214 s. 90 ff.) redogörs för hur en process ska initieras som syftar till ett ökat engagemang från näringslivet för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Utgångspunkten för detta arbete är de exempel och principer som omfattas av EU-initiativet om ökat engage-

### *Regionala landskapsstrategier*

Syftet med landskapsstrategier för biologisk mångfald är att se helheten för den biologiska mångfalden, kulturmiljövärden, friluftsliv och ett hållbart nyttjande. Bevarandeinsatser ska kompletteras med utvecklings- och planeringsinsatser för ett hållbart nyttjande av biologiska resurser utifrån en helhetssyn på landskapet. Arbetet med regionala landskapsstrategier för biologisk mångfald bör fortsätta, utifrån den generella vägledning som Naturvårdsverket har tagit fram. Det bör ske i en öppen process där markägare och övriga representanter från jord- och skogsbruket samt andra berörda organisationer och intressenter inbjuds att delta. För att arbetet ska komma i gång har vi därför angivit i regleringsbrevet för Naturvårdsverket för 2010 att medel ska anvisas till länen för detta.

Landskapsstrategierna för biologisk mångfald utgör värdefulla underlag för olika typer av framtida samråd och MKB-processer. Det gäller planering av olika infrastrukturprojekt, översikts- och detaljplaner, planering för skydd och skötsel av naturområden och arter och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram eller åtgärder för att förebygga t.ex. översvämningar och ras. Landskapsstrategierna utgör också ett värdefullt underlag för kommande regionala utvecklings- och tillväxtplaner. Landskapsstrategier för biologisk mångfald kan kombineras med bredare tvärssektoriella frågeställningar, exempelvis strategier för landsbygdsutveckling. Det är även viktigt att den enskilde markägaren gör bedömningar utifrån ett större sammanhang i sitt brukande av landskapet. Vi avser att uppdra åt Naturvårdsverket att kontinuerligt följa och utvärdera länsstyrelsernas arbete och hur landskapsstrategierna för biologisk mångfald kan bidra till att uppnå ett hållbart nyttjande och en bättre samordning av olika insatser.

### *Nationellt program för bevarande av genetisk variation och invasiva främmande arter*

Naturvårdsverket redovisade 2008 en nationell handlingsplan för bevarande av genetisk variation hos vilda växter och djur och en nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper (dnr M2008/2740/Na). De föreslagna åtgärderna bidrar till att miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* nås. Strategin för främmande arter och genotyper innehåller en övergripande redovisning av hur Sverige kan arbeta med främmande arter nationellt och internationellt. Avsikten är att organismer som hittills inte är hemmahörande i svenska ekosystem inte ska spridas och orsaka skada på biologisk mångfald, ekosystemens funktion, socioekonomiska och kulturella värden eller människors och djurs hälsa.

Naturvårdsverket redovisar i rapporten *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper* (2008) tre ambitionsnivåer för genomförandet av strategin och handlingsplanen. Den ambitionsnivå som rekommenderas uppgår till 113,5 miljoner kronor per år och innebär

insatser för miljöövervakning, förebyggande åtgärder samt kontroll och utrotning av etablerade arter. Generellt kan sägas att förebyggande åtgärder är betydligt mer kostnadseffektivt än att genomföra åtgärder när en art redan etablerat sig (t.ex. spansk skogssnigel eller mårddhund). I rapporten föreslås närmare 45 olika åtgärder som bör vidtas, alltifrån satsning på forskning till inrättande av samverkansgrupper mellan berörda myndigheter. Arbetet måste bedrivas sektorsövergripande och en rad myndigheter pekas ut som ansvariga inom sina respektive sektorer. Vi avser att avvakta den kommande EU-strategin som kommer att tas fram under 2010 innan vi lägger fast den nationella handlingsplanen.

Naturvårdsverkets förslag behöver genomföras. Inledningsvis bör det inrättas en samverkansgrupp för problematiken med främmande arter, med representanter från Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk, Transportstyrelsen, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen föreslås inrättas. Även ArtDatabanken bör ingå i gruppen. Gruppen ska inte ersätta sektorsansvaret för främmande arter för de representerade myndigheterna utan ska i stället ses som ett stöd i arbetet med uppgift att samråda kring gemensamma frågor som rör främmande arter samt ansvara för att koordinera myndighets- och sektorsövergripande insatser. Länsstyrelserna och kommunerna är som tillsynsmyndigheter och som utförare av regional miljöövervakning och åtgärdsinsatser särskilt viktiga aktörer. Vi avser att uppdraga åt Naturvårdsverket att inrätta en samverkansgrupp enligt ovan.

### *En EU-strategi mot invaderande/invasiva arter*

I december 2008 lade Kommissionen fram meddelandet "En EU-strategi mot invaderande arter". Begreppet invaderande främmande arter eller invasiva främmande arter (IAS) innebär att det rör sig om arter, underarter eller stammar som introducerats utanför sina historiska eller nutida naturliga utbredningsområden. Kommissionens meddelande har behandlats av miljörådet under 2009. I rådsslutsatserna framhålls de snabbt växande hoten från och effekterna av invasiva främmande arter. Utan lämpliga skyddsåtgärder leder den ökande handeln till att hoten från invasiva främmande arter ökar i allt snabbare tempo. Rådet anser att det därför är brådskande att dessa hot bemöts effektivt och ändamålsenligt.

Problemet med invasiva främmande arter måste åtgärdas skyndsamt. Det mest effektiva är naturligtvis att hitta lösningar som innebär att sådana arter inte kommer in i landet. Den samverkansgrupp som nämnts ovan är en förutsättning för att kunna få en överblick över olika sektorsansvarsområden. Vi bedömer att det behövs en övergripande EU-rättsakt och strategi mot invasiva främmande arter. Det befintliga EU-regelverket är fragmentariskt och har brister som försvårar hantering av invasiva främmande arter. Det krävs en EU-strategi som förbinder alla medlemsstater att agera för att få till stånd en tillförlitlig övervakning och ett varnings- och informationssystem vilket även kan innebära ett ansvar för ett land att motverka spridning av invasiva främmande arter till grannländer. Vår bedömning är att en sådan strategi bör avvaktas innan omfattande nationella åtgärder påbörjas.

För att förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* och insatser som bedöms nödvändiga för att nå det behöver Sverige ett förbättrat och utbyggt system för artövervakning. Det finns heller inte i dag någon tillfredsställande systematisk övervakning av populationernas tillstånd vare sig avseende demografiska parametrar eller hälsotillstånd. I den mån övervakning förekommer är dess koppling till förvaltningsåtgärder otydlig. Styrning och prioritering av olika åtgärder försvåras därmed. Vi har därför givit Statens veterinärmedicinska anstalt och Naturvårdsverket i gemensamt uppdrag att ge förslag till ett integrerat viltövervakningssystem som beaktar såväl populationsövervakning som hälsoövervakning. Det bör bli möjligt att på ett mer strategiskt sätt än i dag att övervaka och analysera exempelvis effekterna av klimatförändringar på arter. Förekomsten av invasiva främmande arter och utbrott av sjukdomar i faunan bör uppmärksammas på ett tidigt stadium. Viltstammarnas utveckling kan med hjälp av en utvecklad övervakning följas närmare i syfte att uppnå en ändamålsenlig förvaltning. Uppdraget omfattar övervakning av vilda däggdjur och fåglar som förvaltas genom jakt och kommer att redovisas under 2010.

#### *Analys av gynnsam bevarandestatus för naturtyper*

Utifrån resultatet från rapporteringen av naturtyper enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet bör ArtDatabanken undersöka förekomsten av de naturtyper där en gynnsam bevarandestatus inte har kunnat fastställas. Avsikten är att analysera var naturtypen saknas eller saknar tillräcklig kvalitet i utbredningsområdet.

Behovsanalysen bedöms ge värdefull information till länsstyrelsernas arbete med bl.a. regionala landskapsstrategier och restaureringsinsatser genom att ange behov av olika åtgärder i landskapet. Den kan också ge underlag för prioriteringar av åtgärder inom de naturtypsinriktade miljökvalitetsmålen, så att arbetet med att nå gynnsam bevarandestatus för naturtyper tydligare kan bedrivas inom de areella näringarnas sektorsansvar.

#### *Tätortsnära natur*

Den tätortsnära naturen innehåller frilufts-, kulturmiljö- och naturvärden som skapar förutsättningar för god folkhälsa, social sammanhållning, tätorters attraktivitet, besöks- och turistnäring och klimatanpassning. I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214, bet. 2009/10:MJU9, rskr. 2009/10:28) lyfter vi särskilt fram frågan om insatser för tätortsnära natur i och med att den lokala och kommunala naturvårdssatsningen (LONA) återupptas fr.o.m. 2010.

Bevarande av tätortsnära natur har stor betydelse för att bibehålla och stärka biologisk mångfald i människors närmiljö. Samspelet mellan biodiversiteten inom t.ex. koloniträdgårdar och villaområden och den allmänna tätortsnära naturen skapar ytterligare förutsättningar för en biologisk mångfald.

En rik tillgång på natur och ideella organisationers engagemang är grunden för människors möjligheter att bedriva friluftsliv. Vi lägger stor vikt vid att det finns en mångfald av möjligheter att utöva friluftsliv, på egen hand eller i organiserade former.

Länsstyrelserna i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Skåne tog 2003 på regeringens uppdrag fram var sitt program för bevarande av tätortsnära natur. Programmen togs fram i samverkan med kommunerna och andra aktörer och avser skydd av ett antal naturområden genom bildande av såväl statliga som kommunala naturreservat. Viktiga tätortsnära naturområden kommer härigenom att få ett långsiktigt skydd i storstadsområdena där konkurrensen om mark är som störst.

Skolor och förskolor har stor betydelse för att öka intresset för och kunskapen kring biologisk mångfald och friluftsliv. Sådan kunskap är nödvändig för att i det långsiktiga perspektivet säkerställa förståelse för bevarande av biologisk mångfald i ett samhälle där 85 procent av medborgarna bor i tätorter. Allemansrätten är viktig i detta sammanhang. Samtidigt måste hänsyn tas till markägaren och till naturens villkor. Kommunernas insatser för tätortsnära natur varierar, till stor del beroende på bristande resurser. Tätortsnära natur behandlas även i skogspolitiken, landsbygdsprogrammet och folkhälsopolitiken. Det finns en potential i att utveckla den sektorssamverkan som finns kring naturen i och nära tätorter.

Den tätortsnära naturen bör förvaltas i samråd med avnämarna för att på så vis skapa dialog kring den tätortsnära naturens värden och åtgärders nytta. Skötselplaner och vägledande dokument såsom översiktsplaner, gröstrukturprogram, naturvårdsprogram, friluftsplaner, folkhälsoprogram är viktiga verktyg.

Vi bedömer att det är viktigt och ändamålsenligt att länsstyrelserna har ett regionalt ansvar för att ta fram och tillhandahålla kunskapsunderlag till kommunerna om biologiska värden, grön infrastruktur (ett funktionellt biologiskt nätverk), friluftsliv och kulturmiljövärden. Vi anser att kommunerna inom ramen för sitt planeringsansvar har ett avgörande ansvar för att grönområden och naturavsnitt med en rik flora och fauna finns i anslutning till bostadsområden.

### *Internationellt agerande*

För att nå målen om bevarande av biologisk mångfald behövs starka internationella överenskommelser inom miljöområdet såväl inom nyttjandesektorerna som genom handelsöverenskommelser vilka främjar styrmedel och incitament för ett långsiktigt ansvarstagande. Kunskapsunderlaget om ekosystemens betydelse för miljö- och utvecklingsfrågor behöver stärkas. Detta gäller inte minst känslighet för klimatförändringar och den roll ekosystemen spelar för att motverka en farlig klimatförändring och lindra dess effekter.

Policyutvecklingen inom konventionen om biologisk mångfald har särskilt stor betydelse liksom EU:s direktiv på miljöområdet samt EU:s jordbrukspolitik. Sverige hade under ordförandeskapet för EU under hösten 2009 en ledande roll för utvecklingen inom konventionen för

biologisk mångfald och bidrog till att ekosystemtjänsternas betydelse hamnat i fokus för det fortsatta arbetet.

Under 2010 sker förhandlingar om ett nytt globalt mål, eller långsiktig vision, för biologisk mångfald, och en ny strategisk plan för Konventionen om biologisk mångfald. Även EU förväntas anta nya gemensamma mål för arbetet inom unionen. Förhandlingar sker även om att förbättra kunskapsunderlaget för alla berörda konventioner och organ genom att inrätta en mellanstatlig plattform för kunskap om biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES). Sverige arbetade under EU-ordförandeskapet för att EU:s mål ska bidra till den globala situationen, och att den ekonomiska betydelsen av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska synliggöras för att underlätta goda incitament. Sverige har även bidragit till att processen mot en IPBES har tagit viktiga steg framåt. Det är viktigt att ta fram en strategi för att säkra hållbar ekonomisk utveckling inom de ramar som sätts av vårt behov av fungerande ekosystem. Vi kommer att delta aktivt i arbetet och föra fram de slutsatser som antogs under Sveriges ordförandeskap.

### *Konsekvenser*

Vid ett hållbart nyttjande av mångfaldens resurser kommer ekosystemen även i framtiden att kunna leverera tjänster även om klimatförändringar kommer att medföra en viss påverkan. Om utarmningen av den biologiska mångfalden fortsätter i samma takt som hittills kommer det att kräva stora kostnader för samhället vid restaurering och återställande av naturtyper och ekosystem om miljökvalitetsmålet ska nås.

Ovan nämnda insatser ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

## Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 18 mars 2010.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Krantz, Ohlsson.

Föredragande: Carlgren

---

Regeringen beslutar proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.





