

Regeringens proposition

2000/01:130

Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier Prop.
2000/01:130

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 april 2001

Göran Persson

Kjell Larsson
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Förslagen i denna proposition innebär att det konkreta miljöarbetet förstärks kraftfullt de kommande åren. Förslagen avser att leda till omfattande miljöförbättringar och en betydande ekologisk modernisering i vårt land inom den kommande tioårsperioden.

Regeringens övergripande miljöpolitiska mål är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Arbetet med att nå en hållbar utveckling fortsätter. De 15 miljö kvalitetsmålen, som riksdagen i bred enighet antagit, gör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling tydlig. De är formulerade utifrån den miljöpåverkan naturen tål och definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot.

Propositionen vidareutvecklar den miljömålsstruktur som riksdagen i april 1999 fattade beslut om (bet. 1998/99MJU:6, rskr. 1998/99:183). På riksdagens begäran lämnar regeringen nu ett samlat förslag till delmål, åtgärder och strategier för att nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen föreslår att den nya miljömålsstrukturen skall ersätta de miljömål som riksdagen antagit inom ramen för miljöpolitiken före beslutet om propositionen 1997/98:145 (bet. 1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183).

I propositionen lämnas förslag till delmål och åtgärdsstrategier för 14 av de 15 miljö kvalitetsmålen. Målet *Begränsad klimatpåverkan* kommer att behandlas i en särskild proposition under hösten.

Innebörden av respektive miljö kvalitetsmål i ett generationsperspektiv återges i ett antal punkter som närmare anger vilken miljö kvalitet som skall ha nåtts inom en generation. Till varje miljö kvalitetsmål föreslås mellan tre och åtta delmål.

Förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen kan beskrivas så att miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön

som miljöarbetet skall sikta mot, medan delmålen anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. Delmålen avser i de flesta fall läget år 2010. I några fall har en annan tidpunkt valts. Delmålen kan i sin tur vara av olika karaktär. De kan avse en viss miljö kvalitet som skall vara uppnådd eller vissa förändringar, beträffande t.ex. utsläpp, som skall vara genomförda i enlighet med delmålet. Regeringen föreslår ett uppföljningssystem baserat på bl.a. indikatorer. I detta sammanhang föreslår regeringen att ett särskilt miljömålsråd knutet till Naturvårdsverket bör inrättas. Miljömålsrådet bör ansvara för att följa upp och rapportera till regeringen hur miljömålsarbetet fortskrider inför den redovisning av miljömålsarbetet som regeringen regelbundet skall ge riksdagen. Regeringen föreslår att innevarande års anslag till miljöövervakning m.m. skall få användas för sådan uppföljning och rapportering. Regeringen anser att det är viktigt att miljöarbetet ses dynamiskt och i ett globalt perspektiv. Erfarenheter visar att det är svårt att förutse framtida miljöproblem. Nya och i dag okända eller underskattade miljöproblem kan komma att bli aktuella allt eftersom tiden går och kunskaperna ökar och ny, miljöanpassad teknik introduceras. Det innebär att mål och medel så långt möjligt är utformade så att de kan anpassas till nya förutsättningar.

Det är regeringens uppfattning att en tydlig miljömålsstruktur, i kombination med ett tydligt uppföljningssystem, gör en effektiv mål- och resultatstyrningsprocess möjlig. Det är viktigt att utnyttja åtgärder som kan bidra till att uppnå flera miljö kvalitetsmål på samma gång och som bidrar till att uppfylla även andra politiska mål. Som exempel på detta föreslår regeringen tre åtgärdsstrategier som skall vara vägledande för det framtida miljöarbetet. Dessa är effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Dagens miljöproblem medför avsevärda kostnader. De tar sig uttryck i form av produktionsförluster och materialförstöring, försämrad hälsa och förluster av kulturarv och biologisk mångfald. Värdet av en hälsosammare livsmiljö kan speglas i ett minskat antal vårddagar, minskad läkemedelskonsumtion, färre sjukskrivningar och sjukpensioneringar. Att nå en ekologiskt hållbar utveckling ger också positiva välfärdseffekter som en god livsmiljö, bevarad biologisk mångfald och skydd av natur- och kulturlandskapet.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner protokollet av den 1 december 1999 angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (det s.k. Göteborgsprotokollet). Regeringen föreslår vidare att riksdagen godkänner 1999 års justeringar och ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Ärendet och dess beredning	7
2.1	Miljömålskommittén.....	7
2.2	Klimatkommittén och Kemikalieutredningen	8
2.3	Nationella folkhälsokommittén.....	8
2.4	Miljövårdsberedningens dialog med näringslivet.....	8
2.5	Miljöbalkskommittén.....	9
2.6	Inomhusmiljön och radonfrågor behandlas senare	9
2.7	Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar	9
2.8	Montrealprotokollet	10
3	En tydlig målstruktur för den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling	11
3.1	Hållbar utveckling – den ekologiska dimensionen	11
3.2	Målstruktur.....	13
4	Det nya miljöarbetet	17
4.1	Det frivilliga miljöarbetet	17
4.2	Sektorsansvar för miljön och miljöledning hos myndigheterna.....	20
4.3	Forskning och utveckling.....	25
4.4	Utbildning	26
5	Internationellt miljöarbete	28
5.1	Samspelet mellan det nationella och det internationella miljöarbetet	28
5.2	Hållbarhetsstrategier för EU:s politikområden	29
5.3	Utvidgningen av EU	31
5.4	Det nordiska samarbetet och Östersjösamarbetet	32
5.5	Miljömålsarbete i ett globalt perspektiv	32
5.6	Strategi för uppbyggnad av förhandlingsunderlag i det internationella konventionsarbetet.....	35
6	Begränsad klimatpåverkan	36
7	Frisk luft	38
8	Bara naturlig försurning	48
9	Giftfri miljö	58
10	Skyddande ozonskikt.....	65
11	Säker strålmiljö.....	72
12	Ingen övergödning.....	79
13	Levande sjöar och vattendrag.....	90
14	Grundvatten av god kvalitet	102
15	Hav i balans samt levande kust och skärgård.....	112
16	Myllrande våtmarker	125

17	Levande skogar.....	137
18	Ett rikt odlingslandskap.....	148
19	Storslagen fjällmiljö	159
20	God bebyggd miljö.....	171
21	Strategier för att uppnå miljö kvalitetsmålen	196
21.1	Strategier	196
21.2	En strategi för effektivare energianvändning och transporter	198
21.3	En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp	209
21.4	En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.....	213
22	Lagstiftning m.m.	218
23	Uppföljning och utvärdering	223
23.1	Ett system för nationell och regional uppföljning	223
23.2	Ett miljömålsråd.....	228
23.3	Finansiering.....	229
23.4	Redovisning till riksdagen	230
24	Länsstyrelser och kommuner.....	232
24.1	Länsstyrelserna	232
24.2	Konsekvenser av förslagen	237
24.3	Kommunerna.....	238
24.4	Konsekvenser av förslagen	241
25	Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser och effekter i ett generationsperspektiv	242
25.1	Effekter i ett generationsperspektiv	242
25.2	Ekonomiska konsekvenser.....	244
26	Godkännande av 1999 års protokoll angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon till konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar m.m.	250
27	1999 års ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.....	253

Bilaga 1	Inledning och sammanfattning av Miljömålskommitténs betänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52).....	<i>1</i>
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna avseende Miljömålskommitténs betänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52)	49
Bilaga 3	Inbjudan till regeringens remissmöte med ungdomar den 13 september 2000 om Miljömålskommitténs betänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar jämte förteckning över inbjudna ungdomsorganisationer.....	51
Bilaga 4	Protokoll angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon (bilaga till avsnitt 26).....	53



Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser avseende förslag om Sveriges godkännande av 1999 års protokoll angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon	124
Bilaga 6	1999 års justeringar och ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet (bilaga till avsnitt 27).....	125
Bilaga 7	Kallelse till hearing om ratificering av 1999 års ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet och sammanställning över remissinstanserna avseende ratificering av protokollet	139
Bilaga 8	En samlad målstruktur	141
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 april 2001.....	158

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels godkänner regeringens förslag om

1. delmål för de 15 miljö kvalitetsmål (avsnitt 7–20) som tidigare antagits av riksdagen,

dels godkänner

2. att den nya miljömålsstrukturen skall ersätta de miljömål som riksdagen antagit inom ramen för miljöpolitiken före beslutet om propositionen 1997/98:145 (bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) (avsnitt 3.2),

dels godkänner

3. vägledande strategier för att uppnå miljö kvalitetsmålen (avsnitt 21.1),

dels godkänner

4. att det under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård uppförda ramanslaget 34:2 Miljöövervakning m.m. för år 2001 används för uppföljning och rapportering av miljö kvalitetsmålen i enlighet med vad regeringen har anfört (avsnitt 23.3),

dels godkänner

5. protokollet av den 1 december 1999 angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (avsnitt 26),

6. 1999 års justeringar och ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet (avsnitt 27).

På förslag av regeringen i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige fattade riksdagen i april 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljö kvalitetsmål (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). I sitt betänkande anförde Miljö- och jordbruksutskottet att det är delmålen snarare än de allmänt formulerade miljö kvalitetsmålen som kommer att utgöra underlag för miljö politiska 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 miljö kvalitetsmålen.

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med miljöpartiet och vänsterpartiet.

2.1 Miljömålskommittén

I maj 1998 tillkallade regeringen en parlamentarisk beredning om mål i miljöpolitiken (dir. 1998:45). Beredningens uppdrag var att – mot bakgrund av propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål och riksdagens kommande beslut om den – göra en samlad översyn av vilka delmål som behövs för att Sveriges nationella miljö kvalitetsmål, med undantag för målet *Begränsad klimatpåverkan*, skulle kunna nås inom en generation. I uppdraget ingick bl.a. att utvärdera de miljömässiga och samhällsekonomiska konsekvenserna av delmål och åtgärder som regeringen eller myndigheterna föreslagit. Den parlamentariska beredningen antog namnet Miljömålskommittén (M 1998:07).

I november 1999 fick Miljömålskommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att föreslå hur miljömålen, inklusive delmål och åtgärdsstrategier, skall följas upp och vid behov revideras (dir. 1999:96). I uppdraget ingick även att föreslå nya eller förändrade styrmedel som enligt kommitténs bedömning behövs för att uppnå delmålen. Kommittén skulle i sitt fortsatta arbete beakta riksdagens uttalande om att riksdagen bör ta ställning till utformningen av delmålen. I uppdraget ingick vidare att studera det pågående regionala och lokala miljö målsarbetet och redovisa behovet av ytterligare åtgärder på området.

Miljömålskommittén överlämnade i juni 2000 sitt slutbetänkande *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (SOU 2000:52). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats och remissinstanserna är förtecknade i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns hos Miljödepartementet (dnr M2000/2362/Mk). Ett remissmöte med ungdomar ägde rum den 13 september 2000 då inbjudna representanter från olika ungdomsorganisationer fick möjlighet att ge synpunkter på betänkandet (*bilaga 3*). En deltagarförteckning och

2.2 Klimatkommittén och Kemikalieutredningen

Miljömålskommitténs uppdrag har haft nära samband med uppdragen till två andra kommittéer, Klimatkommittén (M 1998:06) och Kemikalieutredningen (M 1998:09), vilkas arbete också ligger till grund för förslag från regeringen under år 2001.

Således har Klimatkommittén haft i uppdrag att lägga fram förslag till en samlad svensk strategi och ett åtgärdsprogram för att begränsa och reducera utsläppen av koldioxid och vissa andra växthusgaser (dir. 1998:40). Denna kommitté har i betänkandet Förslag till svensk klimatstrategi (SOU 2000:23) redovisat förslag om miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och mål i skilda tidsperspektiv för minskning av utsläppen av växthusgaser för Sverige. Regeringen avser att behandla förslagen till delmål i en särskild proposition om en svensk klimatstrategi hösten 2001. Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* redovisas dock i den övergripande miljömålsstrukturen.

Kemikalieutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken (dir.1998:91 och dir. 2000:41). Denna kommitté har redovisat sitt uppdrag i betänkandet Varor utan faror (SOU 2000:53). Vissa av Miljömålskommitténs förslag om delmål för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* (avsnitt 9) bygger på Kemikalieutredningens arbete. Regeringen har behandlat huvuddelen av förslagen till delmål i propositionen 2000/01:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö. Frågan om delmål beträffande förorenade områden behandlas dock i det följande.

2.3 Nationella folkhälsokommittén

Nationella folkhälsokommittén (S 1995:14) har haft i uppdrag att utarbeta nationella mål för folkhälsoutvecklingen (dir. 1995:158 och dir. 1997:89). I oktober 2000 presenterade kommittén slutbetänkandet Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan (SOU 2000:91). De prioriteringar som Folkhälsokommittén har redovisat för miljö och hälsa stämmer väl överens med prioriteringarna i Miljömålskommitténs och Kemikalieutredningens betänkanden. Folkhälsokommittén ställer sig därmed bakom de delmål som Miljömålskommittén har föreslagit under miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Giftfri miljö* (avsnitt 9), *Säker strålmiljö* (avsnitt 11) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20). Frågan om samordning av aktiviteter inom områdena miljö och folkhälsa behandlas i avsnitt 23 Uppföljning och utvärdering.

2.4 Miljövårdsberedningens dialog med näringslivet

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A), som är regeringens råd i miljöfrågor, har regeringens uppdrag att medverka i arbetet med att ta fram

strategier för utveckling av ett ekologiskt hållbart näringsliv genom att föra en dialog med delar av näringslivet om hållbar utveckling (dir. 1998:65). Den 11 december 2000 presenterades resultatet av Miljövårdsberedningens två näringslivsdialoger Bygga/Bo och Framtida handel. Dialogerna har resulterat i visioner, mål och strategier för en hållbar bygg- och fastighetssektor och för en hållbar handel med dagligvaror. Delar av resultatet behandlas i denna proposition under rubriken Det nya miljöarbetet (avsnitt 4). Miljövårdsberedningen har i mars 2001 redovisat sitt uppdrag att ta fram strategier för utveckling av ett ekologiskt hållbart näringsliv i sitt betänkande Tänk nytt, tänk hållbart! – dialog och samverkan för hållbar utveckling (SOU 2001:20). Betänkandet innehåller bl.a. förslag till riktlinjer för hur frivilliga överenskommelser och dialoger med näringslivet kan användas i miljöarbetet. Regeringen avser att remittera betänkandet.

2.5 Miljöbalkskommittén

Miljöbalkskommittén (M 1999:03) är en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Enligt sina direktiv (dir. 1999:109, dir. 2001:25) skall kommittén bl.a. ägna särskilt intresse åt tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler hos domstolar och myndigheter. Kommittén lade i december 2000 fram ett delbetänkande Uppföljning av miljöbalken – Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116). Senast den 1 juli 2002 skall kommittén lämna förslag till de mer omfattande ändringar av lagstiftningen som uppdraget kan medföra och samtidigt redovisa de hittills gjorda erfarenheterna av miljöbalkens hänsynsregler. I sitt slutbetänkande, senast den 31 december 2003, skall kommittén redovisa en fullständigare bild av hur miljöbalken fått genomslag i den praktiska tillämpningen liksom andra frågor som rör uppföljningen av de centrala instrumenten i balken.

2.6 Inomhusmiljön och radonfrågor behandlas senare

Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (avsnitt 20) innefattar både inomhus- och utomhusmiljön. I föreliggande proposition behandlas främst frågor som rör vår utomhusmiljö, men även vissa inomhusmiljöfrågor som t.ex. energieffektivisering. Regeringen avser att behandla övriga frågor om inomhusmiljön inklusive fastställande av delmål för radon med flera frågor i en särskild proposition.

2.7 Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar

Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar undertecknades i Genève den 13 november 1979 och trädde i kraft den 16 mars 1983. Konventionen har hittills tillträtts av 45 medlemsstater inom FN:s Ekonomiska kommission för Europa samt Europeiska gemenskapen.

Förutom europeiska länder omfattar konventionen även Förenta staterna och Kanada. Konventionen är av ramkaraktär. Överenskommelser om särskilda åtgärder träffas genom protokoll till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 12 februari 1981. Sju protokoll till konventionen har tidigare förhandlats fram. Samtliga protokoll har ratificerats av Sverige.

År 1995 gav konventionens verkställande organ ett mandat till arbetsgruppen för strategier, Working Group on Strategies (WGS), att förhandla fram ett protokoll om att minska effekterna av försurning, övergödning och marknära ozon. Kort därefter inleddes förhandlingsarbetet under svenskt ordförandeskap.

Protokollet undertecknades vid ett möte i Göteborg den 1 december 1999. Hittills har 31 länder undertecknat protokollet.

För ikraftträdande krävs att minst 16 parter ratificerar, godtar eller godkänner protokollet. Protokollet har upprättats på engelska, franska och ryska. I *bilaga 4* finns den svenska översättningen och den engelska texten av protokollet med bilagor.

Protokollet har remissbehandlats (dnr M2000/738/Mk). En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 5*

2.8 Montrealprotokollet

Parterna till Montrealprotokollet har vid sitt elfte möte som ägde rum i Beijing i december 1999 beslutat om ytterligare justeringar och ändringar i protokollet (*bilaga 6*). Ändringarna innebär skärpta åtgärder för produktion av väteklorfluorkarboner (HCFC) i såväl industri- som utvecklingsländer. Ändringarna kräver ratificering av parterna.

Härutöver beslutades vid partsmötet vissa justeringar som innebär ytterligare skärpningar i utvecklingsplanerna för ämnen som omfattas av protokollets bestämmelser. Sådana justeringar är direkt bindande för parterna och kräver ingen ratificering.

Sverige har ingen produktion av kontrollerade ämnen. Ändringarna i Montrealprotokollet föranleder inte några lagstiftningsåtgärder. I den mån ändringarna inte kommer att regleras genom revidering av Europaparlamentets och rådets förordning 2037/2000, kan nödvändiga ändringar göras i förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Protokollet har remissbehandlats vid ett remissmöte den 23 november 2000 (dnr M2000/3174/Kn). En förteckning av remissinstanserna finns i kallelsen till mötet (se *bilaga 7*).

3 En tydlig målstruktur för den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling

Prop. 2000/01:130

3.1 Hållbar utveckling – den ekologiska dimensionen

Regeringens bedömning: Miljökvalitetsmålen tydliggör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling. De beskriver den kvalitet eller det tillstånd för den svenska miljön och dess natur- och kulturreсурter som är långsiktigt ekologiskt hållbar.

Delmål till miljökvalitetsmålen och åtgärder för att nå dem bör utformas med utgångspunkt i följande fem grundläggande värden:

1. Människors hälsa
2. Den biologiska mångfalden och naturmiljön
3. Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
4. Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
5. En god hushållning med naturresurser.

Miljömålskommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser det viktigt att klargöra kopplingarna mellan de grundläggande fem värdena, miljökvalitetsmålen och en ekologiskt hållbar utveckling. Relationen mellan begreppen *hållbar utveckling* och *ekologiskt hållbar utveckling* bör också tydliggöras. Flera remissinstanser framhåller att en hållbar utveckling förutsätter ett helhetstänkande och ett samordnat och integrerat arbetssätt över sektors- och nationsgränserna.

Skälen för regeringens bedömning: En hållbar utveckling är en samhällsutveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov (Brundtlandkommissionen 1988). FN:s konferens i Rio de Janeiro år 1992 betonade sambandet mellan social, kulturell, ekonomisk och ekologisk utveckling. Riodeklarationens första princip lyder: ”I strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum. Hon har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen.” Som underlag för det vidare arbetet med en hållbar utveckling behöver mål utvecklas för de olika dimensionerna i begreppet hållbar utveckling – den ekologiska, den ekonomiska och den sociala dimensionen. De 15 miljökvalitetsmålen tydliggör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling. De beskriver den kvalitet eller det tillstånd för den svenska miljön och dess natur- och kulturreсурter som är långsiktigt ekologiskt hållbar.

Historiskt sett har de ekonomiska och sociala politikområdena haft en högre prioritet än miljöområdet. Ekonomisk tillväxt och social trygghet prioriterades före en god miljö. Prioriteringen var ursprungligen omedveten i så måtto att vår kunskap om vilka konsekvenser industrialiseringen fick på miljön var dålig. I dag är vi inte längre okunniga om sambanden. Vi måste agera för att skapa jämvikt mellan tillväxt, sysselsättning, trygghet och god miljö. Möjligheterna att nå de miljöpolitiska målen är på samma sätt beroende av utvecklingen inom de ekonomiska och sociala politikområdena. Ambitionen är att de olika dimensionerna

skall samverka med varandra för att åstadkomma en hållbar utveckling. En sådan utveckling kan dock inte ses enbart utifrån ett perspektiv som sätter människan i centrum. Detta uttrycks i miljöbalkens portalparagraf, där en hållbar utveckling sägs bygga på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl (miljöbalken 1 kap. 1 §).

Åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen är en viktig del av arbetet för en hållbar utveckling. För att målen skall kunna nås behöver åtgärder vidtas inom alla politikområden. Miljöaspekter måste integreras i alla beslut. Sektorsansvaret behandlar ansvarsfördelningen i vårt arbete med att förverkliga det ekologiskt hållbara samhället och möjliggör ett arbetsätt där miljöhänsyn vägs in i alla beslut. Beslut inom olika politikområden skall bidra till en hållbar utveckling. Det innebär att överväganden skall göras om avvägningar mellan de olika dimensionerna i hållbar utveckling där miljö kvalitetsmålen beskriver den ekologiska dimensionen. Metoder för att ta hänsyn till kostnader för miljöpåverkan måste därför byggas in i de ekonomiska och sociala beslutsmodellerna. Kunskaperna om miljön måste öka och miljö kvalitetsmålen göras tydliga och användbara för beslutsfattare inom samhällets alla områden.

Det är viktigt att utnyttja åtgärder som kan bidra till att uppnå flera miljö kvalitetsmål på samma gång och som bidrar till att uppfylla även andra politiska mål. Som exempel på detta föreslår regeringen i denna proposition tre åtgärdsstrategier. Dessa är: effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Varje strategi utgör en kombination av åtgärder och styrmedel som preciseras närmare i avsnitt 21. Strategierna är väsentliga för miljö kvalitetsmålen infriande och ger bättre förutsättningar för en god kostnadseffektivitet än om åtgärderna bedöms mål för mål. Strävan skall vara att åtgärder som leder till den minst kostnadskrävande måluppfyllelsen skall vidtas.

Miljöarbetet måste ses dynamiskt och i ett globalt perspektiv. Erfarenheten visar att det är svårt att förutse framtida miljöproblem. Nya och i dag okända eller underskattade miljöproblem kan komma att bli aktuella allteftersom tiden går och kunskaperna ökar. Det innebär att mål och medel så långt möjligt bör utformas så att de kan anpassas till nya förutsättningar. Uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen kan medföra att dessa behöver förändras även av andra skäl såsom samhälls-ekonomiska effekter eller det statsfinansiella läget. De samhälls-ekonomiska övervägandena måste dock ske i ljuset av åtagandet att de stora miljöproblemen skall vara lösta inom loppet av en generation.

Försiktighetsprincipen skall gälla så som den uttrycks i miljöbalken, dvs. för en verksamhet eller åtgärd där det finns skäl att anta att denna kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön skall skyddsåtgärder utföras, begränsningar iakttas och försiktighetsmått vidtas för att förhindra detta (miljöbalken 2 kap. 3 §). En ekologiskt hållbar utveckling i en del av världen får inte nås på bekostnad av miljö och välfärd i en annan del av världen. En förbättrad resurshushållning med effektiviserad resursförbrukning kan bidra till att öka förutsättningarna för en ekologiskt hållbar utveckling, både i ett nationellt och i ett globalt perspektiv. Riksdagen har beslutat om riktlinjer för resurseffektivitet. Ekologisk hållbarhet uppnås genom att miljön skyddas så att

föreningar inte skadar människors hälsa, kulturarvet eller naturens förmåga att ta emot och bryta ner dem, genom att energi och andra resurser används effektivt, genom att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga säkras och genom ett varsamt brukande av vår kulturmiljö. En framgångsrik strategi för ekologiskt hållbar utveckling måste baseras på en ansvarsfull förvaltning av vår naturmiljö och vårt gemensamma kulturarv. Den måste också vara förenlig med en positiv social och ekonomisk utveckling.

Miljökvalitetsmålen och de nu föreslagna delmålen bygger på fem grundläggande värden som innebär: att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och trygga en god hushållning med naturresurserna. Dessa värden överensstämmer med innehållet i den nyss nämnda definitionen av ekologisk hållbarhet och med det miljöarbete som bedrivits hittills. De krav som ställs på miljöbalkens tillämpning i dess 1 kap. 1 § utgår från motsvarande värden.

De fem värdena för miljökvalitetsmålen utgör de grundläggande krav som miljökvalitetsmålen måste svara mot för att kvalificeras som just miljökvalitetsmål. Regeringen delar den syn som Miljömålskommittén redovisar vad avser de fem grundläggande värdena.

De fem grundläggande värdena för miljökvalitetsmålen får inte uppfattas som enskilda storheter. De är beroende av varandra och samspelar. Alla dessa värden bör beaktas så att människornas upplevelse av miljön berikas, förståelsen av dess uppbyggnad fördjupas och förmågan att vårda och använda den på ett hållbart sätt utvecklas.

3.2 Målstruktur

Regeringens förslag: De 15 miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt och de delmål som nu föreslås skall utgöra en samlad målstruktur. Det övergripande målet för miljöpolitiken åskådliggörs genom denna målstruktur. Delmålen skall beslutas av riksdagen. De 15 miljökvalitetsmålen och de delmål som fastställs för dessa skall ersätta de miljömål av skilda slag och för olika nivåer som riksdagen tidigare före beslutet om propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) har antagit inom ramen för miljöpolitiken. Nya mål kan tillföras målstrukturen och beslutade mål kan revideras efter särskilt riksdagsbeslut. Detta kan ske i samband med den utvärdering som beskrivs i avsnitt 23 eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. Regionala och lokala mål samt sektorsmål utvecklas vid behov med utgångspunkt i mål beslutade av riksdagen.

Målstrukturen skall vara:

1. Miljökvalitetsmålen – för närvarande 15 till antalet – som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot. Miljökvalitetsmålen fastställs av riksdagen som även skall fastställa eventuella ändringar av och tillägg till miljökvalitetsmålen.

2. Delmål för miljö kvalitetsmålen som anger att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation. Även delmålen skall fastställas av riksdagen.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén använder dock benämningen *etappmål* där regeringen i denna proposition använder benämningen *delmål*.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag.

Skälen för regeringens förslag: Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. I samband med 1999 års miljöpolitiska beslut fastställde riksdagen en ny struktur i arbetet med miljömål och 15 nationella miljö kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). De 15 miljö kvalitetsmålen beskriver den kvalitet eller det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturresurser som är långsiktigt ekologiskt hållbar. De är utgångspunkten för ett målsystem som skall styra ett brett upplagt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden (se avsnitt 4.1). Miljö kvalitetsmålen är sektorsövergripande och bildar utgångspunkter för fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning.

I denna proposition föreslås delmål som behövs för det fortsatta arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen (se avsnitt 7–20). Delmålen ingår i målstrukturen och är utgångspunkter för att i ett nästa steg precisera miljöstrategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Ansvaret för att, där det är lämpligt, precisera sektorsmål med utgångspunkt i delmålen ligger på de olika samhällssektorerna (se avsnitt 4.2). Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret för de regionala anpassningar av de nationella målen som kan behövas (se avsnitt 24.1). Kommunerna ansvarar för sådana lokala anpassningar av de nationella målen som de finner nödvändiga (se avsnitt 24.3). Ett system för uppföljning och utvärdering av arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen redovisas i avsnitt 23.

I enlighet med vad riksdagen har uttalat skall delmål till miljö kvalitetsmålen beslutas av riksdagen (bet. 1998/99: MJU6 s. 34). Förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen kan beskrivas så att miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot, medan delmålen skall ange inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. Innebörden av respektive miljö kvalitetsmål i ett generationsperspektiv återges i ett antal punkter under regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet. Dessa punkter anger närmare vilken miljö kvalitet som skall ha nåtts inom en generation. Miljö kvalitetsmålet sett i ett generationsperspektiv grundar sig, så långt möjligt, på dagens kunskap och kan komma att korrigeras när ny kunskap motiverar detta. Delmålen avser läget år 2010 eller annan tidpunkt som valts i skilda fall. Delmålen kan i sin tur vara av olika karaktär. De kan avse en viss miljö kvalitet som skall vara uppnådd eller vissa förändringar, t.ex. beträffande utsläpp, som skall genomföras i enlighet med delmålet. De kan också avse en process som krävs för att målet skall kunna nås.

Antalet miljökvalitetsmål är för närvarande 15 till antalet. I många av förslagen till delmål behandlas frågor rörande biologisk mångfald. Flera förslag till delmål gäller skydd av hotade arter. Ett 16:e miljökvalitetsmål om biologisk mångfald skulle kunna komplettera dagens miljökvalitetsmål och ge en tydligare målstruktur eftersom många arter är beroende av flera biotoper. Regeringen avser därför, efter att berörda myndigheter analyserat utformningen av ett sådant mål, att återkomma till riksdagen senast år 2005 med förslag på ett 16:e miljökvalitetsmål för biologisk mångfald. I den uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål som kommer att göras kontinuerligt avser regeringen att noga följa utvecklingen av miljötillståndet. För de miljökvalitetsmål där det redan i dagsläget kan råda viss osäkerhet om målet nås med föreslagna delmål avser regeringen att följa utvecklingen särskilt noga och inhämta nya kunskaper nationellt och från omvärlden. Utvärderingarna kan sedan leda till att regeringen snarast återkommer med förslag till nya åtgärder för att delmålen skall nås eller att delmålen revideras.

Genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU) är Sverige sedan år 1995 bundet av den rättsordning som gäller inom Europeiska gemenskaperna (EG). I många fall innehåller EG-rätten skyldighet för medlemsstaterna att vidta åtgärder i syfte att uppnå en viss miljöeffekt. Flera sådana åtgärder kan på ett naturligt sätt inordnas i miljömålsstrukturen. Det råder dock en begränsad valfrihet för Sveriges del beträffande utformningen av sådana mål som grundar sig på kraven enligt EG:s bindande rättsakter, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att genomföra dessa. Sverige kan därmed inte sätta upp mindre ambitiösa mål för egen del. Däremot finns, när det rör sig om s.k. minimidirektiv, möjligheten att under vissa förutsättningar sätta upp mål som sträcker sig längre (se avsnitt 5.1). Regeringen redogör i respektive målavsnitt för vilka delmål som utgör EG-rättsliga skyldigheter.

Miljökvalitetsmålen skall kunna utvecklas i takt med att erfarenheter och kunskap erhålls om hur miljön skall förbättras. Nya delmål bör kunna utformas när det behövs för det fortsatta arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. I likhet med vad som gäller för de delmål som regeringen nu föreslår skall sådana framtida delmål fastställas av riksdagen.

Den nya strukturen skall ersätta de miljömål av skilda slag och för olika nivåer som riksdagen före beslutet om propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål (bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) har antagit inom ramen för miljöpolitiken (se prop. 1997/98:145 s.39 och bilaga 57). Det är således miljökvalitetsmålen med delmål som skall vara vägledande för statliga och andra samhällsaktörers åtgärder på miljöområdet. Vissa av de tidigare målen inlemmas i den nya strukturen, medan andra numera saknar aktualitet. Regeringen föreslår att riksdagen beslutar att den nya strukturen skall ersätta de tidigare miljömålen. Förslaget innefattar inte sådana s.k. sektorsmål som har beslutats inom särskilda politikområden såsom jordbrukspolitiken, kulturpolitiken, skogspolitiken, rennäringspolitiken och transportpolitiken.

I *bilaga 8* redovisas en översiktlig sammanställning av den föreslagna nya miljömålsstrukturen.

Regeringen har eftersträvat att uppfylla följande kriterier när det gäller delmålen.

1. De skall vara tydliga och överskådliga.
2. De skall vara uppföljningsbara på kort och lång sikt.
3. De skall ingå i en heltäckande struktur.
4. De skall kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete.

Delmålen kan få stor betydelse i skilda sammanhang i samhället. De kan vara till ledning vid tillämpningen av lagstiftningen på miljöområdet. De kan också utgöra en grund för regionalt och lokalt målarbete och användas som grund för sektorsmål och mål som sätts upp inom ramen för miljöledningssystem. Det regionala och lokala miljömålsarbetet innebär både att belysa vilka åtgärder som behöver vidtas på regional och lokal nivå för att nå miljömålen och att vid behov utveckla regionala och lokala miljömål som ger konkreta riktningssamtal för miljöarbetet (se avsnitt 24). Sektorsmålen skall, där de bedöms vara effektiva och till hjälp, utformas så att de leder till att delmål och nationella miljö-kvalitetsmål kan nås. Delmålen kommer också att ha betydelse för Sveriges ställningstaganden i internationella förhandlingar. I den nya strukturen för arbetet med miljömål ger miljö-kvalitetsmålen och del-målen vägledning för allt miljöarbete som bedrivs inom olika samhälls-sektorer och på skilda nivåer av aktörer inom alla samhällsområden.

Målstrukturen har så långt möjligt utformats så att ny kunskap och nya miljöproblem kan tas om hand utan att hela strukturen behöver rubbas.

Miljöpolitiken har under flera decennier arbetat mot flera mål. Arbetet med att nå dessa mål har dock inte bedrivits på ett systematiskt sätt. Den uppföljning och utvärdering som gjorts har inte varit konsekvent utformad för att ge konkreta svar på om de vidtagna åtgärderna gett avsedd effekt. Miljömålsstrukturen måste därför kompletteras med ett effektivt och enkelt system för uppföljning, utvärdering och rapportering (se avsnitt 23). Alla berörda parter skall kunna bedöma om de vidtagna åtgärderna och strategierna för att nå miljö-kvalitetsmålen är effektiva.

4.1 Det frivilliga miljöarbetet

Regeringens bedömning: För att klara av dagens stora miljöproblem inom en generation krävs medverkan av alla som verkar i samhället, inom alla samhällsområden och på alla nivåer. Den nya strukturen för arbete med miljömål ger förutsättningar för ett mer effektivt arbete för ett hållbart Sverige. Miljöarbetet bör integreras i alla verksamheter och var och en måste ta sin del av ansvaret. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. Ekonomiska och rättsliga styrmedel, med miljöbalken som central lagstiftning, bildar tillsammans med myndigheternas arbete utgångspunkter och en stomme för miljöarbetet i den nya strukturen. Sektorsansvaret för miljön behöver utvecklas liksom tvärsektoriella arbetssätt. Olika former för miljöarbete som användning av miljöledningssystem, miljövarudeklarationer, miljömärkning, utveckling av miljöteknik och miljöinriktad upphandling bör utvecklas och fördjupas. Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med frivilliga överenskommelser och en dialog mellan staten och näringslivet. Det miljöarbete som under lång tid bedrivits av frivilligorganisationer bör uppmärksammas och stödjas av myndigheterna.

Miljömålskommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* konstaterar att arbetet med miljömål hos myndigheter, kommuner och organisationer i hela landet utgör dels ett ordentligt kliv framåt i miljöarbetet, dels ett steg framåt i hela arbetet med att styra in samhällsutvecklingen med sikte på ett hållbart samhälle. *Fiskeriverket* delar uppfattningen att miljöarbetet bör integreras i alla verksamheter och att det förebyggande arbetet skall prioriteras. *Svenska Jägareförbundet* anser att det är av största vikt att det konkreta arbetet med att genomföra miljö kvalitetsmålen i framtiden involverar alla aktörer: myndigheter, organisationer, näringsliv och enskilda. *LRF Ungdomen* anser att ansvaret för att uppnå miljömålen bör flyttas från myndigheter och politiker till den näring som berörs. Man bör utnyttja de intresseorganisationer och andra grupperingar som finns för att sprida kunskap, delaktighet och ansvar om miljömålen bland enskilda personer.

Riksrevisionsverket påpekar att införandet av miljöledningssystem inte nödvändigtvis behöver innebära att företaget eller myndigheten kommer att agera mer miljöanpassat än tidigare. Systemen visar dock att organisationen arbetar med miljöfrågor på ett strukturerat sätt. *Industriförbundet* för fram att Sverige är det land i världen som har flest miljöledningssystem i förhållande till landets storlek. Målstyrningen i dessa system kan ha ledning av miljö kvalitetsmålen på den övergripande nivå som har beslutats av riksdagen. *Riksantikvarieämbetet* anser det viktigt att kulturmiljöaspekterna i miljölednings- och certifieringssystemen utvecklas vidare. *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* anser

att miljömålen kan och bör fungera som vägledning åt företag. Enligt NUTEK förutsätter detta att delmål konkretiseras och anpassas efter de olika företagens förutsättningar.

Skälen för regeringens bedömning: Målet att klara av dagens stora miljöproblem inom en generation kommer att kräva medverkan av alla aktörer i samhället, inom alla samhällsområden och på alla nivåer. Det gäller såväl myndigheter och kommuner som företag, organisationer och enskilda. Enbart lagstiftning och myndighetsarbete räcker inte för att genomföra uppgiften att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Var och en måste ta sin del av ansvaret. En bred medverkan av alla aktörer ökar hänsynstagandet till miljöfrågor och hållbar utveckling i alla beslut i samhället som har relevans för dessa frågor. Många små beslut påverkar miljön vilket ökar behovet av information, utbildning och uppföljning. Samsyn och samverkan behövs för att åstadkomma långsiktigt hållbara lösningar.

Den nya strukturen för arbete med miljömål ger förutsättningar för ett brett upplagt, effektivt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden. En gemensam målbild anger riktningen för arbetet i ett mål- och resultatstyrningssystem med syfte att uppnå ett ekologiskt hållbart samhälle. Ekonomiska och rättsliga styrmedel, med miljöbalken som central lagstiftning, bildar tillsammans med myndigheternas arbete utgångspunkter och en stomme för miljöarbetet i den nya strukturen.

Ett hållbart samhälle förutsätter inte bara en ekologiskt hållbar utveckling utan också utveckling av ekonomi och välfärd. Miljö- och resursfrågorna måste därför hanteras samordnat med samhällsutvecklingen i övrigt och på ett naturligt sätt integreras i arbetet för en långsiktigt hållbar ekonomisk och social utveckling. Sektorsansvaret behöver utvecklas liksom tvärsektoriella arbetsätt. Olika former för miljöarbete som användning av miljöledningssystem, miljövarudeklarationer, miljömärkning, utveckling av miljöteknik, miljöinriktad upphandling, frivilliga överenskommelser och dialog mellan staten och näringslivet behöver utvecklas och fördjupas.

Olika former för miljöarbete

Alltfler engagerar sig i arbetet med att förbättra miljön. Den enskilde kan delta på många olika sätt i miljöarbetet. Det kan ske t.ex. genom att ställa krav på och välja miljöanpassade produkter, att välja miljöanpassade transportsätt, att köra miljöanpassat, att spara energi i bostaden och att hantera avfall miljöanpassat. Det finns olika stort intresse och engagemang hos olika människor för att delta i miljöarbetet. Skilda ekonomiska, sociala och andra förutsättningar som medför att bidraget till miljöbelastningen är olika mellan grupper och mellan individer. Det finns såväl ett socialt/ekonomiskt som ett jämställdhetsperspektiv på det frivilliga engagemanget i miljöarbetet. Sociala och ekonomiska skillnader och möjligheter för olika individer måste beaktas när man talar om förutsättningar. Ekonomiska styrmedel, utbildning och information är exempel på åtgärder som kan bidra till att fördela ansvaret efter miljöbelastning och öka förutsättningarna för att alla skall kunna bidra i miljöarbetet.

Kundtryck och marknadskrav är ofta lika viktiga drivkrafter för företag som lagar och andra styrmedel. Många företag och markägare är aktiva i sitt miljöledningsarbete. För närvarande sker en snabb utveckling av olika metoder för att uppmärksamma miljöfrågorna i näringslivets sätt att arbeta och i valet av produkter. Miljöledning och miljöcertifiering av företag, organisationer och myndigheter leder till att miljöeffekterna av verksamheten uppmärksammas på ett tydligt sätt. Flera företag upplever ett starkt tryck från sina kunder att fortlöpande förbättra miljöförhållandena inom sitt företag. Kundkraven omfattar produkter, processer, system och synsätt.

Miljöledningssystem är ett instrument för att integrera miljö och hållbar utveckling i planering och beslut där samhällets miljömål ger inriktning för målformuleringen. Inom det internationella systemet ISO 14001 och EU:s system EMAS ställs krav på att företagen skall ange sitt arbete i förhållande till nationella mål. Svenska företag har en högre procentuell anslutning till dessa system än företagen i något annat land. Allt fler branscher och företag följer utvecklingen och ställer upp mål för sitt miljöarbete. Det finns ofta ett tydligt koncern- och ledningsintresse för miljöledningssystem på grund av marknadskrav eller förväntade konkurrens fördelar. Utvecklingen drivs på av att krav ställs på leverantörer och underleverantörer till certifierade företag. Införandet av miljöledningssystemen har medfört en helhetssyn på miljöfrågorna även om arbetet hittills främst har varit kopplat till den egna verksamhetens utsläpp till luft och vatten.

Lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan kompletteras med andra former för miljöarbete som frivilliga överenskommelser och dialog mellan staten och näringslivet. Dialogen kan skapa en samsyn om utvecklingen och om de strategier som driver arbetet i riktning mot målen. Överenskommelser kan slutas för att nå längre än med befintlig lagstiftning, eller i stället för en rättslig reglering. Sådana arbetssätt innebär att berörda företag och sektorer tar ett stort eget ansvar för ett aktivt miljöarbete. De får möjlighet att utforma specifika åtgärder på effektivast möjliga sätt. Ett exempel är de dialoger om hållbar utveckling inom bygg- och fastighetssektorn och inom dagligvaruhandeln som Miljövårdsberedningen har fört på regeringens uppdrag. Överenskommelser som träffas med olika företag och sektorer bör utformas inom ramen för den nya strukturen för arbete med miljömål.

Frivilligorganisationer i Sverige har under decennier drivit ett förtjänstfullt och framgångsrikt miljöarbete. Tusentals enskilda har lagt ner mycket tid och kraft, tidvis utan större intresse och stöd från myndigheter och samhället i övrigt. Inom många områden har miljöorganisationerna gått i spetsen för utvecklingen av miljöarbetet. Naturvården och miljömärkningen är exempel på sådana områden. Fristående, aktiva och radikala miljöorganisationer, nätverk och andra organisationsstrukturer med en verksamhet baserad på frivilligt engagemang, kommer enligt regeringens mening att spela en viktig roll i miljöarbetet även i framtiden. Miljöorganisationerna bör även fortsättningsvis verka självständigt, fristående från samhällets institutioner men med stöd från myndigheterna.

Miljövarudeklarationer och miljömärkning ger underlag och incitament för både konsumenter och inköpare att välja bästa produkt med

hänsyn till miljö och hållbar utveckling. Regeringen avser att på olika sätt uppmuntra en ökad användning av sådana system. En ökad samordning kan minska kostnaderna för systemen och samtidigt minska riskerna för att de verkar som handelshinder.

I början av 1970-talet hade svenskt näringsliv ett försprång inom utvecklingen av miljöteknik, vilket till stor del berodde på den i ett internationellt perspektiv hårda miljölagstiftningen i Sverige. Genom att driva på omställningen mot en ekologiskt hållbar utveckling och satsa på miljöanpassning av produkter och tjänster kan svenskt näringsliv återta sin ledande position på den internationella miljöteknikmarknaden.

Numera finns det särskilda krav i bokföringslagen (1999:1078) på att viss miljöinformation skall ingå i företagets årsredovisning. Åtskilliga företag omfattas av kravet på obligatorisk årlig miljörapport enligt 26 kap. 20 § miljöbalken. Många arbetar därutöver med särskilda miljöredovisningar på frivillig bas. I EMAS och ISO 14001 ingår redovisning och uppföljning av miljöledningssystem. En del kommuner arbetar med miljöbokslut. Syftet är att miljöfrågorna skall synas i arbetet med den övriga verksamheten. Det är angeläget att detta arbete fortsätter.

4.2 Sektorsansvar för miljön och miljöledning hos myndigheterna

Regeringens bedömning: Genom sektorsansvaret fördelas ansvaret för att uppnå miljö kvalitetsmålen inom samhällets alla sektorer, dvs. att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden. Miljö kvalitetsmålen med delmål och strategier kommer att fungera som en del av underlaget för beslutsfattandet i olika sektorer. Sektorsansvaret för miljön innebär därmed att miljöhänsyn vägs in i besluten inom sektorn. Avvägningar mellan sektorer måste ske med sektorsövergripande beslut. Införandet av miljöledning hos myndigheterna innebär också en integrering av miljöhänsyn. Miljöledningssystem är ett ledningsverktyg för företags och andra organisationers miljöarbete och innebär att arbetet blir strukturerat och systematiserat. Utvecklingen av sektorsansvaret för miljön, införandet av miljöledning och arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen är sammankopplade och kompletterar varandra. Tillsammans utgör de förutsättningar för en decentraliserad och systematiserad mål- och resultatstyrd miljöpolitik där ansvaret för miljön successivt integreras i samhällets sektorer.

Samspelet mellan arbetet med miljömål, miljöledningssystem och sektorsansvar för miljön bör stärkas.

De statliga myndigheternas ansvar för miljöfrågor bör göras mer tydligt, bl.a. genom att deras sektorsansvar för miljön preciseras.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är övervägande positiva till kommitténs förslag. *Statskontoret* understryker betydelsen av att sektorsansvaret utvecklas och att detta sker på ett nyanserat sätt som beaktar

varje myndighets speciella förutsättningar. Sektorsansvaret bör förtydligas både i myndighetens instruktioner och i regleringsbrev. Statskontoret anför vidare att utvecklingen av mål, ansvar och miljöledning bör samordnas i större utsträckning. *Ekonomistyrningsverket* anser det riktigt att utveckla myndigheternas ansvar i instruktioner och betonar även vikten av att det i regleringsbrev ytterligare tydliggörs vad som förväntas av myndigheten. *Riksrevisionsverket* framhåller att det faktum att myndigheterna kan ha svaga mandat att agera inom sin sektor bör beaktas vid överväganden om sektorsansvarets möjligheter. En annan omständighet som verket anser betydelsefull är att det kan finnas målkonflikter mellan miljömålen och myndigheternas huvuduppgifter. Dessa omständigheter gör enligt verkets uppfattning att det är särskilt viktigt att sektorsansvaret definieras. *Riksantikvarieämbetet* framhåller att det är viktigt att rollerna för de myndigheter som har miljö som huvudverksamhet specificeras. *Naturvårdsverket* tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag angående sektorsansvaret och lyfter särskilt fram väsentligheten av samarbete mellan verket och sektorsmyndigheterna. *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* tillstyrker att det klargörs vad sektorsansvaret faktiskt innebär för de olika aktörerna och inom vilka ramar detta arbete avses bedrivas.

Skälen för regeringens bedömning: Sektorsansvaret, dvs. att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden, har slagits fast som ett viktigt arbetssätt i svensk miljöpolitik vid olika tillfällen under det senaste decenniet. I propositionen 1987/88:85 Miljöpolitiken inför 90-talet gavs sektorsansvaret för miljöfrågor en stor tyngd. Där betonades att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Enligt propositionen borde varje samhällssektor ansvara för att nya miljöproblem undviks och att existerande problem i möjligaste mån löses. I propositionen 1990/91:90 En god livsmiljö angavs ökat sektorsansvar och ökad decentralisering som en av huvudlinjerna för den fortsatta miljöpolitiken. Det angavs också att de då gällande generella miljömålen skulle omformas till sektorsmål för olika verksamheter. Enligt propositionen skulle ansvar för miljö och resurshushållning präglade samhällslivets alla områden. Det skulle ingå i sektorsansvaret att utarbeta sektorsplaner och åtgärdsprogram med preciserade mål för miljövärden och naturskyddet. I sektorsansvaret skulle även ingå att ta hänsyn till kulturvården i de miljöer som berördes av sektororganens verksamhet. I flera utredningar har därefter innebörden av sektorsansvaret övervägts och utvecklats. Frågor som har behandlats har för myndigheternas del gällt bl.a. förhållandet mellan ansvar och befogenheter samt preciseringen av det myndighetsspecifika sektorsansvaret i instruktioner och regleringsbrev. Vad gäller sektorsansvaret i övrigt behöver fortfarande tydliggöras vad som är en sektor och vilka som är dess ansvariga aktörer. Vidare behöver incitamenten för aktörerna att ta sitt ansvar stärkas.

Sektorsansvaret har utgjort en del av grunden för det miljöpolitiska arbetet som bedrivits under 1990-talet. Det gäller exempelvis både för lagstiftningen och för utvecklingen av styrmedel i kretsloppspolitik, såsom producentansvar för varuslag.

Miljöbalkens portalparagrafer och allmänna hänsynsregler riktar sig till alla och envar och lagfäster det vidgade perspektivet där främjandet av

hållbar utveckling kan sägas ha ersatt rent miljöskydd och naturvård. Miljöbalken skärper därmed verksamhetsutövarens ansvar.

Sektorsansvaret har även lyfts fram internationellt. Sektorsintegrering framhölls som betydelsefull vid FN-konferensen om miljö och hållbar utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Inom EU innebar Amsterdamfördraget år 1997 krav på att integrera miljöaspekter i EU:s olika politikområden. Myndigheternas ansvar för ekologiskt hållbar utveckling.

Myndigheternas ansvar för den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling är en viktig del av frågan om sektorsansvar. I verksförordningen (1995:1322) har statliga myndigheters ansvar för att bidra till en ekologiskt hållbar utveckling lagts fast. Införandet av den nya strukturen för arbetet med miljömål har stärkt myndigheternas sektorsansvar ytterligare. Riksdagen beslutade att miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål är utgångspunkter för att precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Genom beslut av regeringen har 24 sektorsmyndigheter givits ett särskilt ansvar för ekologiskt hållbar utveckling inom sina sektorer. I huvudsak samma myndigheter har fått i uppdrag att formulera delmål och åtgärder för den framtida miljöpolitiken.

Vidare har regeringen i samband med förslag till riksdagen om riktlinjer för vissa politikområden som är av särskilt stor betydelse för miljön redovisat sin syn på miljöansvar inom respektive område. Så har skett bl.a. i propositionerna 1992/93:226 En ny skogspolitik, 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning, 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, 1997/98:2 Hållbart fiske och jordbruk, 1997/98:158 Uppföljning av skogspolitik och 1998/99:114 Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål.

Det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Ansvaret innefattar att identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet, att ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser, att verka för att åtgärder genomförs, att fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet och att samarbeta med och informera om arbetet till andra som är verksamma inom sektorn. Arbetet med underlag skall utgöra en grund för hur sektorsmålen skall kvantifieras, i de fall det är lämpligt att ha sektorsmål.

Sedan år 1996 pågår införande av miljöledningssystem inom myndigheter och i Regeringskansliet. Hittills har 138 myndigheter fått regeringens uppdrag att införa miljöledningssystem. Miljöledningssystem är ett verktyg för att systematisera miljöarbetet och ge det tydliga riktlinjer och mål i centrala styrdokument, klargöra ansvarsförhållanden samt att skapa rutiner för uppföljning och redovisning av resultat. Miljöledningsarbetet hos myndigheterna bygger på samma principer som inom näringslivet. För statsförvaltningen innebär det att miljöhänsyn och resurshushållning integreras i myndigheternas verksamhet såväl vid myndighetsutövning, inklusive upphandling, som i den egna administrativa verksamheten.

Arbetet med miljöledningssystem skall följas upp, utvärderas och redovisas. Avsikten är att kontinuerligt höja ambitionsnivån och sätta upp nya mål för det fortsatta arbetet.

Det särskilda sektorsansvaret innebär att myndigheten har ett *ansvar* för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Miljökvalitetsmålen anger *inriktningen* för arbetet inom sektorn. I de fall sektorsmål utformas skall alltså miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål och strategier vara en utgångspunkt. Införandet av miljöledningssystem hos myndigheterna innebär också en integrering av miljöhänsyn i myndigheternas verksamheter och ett *verktyg* för att systematiskt styra miljöarbetet. Vid utveckling av miljömål enligt miljöledningssystemet skall miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål och strategier vara en utgångspunkt.

Integrering av miljöhänsyn via sektorsansvaret och införandet av miljöledningssystem möjliggör därmed en decentralisering av miljöansvar till myndigheternas verksamheter och sektorer. Verksamheterna och sektorerna anpassas härmed på ett tidigt stadium till arbetet med att nå miljökvalitetsmålen, och hänsyn till miljön kan tas redan vid beslutsfattandet i stället för att åtgärdas i efterhand. Härigenom kan man uppnå en förebyggande effekt avseende miljöpåverkan vilket innebär många fördelar. Minsta möjliga miljöpåverkan kan ibland uppnås direkt. Målkonflikter med andra politiska mål kan behandlas med större ekonomisk rationalitet. Överblick och ekonomisk effektivitet i verksamheten gynnas. Många små beslut inriktas mot en hållbar utveckling.

Att öka samspelet mellan utvecklingen av miljömål, miljöledningssystem och sektorsansvar är väsentligt för att få en god struktur, systematik och effektivitet i det samlade miljöarbetet och arbetet för ekologisk hållbarhet.

Avvägningar mellan sektorer måste ske med sektorsövergripande beslut av riksdagen och regeringen. Det handlar t.ex. om fördelning av statliga medel, lagstiftning som måste vara lika i hela samhället eller om styrmedel som har till syfte att uppnå samhällsekonomiskt optimal fördelning mellan sektorer.

Hur myndigheternas sektorsansvar bör vidareutvecklas för att kunna vara ett redskap för att uppfylla miljömålen

Resultatet av bl.a. riksdagens beslut om riktlinjer för vissa politikområden och regeringens uppdrag till myndigheterna om särskilt sektorsansvar, miljöledning och miljömål har blivit ett omfattande arbete för ekologisk hållbarhet hos myndigheterna.

Målformuleringar angående minskning av miljöbelastning återfinns numera i flera av myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Samarbete och nätverk utvecklas inom olika sektorer, kunskap byggs upp och informations- och erfarenhetsutbyte sprids. Mål, handlingsprogram och uppföljningssystem upprättas på flera håll. Miljöledningssystem används av många myndigheter som ett ledningsverktyg för deras miljöarbete.

Eftersom myndigheternas förutsättningar för arbetet med miljöhänsyn skiljer sig åt blir resultaten olika. Myndigheterna verkar i olika slags sektorer och har olika huvuduppgifter. De 24 myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för miljön lämnade i oktober 1999 till regeringen en lägesredovisning som belyser hur de har definierat sin roll, arbetets

omfattning, eventuella hinder och hur arbetet med ekologisk hållbarhet kan integreras i respektive myndighets verksamhet. I Regeringskansliets beredning av lägesredovisningarna har ett antal kärnfrågor identifierats som är avgörande för framgången och vidareutvecklingen av sektorsansvaret.

Sådana frågor är bl.a. avgränsningen av respektive sektor, myndighetens roll inom sektorn och myndighetens relationer till sektorns övriga aktörer. Det handlar även om myndighetens mandat och formella ställning att driva frågan om ekologiskt hållbar utveckling vidare inom sin sektor samt myndighetens kompetens och kapacitet att göra detta. De grundläggande incitamenten för sektorns aktörer och de berörda politikområdenas målstruktur och lagstiftning bestämmer i mycket förutsättningarna för sektorsmyndigheten att utöva sektorsansvaret. De styrmedel statsmakterna ställer till förfogande kan vara avgörande, men sektorsmyndighetens egna initiativ och drivkraft är väl så väsentlig för myndighetens samlade möjligheter att påverka utvecklingen i hållbar riktning.

Rollfördelningen mellan de myndigheter som arbetar mycket med miljöfrågor och sektorsmyndigheterna tillhör också kärnfrågorna. Rollen för dessa myndigheter handlar vad gäller sektorsansvaret bl.a. om att stödja sektorsmyndigheterna, bistå med expertkunskaper och att följa upp resultatet av arbetet mot miljömålen. Naturvårdsverket bör ha en central, stödjande roll i myndigheternas arbete med sektorsansvar för miljön.

Myndigheterna som arbetar mycket med miljöfrågor måste särskilja sina roller, å ena sidan rollen som utfärdare och tillämpare av regler och å andra sidan rollen som stöd i en process som leder till integration av miljöfrågor hos andra myndigheter, organisationer och företag.

Det är viktigt att se sektorsansvaret som en process som successivt utvecklas. Kärnfrågorna som vi här har pekat på kan inte lösas omgående och en gång för alla utan de bör bearbetas successivt allt eftersom berörda aktörer erhåller kunskap och erfarenhet. Viktiga nyckelord här är lärande, erfarenhetsutbyte och ständiga förbättringar. För att miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål och strategier skall kunna utvecklas och integreras fullt ut i beslutsfattandet inom myndigheternas sektorer måste myndigheterna ha ett tydligt ansvar när det gäller ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen gör därför den samlade bedömningen att det är angeläget med en fortsatt utveckling av sektorsansvaret för miljön. Kompletteringar och förändringar av myndighetsansvar behöver successivt aktualiseras och förtydligas. Därvid bör de individuella förutsättningar som varje myndighet har beaktas.

Uppföljning och utvärdering av myndigheternas arbete med sektorsansvar bör integreras på lämpligt sätt med den centrala uppföljningen och utvärderingen av miljömålsarbetet (se avsnitt 23).

Den offentliga upphandlingen är av stor omfattning. En miljöinriktad inköspolitik kan bli ett kraftfullt instrument i miljöarbetet. Vid sidan av varans egenskaper är transporter, resursåtgång, energislag och skrotning viktiga parametrar i ett livscykelerspektiv. Regeringen anser att en produkts negativa påverkan på människors hälsa och miljön skall minimeras under produktens hela livscykel. Detta synsätt kan dock med nuvarande lagstiftning vara komplicerat att tillämpa på offentlig upphandling, där det krävs transparenta och entydiga upphandlingskrav.

Sverige är bundet av EG:s direktiv om offentlig upphandling och möjligheten att ställa miljökrav är reglerad på gemenskapsnivå. Det råder dock en allmän uppfattning att EG:s regelverk är otydligt beträffande möjligheterna att ställa miljökrav. Inom kommissionen pågår arbete med att ta fram ett tolkningsmeddelande som skall klargöra vilka miljökrav som kan ställas med hänsyn till gällande upphandlingsdirektiv. Om inte detta leder till önskat resultat bör Sverige verka för att direktivet ändras så att höga krav på miljöanpassning kan ställas vid upphandling. Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (M 1998:01) har till uppgift att analysera hur offentliga organ aktivt skall kunna arbeta för att den offentliga upphandlingen skall bli ett instrument för att åstadkomma en ekologiskt hållbar utveckling.

4.3 Forskning och utveckling

Regeringens bedömning: Väl fungerande forskning och utvecklingsverksamhet är av avgörande betydelse för att kunna upptäcka problem och för att ständigt pröva och ifrågasätta valda lösningar och uppställda mål. Forskningen om hållbar utveckling bör samordnas och bör omfatta både grundläggande och problemorienterad forskning. Ett fortsatt aktivt deltagande i den internationella forskningen är en förutsättning för att Sverige skall kunna ha stort inflytande i de internationella överenskommelser som måste nås för att avvärja miljöhoten.

Skälen för regeringens bedömning: Forskningen om hållbar utveckling och miljömålen handlar om att identifiera miljöhot och kvantifiera deras betydelse liksom att hitta lösningar på kända miljöproblem. Den omfattar frågeställningar av både grundläggande och mera omedelbart tillämpad karaktär. Den spänner över ett stort antal vetenskapliga discipliner från teknik och naturvetenskap till ekonomi, humaniora och samhällsvetenskap. Den har relevans för alla samhällssektorer. Långsiktig kunskapsuppbyggnad och identifikation av i dag okända miljöhot kräver ett stort inslag av grundläggande forskning som utvärderas efter inomvetenskapliga kriterier, samtidigt som lösningen av akuta miljöproblem kräver tillämpade och ofta tvärvetenskapliga angreppssätt. De framgångar Sverige haft i det internationella miljöarbetet har i stor utsträckning kunnat baseras på forskning där svenska forskare haft avsevärd betydelse. Klimatkonventionen, EU:s takdirektiv och konventionen om biologisk mångfald kan nämnas som exempel.

Forskning om miljö kvalitetsmålen är därför ett ansvar för nästan alla forskningsfinansiärer och forskningsutövare. Enligt riksdagens nyligen fattade beslut om forskningspolitiken (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU6, rskr. 2000/01:98) skall forskning om miljö och hållbar utveckling samt forskning som underlag för miljö kvalitetsmålen vara prioriterade forskningsområden. Ett särskilt ansvar för att finansiera forskning och utvecklingsverksamhet till stöd för arbetet att nå miljö kvalitetsmålen och för hushållning med mark och vatten samt med energi och råvaror har Naturvårdsverket och det nya Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som inrättades den 1 januari 2001.

I 2001 års ekonomiska vårproposition aviseras förslag om att ytterligare medel anslås till forskning om biologisk mångfald och ekologiskt hållbar utveckling. Anslagen skall fördelas på utgiftsområdena 16, 20 och 23. Resursförstärkningen omfattar bl.a. ett miljöforskningsprogram för biologisk mångfald och ekologiskt hållbar utveckling. Forskningen skall bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Vidare tillförs medel för att ge Artdatabanken möjlighet att förstärka kompetensen och utveckla verksamheten i syfte att ta fram en nationell fauna och flora.

Små och medelstora företag kan ha behov av hjälp för att på bästa sätt miljöanpassa sin produktion och sina produkter. Aktiva insatser i olika former från samhället kan vara av stor betydelse.

4.4 Utbildning

Regeringens bedömning: En god, allsidig såväl teoretisk som praktisk utbildning i frågor om ett hållbart samhälle är en förutsättning för att miljö kvalitetsmålen skall kunna nås. Utbildning och information behövs för att sprida kunskap om hur naturliga kretslopp fungerar, specifik utbildning och information behövs om vissa miljöfrågor där den enskildes handlande och livsstil har särskilt stor betydelse, t.ex. beträffande val av färdmedel, körsätt, energianvändning och kemikaliehantering.

Skälen för regeringens bedömning: Grundläggande kunskaper om miljöfrågor hos den enskilde har avgörande betydelse för att främja en hållbar utveckling. Utbildning är en investering både för den enskildes personliga utveckling och för samhällets framtid. Sådana kunskaper måste dels omfatta en grundläggande förståelse för hur naturliga kretslopp fungerar, dels en kunskap om vilka som är vår tids allvarliga miljöhot.

Styrdokumentet för utbildningssystemet är utformade på ett sådant sätt att betydelsen av strävan mot hållbar utveckling tydligt framgår. Många skolor arbetar framgångsrikt med dessa frågor. Miljöskolor har inrättats och miljöledningssystem inrättas nu också inom utbildningsområdet. Grundläggande förståelse för naturen och dess kretslopp som delges inom grundskolan är avgörande för att skapa ett intresse för dessa frågor inom den högre utbildningen.

Arbetet att integrera miljöfrågor i universitetens utbildningsprogram måste fortsätta. Alla studenter bör under sin utbildning få kunskap om grundläggande miljöfrågor, inklusive kulturmiljö, liksom kunskap om sitt eget verksamhetsområdes betydelse för en hållbar utveckling. Framför allt är detta viktigt inom lärarutbildningen på alla stadier eftersom kommande generationers engagemang i dessa frågor är viktigt.

Intresset för naturvetenskap och teknik måste uppmuntras och stödjas. Dagens vikande intresse för utbildningar inom dessa fält är oroande och kan hota en hållbar utveckling. Kunskaper om de biologiska förutsättningarna för livet på jorden liksom den utmaning människan står inför i skapandet av ett långsiktigt hållbart samhälle måste in tidigt i undervisningen. Genom aktiva satsningar inom utbildningen i samarbete med olika aktörer som företag, naturskolor, unga forskare och science centers kan intresset för naturvetenskap och teknik stimuleras.

Folkbildning är av stor betydelse genom att dess verksamhet även kan nå ut till personer som inte söker sig till formella utbildningsvägar. Här kan också det breda Agenda 21-perspektivet vidareutvecklas och studie-cirkeln användas för en bred dialog om lokala åtgärder för att nå miljömålen. Det av riksdagen nyligen beslutade s.k. gröna kunskapslyftet (prop. 2000/01:1 utg.omr. 18 s. 46, bet. 2000/01:BoU1, rskr. 2000/01:89) har som syfte att öka kunskaperna och insikterna hos allmänheten om behovet av att ställa om samhället i hållbar riktning samt visa hur den enskilde i vardagen kan bidra i den processen.

5.1 Samspelet mellan det nationella och det internationella miljöarbetet

Många miljöföreningar är gränsöverskridande till sin natur. Därför krävs såväl nationellt miljöarbete som internationellt samarbete och bindande överenskommelser för att de svenska miljö kvalitetsmålen skall kunna nås.

Internationellt miljösamarbete sker dock under delvis andra villkor än nationellt miljöarbete. Olika traditioner, värderingar och synsätt liksom andra angreppssätt mot föreningar ställer samarbetet inför stora utmaningar. De resultat som nås ligger inte alltid i nivå med förväntningarna. Samtidigt ger det internationella miljösamarbetet med dess erfarenhetsutbyte positiva impulser till det nationella arbetet. Det internationella miljösamarbetet och det nationella kompletterar varandra.

EU-arbetet och stora delar av arbetet med internationella miljökonventioner är av avgörande betydelse för att Sverige skall kunna klara ett flertal av miljö kvalitetsmålen.

Genom medlemskapet i EU är Sverige sedan 1995 bundet av den rättsordning som gäller för Europeiska gemenskapen (EG). EG:s direktiv kan kräva en fullständig harmonisering av medlemsstaternas nationella regler men kan också ange endast de minimikrav som måste garanteras (s.k. minimidirektiv). Att rättsakten kräver en fullständig harmonisering på ett område innebär i princip att den gemensamma kravnivå som föreskrivs måste genomföras i alla medlemsstater. Den rättsliga grunden för detta slag av direktiv är artiklarna 94 och 95 i EG-fördraget (tidigare artiklarna 100 och 100a) som syftar till upprättandet av den inre marknaden med dess krav på fri rörlighet för varor och tjänster. I artikel 95 i EG-fördraget finns den s.k. miljögarantin som under vissa förutsättningar ger en medlemsstat möjlighet att besluta om strängare regler än dem som angetts i direktiv som grundar sig på denna artikel. Hur långt miljögarantin i praktiken sträcker sig är svårt bedöma, då någon praxis ännu inte vuxit fram. Minimidirektiven innebär att medlemsstaterna har möjlighet att anta strängare regler än de som anges i direktiven. Sveriges medlemskap i EU inverkar inte på möjligheterna att anta nationella mål för miljön. Eftersom flertalet rättsakter på miljöområdet är minimidirektiv finns det möjligheter till mer långtgående åtgärder i syfte att nå miljö kvalitetsmålen.

Det svenska miljömålsarbetet bedrivs i ett dynamiskt samspel med EU:s miljöpolitik. Regeringen har lagt fast ett antal svenska prioriteringar för Sveriges miljöarbete inom EU. Dessa är kamp mot försurning och klimatförändringar, arbete för en miljöorienterad produktpolitik, bevarande av biologisk mångfald och en ny kemikaliepolitik. Utfallet av EU:s miljöpolitik på dessa områden påverkar givetvis möjligheterna att nå svenska miljö mål.

Ett exempel på detta samspel utgör arbetet mot luftföreningarna, i synnerhet de försurande utsläppen. Sådana föreningar är gränsöverskridande. Ett genomförande av EU:s olika luftföreningsdirektiv blir

därför en nödvändig förutsättning för att de svenska luftkvalitetsmålen skall nås. Sverige lyckades år 1995 få till stånd ett uppdrag till kommissionen att utveckla en strategi för att bekämpa föroreningen. Rådet ställde sig år 1997 bakom kommissionens förslag till strategi. På grundval av den har sedan kommission utarbetat ett antal förslag till rättsakter för att nå de mål som fastlagts i strategin. För närvarande pågår t.ex. förhandlingar om ett direktiv som fastställer nationella utsläppstak för förorening och ozonbildande ämnen (det s.k. takdirektivet). Sveriges bidrag till utformningen av detta direktiv har varit betydande.

Ytterligare ett exempel på samspelet mellan det svenska miljömålsarbetet och EU:s miljöpolitik är EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG). Genom detta direktiv läggs grunden till ett regelverk för att skydda inlandsytvatten, kustvatten och grundvatten. Direktivet beskrivs närmare under miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13). När direktivet införts i svensk lagstiftning år 2003 kommer det att utgöra ett stöd för att genomföra de åtgärder som krävs för att uppnå miljökvalitetsmålen i de svenska vattenområdena. Också övriga medlemsstaters åtgärder med anledning av ramdirektivet påverkar den svenska miljön, även om vattenföroreningar inte är särskilt gränsöverskridande. I direktivet fastställs även mål för medlemsstaterna att uppnå för vattenkvaliteten i olika vattenområden. Direktivet påverkar därigenom direkt det svenska miljömålsarbetet.

En följd av dynamiken i samspelet är att det svenska miljömålsarbetet, inklusive delmålen, kommer att utgöra underlag för initiativ och ställningstaganden i det internationella miljöarbetet, inte bara inom EU. Ett offensivt miljöarbete på nationell nivå skapar trovärdighet när Sverige ställer krav på andra länder i internationella sammanhang. Regeringen anser att Sverige skall vara ett föregångsland på miljöområdet.

Som framgår av avsnitten 7–20 om de svenska miljökvalitetsmålen lämnas förslag till hur målen skall nås, inklusive det internationella samarbetets roll i denna process. Av avsnitten framgår också att det internationella samarbetet i flera fall är av avgörande betydelse. I avsnitt 21 lämnas förslag till hur olika åtgärdsstrategier skall utnyttjas i miljömålsarbetet. Där framgår de särskilda krav som åtgärdsstrategierna ställer på det internationella miljöarbetet.

Flera viktiga processer inom EU, närområdet och globalt har betydelse för Sveriges möjlighet att nå miljökvalitetsmålen. Nedan redogörs för några av dessa processers bidrag till miljömålsarbetet.

5.2 Hållbarhetsstrategier för EU:s politikområden

Regeringens bedömning: Arbetet med att integrera miljöhänsyn i EU:s olika politikområden för att främja en hållbar utveckling bör breddas och fördjupas. En avgörande aspekt i detta sammanhang är att verka för en hållbar utveckling inom alla sektorer. Sveriges nationella erfarenheter kan ge värdefulla bidrag. Regeringen kommer att verka för att EU:s sjätte miljöhandlingsprogram medför ett tydliggörande av EU:s miljöpolitiska mål, vilket bl.a. kan främja det fortsatta arbetet med att integrera miljöhänsyn inom EU:s olika politikområden.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* anser att Sverige bör arbeta för att alla EU:s miljödirektiv samlas till ett sammanhållet ramverk som främjar hållbar utveckling och som gör regelsystemet mer överblickbart. Vidare föreslår verket att Sverige skall vara pådrivande för att främja en hållbar utveckling inom alla sektorer där EU:s stöd motverkar en sådan utveckling. Stödet till infrastrukturutbyggnad och jordbruket anförs som exempel.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen instämmer i princip med *Naturvårdsverket*. Regeringen ser dock för närvarande inget behov av att arbeta för ett sammanhållet ramverk för EU:s miljödirektiv. Det nya miljöhandlingsprogrammet kommer att bli ett sådant sammanhållande instrument för att främja och driva på hållbar utveckling.

Sverige har sedan medlemskapets början varit ett av de pådrivande länderna på miljöpolitikens område. Framsteg har gjorts inom EU:s miljöpolitik sedan år 1995. Genom Amsterdamfördraget har miljöpolitiken givits en mer framträdande plats genom att fördraget bl.a. fastlägger att hållbar utveckling nu är ett av de grundläggande målen för EU-samarbetet och att kravet på integrering av miljöhänsyn i andra politikområden har förtydligats. Hållbar utveckling inbegriper även ekonomiska och sociala frågor. Det är därför viktigt att erinra om Amsterdamfördragets förstärkning av alla dimensionerna i begreppet hållbar utveckling inom EU.

Efter Amsterdamfördragets ikraftträdande tog Sverige initiativ till ett arbete på bred front med att integrera miljöhänsyn och hållbar utveckling i andra politikområden inom EU, den s.k. Cardiffprocessen. Inför Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 hade nio olika rådskonstellationer utformat, eller fått i uppdrag att utforma, strategier för integrering av miljöhänsyn och hållbar utveckling inom respektive politikområde. Det gällde råden för energi, transport, jordbruk, inre marknad, industri, utvecklingssamarbete, fiske och ekonomiska frågor, samt allmänna frågor och externa relationer. Vid mötet i Helsingfors uppmanades kommissionen att utarbeta ett förslag till EU-strategi för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Regeringen kommer att verka för att det arbete som bedrivs inom området integrering av miljöhänsyn och hållbar utveckling breddas och fördjupas. Genom en övergripande strategi för hållbar utveckling ges en möjlighet att förbättra samstämmigheten mellan EU-politiken inom de ekonomiska och sociala områdena och miljöområdet. Avgörande för att denna strategi skall lyckas är att verka för en hållbar utveckling inom de samhällssektorer som medverkar till en hög miljöbelastning såsom energi-, transport- och jordbrukssektorerna.

Regeringen anser att det är av betydelse att integrationen av miljöhänsyn och hållbar utveckling fortgår inom alla relevanta delar av EU:s politik. Samtidigt måste miljöpolitiken utformas med hänsyn till de ekonomiska och sociala dimensionerna i en hållbar utveckling. De sektorsstrategier för integrering av miljöhänsyn och hållbar utveckling som redan utarbetats inom Cardiffprocessen utgör en god grund för det fortsatta arbetet med en långsiktigt hållbar utveckling inom respektive

politikområde. EU:s nya miljöhandlingsprogram bör bli ett viktigt instrument i arbetet för en hållbar utveckling genom att det anger vilka miljöpolitiska mål som unionen bör sträva mot under de kommande åren och genom att underlätta det sektorsvisa arbetet med att integrera miljöhänsyn och hållbar utveckling i EU:s olika politikområden.

I arbetet med att bredda och fördjupa miljöintegrationen i olika politikområden inom EU kommer även Sveriges och EU:s arbete med att driva miljö- och hållbarhetsaspekterna inom Världshandelsorganisationen (WTO) att vara av stor vikt. Globaliseringen, där en ökad liberalisering av världshandeln är en viktig komponent, ställer krav på ökat hänsynstagande till globala miljöproblem.

5.3 Utvidgningen av EU

Regeringens bedömning: EU:s utvidgning kan innebära förbättrade möjligheter att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen, bl.a. *Frisk luft, Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*, som i hög grad är beroende av åtgärder mot gränsöverskridande föroreningar. En snabb ekonomisk utveckling i kandidatländerna kan dock vara ett hot mot en förbättrad miljö, t.ex. genom stora trafikökningar.

Kandidatländerna är skyldiga att genomföra hela EG:s gemensamma lagstiftning. De övergångslösningar som kan komma att beviljas kandidatländerna och som påverkar miljön bör vara så få och kortfristiga som möjligt, särskilt vad gäller lagstiftning som reglerar gränsöverskridande föroreningar.

Miljömålskommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Utvidgningen av EU kommer att få konsekvenser bl.a. för hur miljö kvalitetsmålen kan uppnås. De utsläppsminskningar inom vissa områden som skett i kandidatländerna på senare år har haft stor betydelse även utanför dessa länder när det gäller såväl luftburna föroreningar som föroreningar till Östersjön. Denna minskning berodde till en början på att anpassningen till marknadsökningen ledde till en väsentligt minskad produktion. De senaste åren har dock aktiva miljöåtgärder fått genomslag, inte minst när det gäller utsläppen till luft. Många av de stora förbränningsanläggningarna har utrustats med rökgasrening. För utsläpp till vatten är framgångarna mera begränsade. Det gäller framför allt utsläpp av gödande ämnen, även om betydande investeringar och förbättringar har gjorts i de baltiska länderna.

Ett EU-medlemskap kommer sannolikt att leda till ekonomisk tillväxt i kandidatländerna. Om planerna på en utbyggnad av transportinfrastrukturen i och till dessa länder förverkligas kommer detta att leda till stora trafikökningar. Samtidigt kommer dessa länder att omfattas av EU:s stränga miljökrav. Det är angeläget att åtgärder vidtas för att så snabbt som möjligt anpassa anläggningar och fordon till EU:s bestämmelser. Så få och så kortfristiga övergångslösningar som möjligt bör tillåtas, i synnerhet för utsläppskällor som leder till gränsöverskridande effekter.

En möjlig, mera långsiktig följd av EU:s utvidgning är att ett större antal medlemsländer med olika förutsättningar kan komma att försvåra arbetet med att vidareutveckla och stärka EG:s miljölagstiftning.

Prop. 2000/01:130

5.4 Det nordiska samarbetet och Östersjösamarbetet

Regeringens bedömning: Det svenska miljömålsarbetet kan stärka Sveriges insatser i det nordiska samarbetet och Östersjösamarbetet. Inom det nordiska samarbetet har ett miljöhandlingsprogram och en strategi för hållbar utveckling i Norden antagits.

Gränsöverskridande föreningar minskar sannolikt till följd av miljösamarbete i närområdet och kommer i stor utsträckning att bidra till att det blir lättare att uppfylla de svenska miljö kvalitetsmålen.

Skälen för regeringens bedömning: Det nordiska miljösamarbetet grundas på uppfattningen att ett samarbete medför större nordisk nytta än ett enskilt agerande i varje land. Principen om nordisk nytta omfattar även nordiskt agerande i internationella sammanslutningar som i lämpliga delar sker samordnat eller gemensamt. Miljöfrågorna har ett stort utrymme i det nordiska samarbetet. Detta har i sin tur stor betydelse för Sveriges närområde. Minskade gränsöverskridande föreningar till följd av miljösamarbete i närområdet bidrar till uppfyllandet av de svenska miljö kvalitetsmålen. Ett exempel är minskade svaveldioxidutsläpp.

Inom det nordiska samarbetet har ett nytt miljöhandlingsprogram och en strategi för hållbar utveckling i Norden antagits. Genom strategin för hållbar utveckling kommer det tvärssektoriella samarbetet att öka. Det nordiska miljösamarbetet syftar till att bevara den biologiska mångfalden och värna landskapet och kulturmiljön, att nå en hållbar användning av naturresurserna och att minska föreningar och utsläpp under kritiska belastningsgränser. Miljöhandlingsprogrammet skall styra inriktningen av det nordiska miljösamarbetet och konkretisera hållbarhetsstrategin i relevanta delar.

Östersjösamarbetet bygger på fördelar av regionalt samarbete och kan sägas utgå från ett väl definierat behov av samarbete inom olika områden, inte minst miljöområdet. En utgångspunkt för det svenska miljöstödet är Helsingforskommissionens (HELCOM) åtgärdsprogram för Östersjön. Samarbetet i Östersjöregionen har stor betydelse för närmandet av kandidatländerna till EU. Inom ramen för Östersjösamarbetet pågår också ett omfattande arbete om hållbar utveckling, Baltic 21. Baltic 21 är nu inne i en fas där man upprättar sektoriella arbetsprogram för transporter, energi, industri, jordbruk och skogsbruk, fiske och turism.

5.5 Miljömålsarbete i ett globalt perspektiv

Regeringens bedömning: Genom att under år 2001 utveckla en nationell strategi och verka för en EU-strategi för hållbar utveckling medverkar Sverige till att förverkliga målet att alla länder och världsdelar skall bidra med konkreta strategier till FN:s världstoppmöte i Sydafrika år 2002 om hållbar utveckling. Sverige arbetar och bör

fortsätta att arbeta för en stärkt global miljöförvaltning, med målet att skapa ett sammanhållet och kraftfullt system. För att säkerställa att miljökonventionerna efterlevs krävs både en förstärkt internationell miljö rätt och ökat stöd till utvecklingsländernas miljöarbete. Sverige bör också verka för att FN skall ge hållbar utveckling lika hög prioritet, beslutskraft och anseende som arbetet för fred och säkerhet.

Miljöfrågan bör tydligare integreras i fattigdomsbekämpningen. Genom FN:s miljöprogram (UNEP) kommer regeringen att arbeta för att stärka miljöfrågans integrering i fattigdomsbekämpningen. Under en femårsperiod byggs kapacitet upp för internationell konsekvensanalys av handelsöverenskommelser med sikte på att pröva alla nya multilaterala handelsavtals inverkan på hållbar utveckling från år 2006.

Andelen miljö- och rättvisemärkta importvaror bör öka. Svenska erfarenheter ligger till grund för vårt bidrag till en utveckling av FN:s utformning och tillämpning av indikatorer för hållbar utveckling.

Skälen för regeringens bedömning: Miljö kvalitetsmål skall inte uppnås i Sverige på bekostnad av andra länders miljö kvalitet. Risken för det finns om miljöförbättringar hos oss nås genom att miljöförstörande produktion flyttas utomlands, medan vi själva fortsätter att konsumera det som produceras. På samma sätt som vi önskar och kräver miljöhänsyn av utländska företag verksamma i vårt land, har vi ett ansvar för att export av svenska varor och etablering av svenska företag bidrar till hållbar utveckling i andra delar av världen. Miljöanpassad svensk teknik, produktionsprocesser och svensk miljöanpassad samhällsplanering och lagstiftning är också system som genom olika former av export och samarbete bidrar till en internationell hållbar utveckling. En otillräckligt beaktad del av handelns miljöpåverkan rör underleverantörernas ansvar. Denna och andra aspekter behöver belysas tydligare.

Sambanden mellan å ena sidan konsumtion och livsstil i Sverige och å andra sidan internationell handel och miljöförhållanden i andra länder är komplexa. Kunskaperna om dessa samband och instrumenten för att styra ekonomin i riktning mot en hållbar utveckling är otillräckliga. Statistiska centralbyrån (SCB) arbetar med svenska miljöräkenskaper, men motsvarande kunskap i ett internationellt perspektiv är fragmenterad. De industrialiserade ländernas samarbetsorganisation OECD kan genom sin expertis bidra till kunskap om medlemsländernas påverkan på hållbar utveckling i syd. I Sverige kan myndigheter som Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Naturvårdsverket, institut som Stockholm Environment Institute och Fair Trade Center samt frivilligorganisationer som Naturskyddsföreningen bistå.

FN:s generalsekreterare tog år 1999 initiativet Global Compact för att öka det privata näringslivets ansvarstagande för miljö, mänskliga rättigheter och arbetsrätt. Ett femtiotal stora företag har genom samarbete med FN åtagit sig att följa nio principer i centrala FN-deklarationer. Regeringen stöder initiativet och välkomnar deltagandet av företag som Ericsson, ABB och Volvo. Det svenska miljömålsarbetet kan bidra till att utveckla initiativet. Tack vare märkningssystem, branschstandarder, villkor i kreditgivningen och krav på efterlevnad av miljölagstiftningen förstärks incitamenten för minskad miljöpåverkan. Regeringen kommer i

FN att verka för att dessa metoder kan föras in i organisationens samarbete med den privata sektorn.

I Sverige har vi dragit lärdomen att utbildning på alla nivåer är avgörande för att öka medvetandet och förståelsen för miljöfrågorna. Även folkrörelsearbete spelar en nyckelroll för att öka informationen till medborgare och konsumenter. Eftersom de internationella regelverken på miljöområdet fortfarande är svaga kommer det frivilliga arbetet och informativa styrmedel att under överskådlig tid vara centrala i arbetet för att minska varje lands internationella miljöpåverkan.

Goda nationella och regionala förberedelser kan lägga grunden till ett framgångsrikt FN-toppmöte om hållbar utveckling i Sydafrika i september 2002, tio år efter Riokonferensen. Regeringen kommer med hjälp av en parlamentariskt sammansatt nationalkommitté (M 2000:02) att lämna en nationalrapport till FN. Genom att toppmötet förbereds nationellt och regionalt samt genom nya partnerskap med näringslivet och det övriga samhället skapas förutsättningar för att omsätta i praktiska handlingsprogram insikten att utvecklingen måste vändas i hållbar riktning.

De senaste åren har klyftan mellan rika och fattiga länder växt. En avgörande förutsättning för att en hållbar utveckling skall komma till stånd i alla länder är att det sker en global ekonomisk utjämning. De rikas konsumtionsvanor som kännetecknas av hög energi- och resursförbrukning måste förändras samtidigt som utvecklingsländerna ges en möjlighet att hantera sina akuta miljöproblem som förstärks av en utbredd fattigdom. Regeringen anser därför att fattigdomsbekämpning och en övergång till hållbara konsumtions- och produktionsmönster är centrala frågor inför toppmötet i Sydafrika.

Sverige verkar inom EU för att kraftigt förstärka de globala institutionerna för miljösamarbete. Viktiga inslag i detta arbete är en förstärkt internationell miljö rätt, en stabilare finansiering av UNEP och ett konsekvent genomförande av fattade beslut. Regeringens mål är att FN:s arbete för hållbar utveckling på sikt skall få samma status och kraft som det för fred och säkerhet. Ett led i detta arbete är att Sverige verkar för att de internationella konventioner som finns på miljöområdet och internationella handelsavtal skall vara ömsesidigt stödjande.

Ett flertal FN-aktiviteter pågår för att bättre tillgodose sociala och ekologiska aspekter i samband med handelsavtal. UNEP, FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD) bidrar bl.a. till kunskaps- och kapacitetsuppbyggnad. EU arbetar med hållbarhetsbedömningar inför framtida handelsförhandlingar inom Världshandelsorganisationen (WTO), i syfte att förutse ekonomiska, sociala och ekologiska konsekvenser av kommande avtal. Regeringen avser att ge stöd till metodutveckling och kapacitetsuppbyggnad för liknande konsekvensbedömningar i utvecklingsländer genom ett projekt i regi av Världsnaturfonden (WWF). Målet är att dessa metoder skall vara etablerade inom fem år, så att konsekvensanalyser görs av alla multilaterala handelsavtal fr.o.m. år 2006.

Regeringens bedömning: Det internationella konventionsarbetet är i många fall ett effektivt sätt att åtgärda miljöproblem, i synnerhet de gränsöverskridande. Detta förutsätter bl.a. att beslut, överenskommelser och uppföljning grundas på ett bra förhandlingsunderlag.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har anslutit sig till ett 25-tal internationella konventioner inom miljöområdet. Flera av dessa konventioner berör svenska närområden som Östersjön (Helsingforskonventionen, HELCOM) och Nordsjön och Nordostatlanten (Oslo-Paris-konventionen, OSPAR) och är därigenom väsentliga för möjligheterna att nå de svenska miljö kvalitetsmålen.

Sedan Riokonferensen år 1992 har fyra nya konventioner tillkommit: Konventionen om biologisk mångfald (CBD), Ökenspridningskonventionen, Klimatkonventionen och Konventionen om förhandsgodkännande av handel med farliga kemikalier (PIC). Därtill kommer ett antal tillägg och protokoll (Montrealprotokollet, tillägg till Baselkonventionen, Kyotoprotokollet). Förhandlingar om en konvention om åtgärder för att eliminera vissa långlivade organiska föroreningar (POP) har vidare slutförts under år 2000.

För att de internationella miljöavtalen skall få den avsedda effekten på den globala miljön krävs att de åtgärder som skall genomföras är baserade på en gedigen kunskap om miljöeffekter och vetenskapligt bakgrundsmaterial inom såväl naturvetenskapliga och tekniska som socioekonomiska områden. Regeringen har i propositionen 2000/01:3 Forskning och förnyelse redovisat exempel på specifika forskningsområden som bör prioriteras mot bakgrund av pågående internationella miljöförhandlingar.

Det är också väsentligt att de fördragsslutande parterna kan arbeta för en snabb ratificering av konventioner och protokoll så att dessa kan träda i kraft inom rimlig tid, vilket ytterligare understryker vikten av ett väl underbyggt förhandlingsunderlag. Med konventionsåtagandena följer också ett uppföljnings- och utvärderingsarbete för att bl.a. kunna säkerställa efterlevnaden av konventionerna.

I takt med det ökande antalet internationella miljöavtal ökar behovet av samstämmighet och samordning mellan konventioner så att återkommande frågeställningar om handel, finansiering, ansvar, utvecklings-samarbete, tvistlösningar m.m. kan hanteras konventionsövergripande. En ökad konventionssamordning skulle också kunna förenkla de ofta omfattande rapporteringskraven.

Regeringen överväger därför att mot bakgrund av miljömålstänkandet och ovannämnda frågeställningar utarbeta en strategi för att stärka uppbyggnaden av förhandlingsunderlag för miljökonventionsarbetet. Detta är av stor betydelse för att Sverige på ett framgångsrikt sätt skall kunna påverka och vara en drivande kraft i arbetet med gränsöverskridande och internationella miljöfrågor.

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet skall 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 ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Regeringens bedömning: Miljö kvalitetsmålet bör preciseras och kompletteras bl.a. med delmål som avser utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser samt med förslag till strategi på klimatområdet.

Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Åtgärdsarbetet inriktas på att halten av koldioxid i atmosfären stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm samt att halterna av övriga växthusgaser i atmosfären inte ökar. Målets uppfyllande är till avgörande del beroende av insatser i alla länder.

Skälen för regeringens bedömning: I den nya strukturen för miljömålsarbetet som beslutades av riksdagen år 1999 (prop.1997/98:145, bet.1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183) ingick bl.a. miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till kompletteringar av miljö kvalitetsmålet med delmål avseende bl.a. utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.

Den 7 maj 1998 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att presentera förslag till en samlad svensk strategi och ett åtgärdsprogram på klimatområdet. Kommitténs slutbetänkande Förslag till svensk klimatstrategi (SOU 2000:23) överlämnades till regeringen den 11 april 2000.

Klimatinvesteringsprogram

Ett av de centrala förslagen i Klimatkommitténs förslag är att inrätta ett budgetanslag för klimatinvesteringsprogram. Anslaget skall enligt kommittén användas till investeringar i åtgärder som bidrar till att utsläppen av klimatpåverkande gaser minskar. Detta är en åtgärd som inte bara är av betydelse för att nå målet om *Begränsad klimatpåverkan* utan kan också vara av stor betydelse för målen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12). Regeringen gör vidare bedömningen att detta är en åtgärd som kan ge

positiva synergieffekter och den bör därför vara en högt prioriterad åtgärd i effektiviseringsstrategin (se avsnitt 21). Regeringen beräknar därför 400 miljoner kronor för år 2004 för klimatinvesteringar i årets ekonomiska vårproposition. Därutöver kan medel från de lokala investeringsprogrammen för åren 2002 och 2003 användas till klimatinvesteringar.

Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* kommer att behandlas i en särskild proposition om en svensk klimatstrategi.

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Luften skall vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Frisk luft

Regeringens förslag:

1. Halten 5 mikrogram/m³ för svaveldioxid som årsmedelvärde skall vara uppnådd i samtliga kommuner år 2005.
2. Halterna 20 mikrogram/m³ som årsmedelvärde och 100 mikrogram/m³ som timmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak vara uppnådda år 2010.
3. Halten marknära ozon skall inte överskrida 120 mikrogram/m³ som åtta timmars medelvärde år 2010.
4. År 2010 skall utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Sverige, exklusive metan, ha minskat till 241 000 ton.

Regeringens bedömning: Luftkvaliteten i tätorterna har förbättrats under de senaste decennierna och kommer sannolikt att bli ännu bättre i takt med att utsläppen minskar. Det gäller framför allt svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar och bensen.

Ytterligare åtgärder för att uppnå generationsmålet kommer dock att behövas. Åtgärder på lokal nivå är viktiga för att begränsa utsläppen av kväveoxider, partiklar och cancerframkallande ämnen. När det gäller ozon är det viktigt att Sveriges grannländer vidtar åtgärder för att minska utsläppen. Syftet är att den föreslagna halten beträffande kvävedioxid på sikt skall fastställas som miljö kvalitetsnorm. Även de ämnen som finns i tabell 7.1 skall, där det är lämpligt, på sikt fastställas som miljö kvalitetsnormer. De senare årens forskning har visat att halten och antalet partiklar mindre än 2,5 mikrometer (PM 2,5) är av väsentlig betydelse för hälsopåverkan. I dagsläget saknas kunskap för att fastställa långsiktiga mål för dessa partiklar. Inom EU pågår ett arbete med att ta fram mål för PM 2,5 till år 2003 och regeringen avser att återkomma med delmål när arbetet är färdigt. Regeringens målsättning är att det senast år 2005 skall fastställas ett delmål för PM 2,5. Regeringen avser också att senast år 2002 fastställa en miljö kvalitetsnorm för bensen som också kan ligga till grund för ett delmål för bensen.

Miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Halterna av luftföroreningar överskrider inte 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 (se tabell 7.1).

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag och bedömning. Delmål 4 har dock justerats i enlighet med Sveriges åtaganden i EU:s kommande takdirektiv. Ambitionsnivån i regeringens föreslagna delmål 4 är högre än i kommitténs förslag på grund av förändringar i de utsläppssiffror som låg till grund för kommitténs beräkningar. Kommitténs delmål för flyktiga organiska ämnen (VOC) skulle med de reviderade utsläppssiffrorna och med de nya bedömningarna av vilken reduktion redan fattade beslut ger motsvara ca 270 000–290 000 ton år 2010.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stöder kommitténs förslag till delmål. Många remissinstanser pekar på behovet av internationellt agerande eftersom vi inte kan lösa våra problem med bl.a. marknära ozon på egen hand. *Naturvårdsverket* understryker vikten av att regeringen och riksdagen fattar tydliga beslut om styrmedel och åtgärder för att Sverige skall kunna leva upp till kraven i takdirektivet och Göteborgsprotokollet. Ett antal instanser framhåller betydelsen av att partiklars hälsomässiga konsekvenser uppmärksammas och betonar att det för framtiden är viktigt att prioritera det området. *Riksantikvarieämbetet* pekar på att kunskaperna om luftföroreningars inverkan på kulturarvet är bristfälliga och på behovet av fortsatt forskning.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Frisk luft*: Luftföroreningar i tätorter är ett betydande hälsoproblem. De orsakar en ökad risk för cancer, hjärt- och lungsjukdomar. De medför också besvärsreaktioner som t.ex. irritationer på andningsvägar och ögon samt försämring av tillståndet för astmatiker och allergiker. Antalet cancerfall till följd av föroreningar i tätortsluften i Sverige uppskattas till 200 per år. Ytterligare ca 300 fall orsakas av intag av vegetabilier som har utsatts för luftföroreningar. Därtill kommer att mellan 90 och 360 personer årligen måste behandlas på sjukhus för andningsbesvär till följd av för höga halter av marknära ozon. Luftföroreningar orsakar också skador på skog, grödor och den biologiska mångfalden samt påskyndar nedbrytningen av kulturföremål och material. Många kulturföremål har skadats allvarligt och kommer att vara omöjliga att restaurera om inte trenden bryts.

Luftföroreningar uppstår vid förbränning och kan bildas genom atmosfärskemiska reaktioner. Bidragen till luftföroreningar i svenska tätorter kommer från transporter (ca 60 %), arbetsmaskiner (ca 20 %) och förbränning av biobränslen, främst vid småskalig vedeldning (20–25 %). Föroreningssituationen beror också på att luftföroreningar förs med vindarna från andra länder. De höga halterna av marknära ozon i Sverige beror till 90 % på utsläpp från andra europeiska länder.

Sverige arbetar internationellt för att åstadkomma utsläppsbegränsningar inom EU och genom konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar som tillkom inom FN:s Ekonomiska kommission för Europa (ECE). Inom EU håller ett antal direktiv på att utformas som syftar till att förbättra luftkvaliteten i framför allt tätorter. Hittills omfattas svaveldioxid, kvävedioxid, bly, partiklar, bensen, kolmonoxid och ozon av detta arbete. Ett annat direktiv är det s.k. takdirektivet som skall sätta nationella utsläppstak för försurande och ozonbildande ämnen. En gemensam ståndpunkt har antagits i ministerrådet och direktivet behandlas nu för andra gången i parlamentet. Inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar undertecknades

i Göteborg i december 1999 ett protokoll (Göteborgsprotokollet) som också det fastställer nationella utsläppstak för försurande och ozonbildande ämnen (se avsnitt 26).

I Sverige har regeringen fastställt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken för svaveldioxid, kvävedioxid och bly. Genom normerna anges vissa föroreningsnivåer som inte får överskridas efter en viss tidpunkt. Arbetet med miljö kvalitetsnormer för fler ämnen pågår. Miljö kvalitetsnormerna kompletterar miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* och bestäms utifrån den miljö kvalitet som eftersträvas i miljö kvalitetsmålet. Miljö kvalitetsmålet är ett övergripande generationsmål medan miljö kvalitetsnormer fastställs med årtal som ligger närmare i tiden.

Luftkvaliteten i våra tätorter har i vissa avseenden förbättrats under de senaste decennierna. Svaveldioxidhalterna har minskat och ligger i dag långt under gällande miljö kvalitetsnormer. Kvävedioxidhalterna i tätorterna har också minskat även om det fortfarande behövs ytterligare minskningar för att miljö kvalitetsmålet skall nås. Halterna av ozon, partiklar och cancerframkallande ämnen är alltför höga.

På förslag av regeringen i propositionen 1997/98:145 Svenska miljö mål fattade riksdagen år 1999 beslut om en ny struktur för miljö mål arbetet (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). De mål som tidigare fanns på området skulle i möjligaste mån ersättas eller införlivas i den nya strukturen. I denna ingick bl.a. miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till kompletteringar av miljö kvalitetsmålet med delmål avseende bl.a. utsläpp av cancerframkallande ämnen och flyktiga organiska ämnen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Att skydda människors hälsa är ett av de fem grundläggande värdena som utgör utgångspunkten för utformningen av miljö kvalitetsmålen. Det innebär att miljörelaterade hälsorisker såsom luftföroreningar som skadar människors hälsa skall bekämpas. Luftföroreningar skadar också många kulturobjekt. Oersättliga värden kan gå förlorade om inte föroreningarna åtgärdas.

De från miljö- och hälsosynpunkt allvarligaste luftföroreningarna är kväveoxider, ozon, partiklar, svaveldioxid (SO₂), polycykliska aromatiska kolväten (PAH) och flyktiga organiska ämnen (VOC). VOC reagerar med kväveoxider i utomhusluft och bildar ozon på regional nivå under vissa betingelser, bl.a. vid starkt solljus. VOC består av ett stort antal gasformiga organiska ämnen. Vissa av dem är cancerframkallande, t.ex. bensen, eten, propen och butadien. Andra är irriterande på luftvägarna, t.ex. aldehyder.

Miljö målet *Frisk luft* handlar i första hand om luftkvalitet i tätorter och avgränsas till att gälla luftkvalitet utomhus. Målet har ett nära samband med andra miljö kvalitetsmål som *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giftfri miljö* (avsnitt 9), *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20) genom att vissa luftföroreningar påverkar möjligheterna att nå dessa mål.

Regeringen anser att de fyra delmål som kommittén har föreslagit skapar goda förutsättningar för att miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*, med vissa justeringar som föranleds av synpunkter från remissinstanserna,

skall kunna nås inom en generation. När det gäller skyddet för personer med överkänslighet och astma tolkas innebörden av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv enligt tabell 7.1 nedan.

Tabell 7.1. Generationsmål för luftkvalitet

Förorening	Halt som inte bör överskridas (mikrogram/m ³)	Medelvärdestid
Bensen	1	År
Bens(a)pyren	0,0001	År
Eten	1	År
Formaldehyd	10	Timme
Partiklar <10 mikrometer, PM 10	30	Dygn
	15	År
Sot	10	År
	20	År
Ozon	80	Timme
	50	Sommarhalvåret (april–okt)
	70	Åttatimmarsmedelvärde

De i tabellen angivna riktvärdena är satta med dagens kunskap. Det är nödvändigt att följa upp och utvärdera dem i takt med att ny kunskap om luftföroreningar och hälsorisker kommer fram. I samband med att miljö kvalitetsmålen följs upp kan riktvärdena revideras och utökas till att gälla fler ämnen. Regeringen avser också att återkomma, där det är lämpligt, med förslag till delmål för ämnena i tabell 7.1. Syftet är att det på sikt för de ämnen där det är lämpligt skall fastställas miljö kvalitetsnormer som då blir juridiskt bindande.

För partiklar finns inget delmål föreslaget. Däremot finns det ett generationsmål för PM 10 i tabell 7.1. Anledningen till att regeringen avvaktar med att fastställa ett delmål för partiklar är att kunskapen om nivåer och hälsorisker inte är tillräcklig. De senare årens forskning har visat på att halten och antalet partiklar mindre än 2,5 mikrometer (PM 2,5) är av väsentlig betydelse för hälsopåverkan. Partiklar kan vara cancerframkallande i sig. De kan även vara bärare av cancerframkallande ämnen. I dagsläget saknas kunskap för att fastställa långsiktiga mål för dessa små partiklar. Inom EU håller gränsvärden för små partiklar på att tas fram. Det sker inom ramen för arbetet med luftkvalitetsdirektiven. Kommissionen väntas lägga fram förslag om gränsvärden för små partiklar år 2003. Naturvårdsverket är aktivt i detta arbete och kommer att ta fram underlag för bedömningar av PM 2,5, aktuella nivåer, hälsoeffekter och åtgärdsalternativ. Regeringen avser att återkomma om delmål för PM 2,5 när detta arbete är färdigt och regeringens avsikt är att ett delmål skall kunna fastställas senast år 2005. Regeringen avser också att senast år 2002 återkomma med förslag till delmål för bensen i samband med att en miljö kvalitetsnorm för bensen fastställs.

En stor andel av de cancerframkallande ämnena som förekommer i samhället finns i de petroleumbaserade bränslena. Regeringen har i propositionen 2000/01:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö aviserat ett uppdrag åt Naturvårdsverket att tillsammans med Kemikalieinspektionen och Energimyndigheten utreda frågan om förändringar av användningen

och sammansättningen av petroleumbaserade bränslen i syfte att få fram underlag för fortsatt agerande inom EU och nationellt.

En måluppfyllelse på nationell nivå behöver följas upp med mål och åtgärdsstrategier på regional och lokal nivå när så är påkallat. Dessa mål och åtgärdsstrategier bör utarbetas i samråd mellan länsstyrelser, kommuner och andra regionala och lokala aktörer. Viktiga uppgifter för länsstyrelser och kommuner är information, rådgivning, tillsyn och uppföljning. Åtgärder som kan genomföras på regional och lokal nivå inom transportsektorn för att minska utsläppen av luftföroreningar berör främst trafikens omfattning, lokalisering och bedrivande. Andelen miljöanpassade transporter inte minst gång- och cykeltrafik bör öka. Inom energi- och industrisektorerna är det främst fråga om åtgärder som minskar energianvändningen, tekniska åtgärder för att rena utsläppen och åtgärder som innebär byte av uppvärmningsform eller energislag.

Länsstyrelserna bör stödja kommunernas arbete och samordna regionala aspekter. Den kommunala energiplaneringen bör knytas närmare miljömålen. De kommunala energirådgivarnas uppgift bör bli mer långsiktiga.

För att korrekt kunna bedöma behovet av utsläppsminskningar för att nå miljökvalitetsmålen behöver Sverige förbättra den nationella utsläppstatistiken när det gäller både historiska data och nya inventeringar. I den nationella uppföljningen av miljökvalitetsmålen (se avsnitt 23) bör för miljökvalitetsmålet *Frisk luft* särskild tonvikt läggas vid förbättrade utsläppsdata för VOC, nya riskbedömningar av vissa cancerframkallande ämnen såsom 1,3-butadien samt partiklar och deras hälsoeffekter.

Delmål 1 och 2 (halter för svaveldioxid och kvävedioxid)

Riktvärdet för svaveldioxid kommer enligt Naturvårdsverkets bedömning att nås i samtliga kommuner år 2005.

Redan beslutade åtgärder främst inom vägtrafiken bedöms leda till avsevärda förbättringar av tätortsmiljön då det gäller kvävedioxidhalterna. För att nå delmålet för kvävedioxid kommer dock ytterligare åtgärder att behöva vidtas.

Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid som skall vara uppfyllda den 1 januari 2006 är

- för timme: 90 mikrogram/m³ (får överskridas 175 timmar per år)
- för dygn: 60 mikrogram/m³ (får överskridas 7 dygn per år)
- för år: 40 mikrogram/m³.

Miljökvalitetsnormerna uttrycks för timme och dygn av mättekniska skäl som värden där ett visst antal timmars överskridande tillåts, s.k. percentilvärden. 90 mikrogram/m³ med en 98-percentil innebär att värdet får överskridas 2 procent av tiden vilket motsvarar 175 timmar. Om man i stället uttryckte miljökvalitetsnormen för kvävedioxid per timme som ett högsta värde skulle det innebära att värdet skulle vara 200 mikrogram/m³.

Det föreslagna delmålet för kvävedioxid innebär därför en halvering av miljökvalitetsnormen eftersom delmålet uttrycks som ett högsta värde och inte som ett percentilvärde. Delmålet skall dock uppnås först år 2010.

Ungefär 90 % av landets kommuner kommer enligt Naturvårdsverkets bedömning att nå det föreslagna delmålet. Ytterligare åtgärder behöver dock vidtas. Det gäller framför allt lokala åtgärder och åtgärder för att minska utsläppen från vägtrafiken, främst tunga fordon och arbetsmaskiner.

Regeringen anser att följande åtgärder är viktiga för att delmålet för kvävedioxid skall uppnås.

1. Vägtrafikbeskattningen ses över i syfte att öka miljöstyrningen. I budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1 finansplanen s. 228–231) har regeringen aviserat att den som ett led i skatteväxlingen avser att låta göra en sådan översyn. Regeringen har nyligen givit en utredare i uppdrag (dir. 2001:12) att se över vägtrafikbeskattningen. Utredaren skall enligt direktiven analysera om effekterna av att införa ett incitament för tunga fordon i form av ett styrmedel är motiverat och, om så är fallet, föreslå en utformning.
2. Upphandlingskraven för arbetsmaskiner, tunga fordon och arbetsredskap bör utvecklas. Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (M 1998:01) arbetar med att ta fram ett internetbaserat verktyg med samordnade krav för hela den offentliga förvaltningen. Regeringen kommer att följa delegationens arbete och i den mån det behövs återkomma med uppdrag baserat på dess arbete.
3. Miljöklasssystemet för arbetsmaskiner uppdateras i enlighet med kommande EU-krav.
4. Kommunerna ges möjlighet att införa trängselavgifter. Hälsoeffekter som orsakas av biltrafik skulle kunna mildras genom att trängselavgifter införs i tätort. Frågan avses behandlas i den aviserade propositionen Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportssystem.
5. Stimulera en frivillig introduktion, i förtid, av fordon och arbetsmaskiner som uppfyller EU:s framtida avgaskrav med hjälp av ekonomiska och andra styrmedel.
6. En kilometerskatt kan vara en viktig åtgärd för att bidra till en hållbar utveckling av vägtrafiksektorn. I den nyss nämnda utredningen om vägtrafikbeskattningen kommer för- och nackdelar med en kilometerskatt att utredas.

Med de angivna åtgärderna kommer delmålet för kvävedioxid sannolikt att nås. Det finns dock ett antal osäkra faktorer som påverkar möjligheterna att nå delmålet. Exempel på sådana faktorer är tidpunkten för skrotning av gamla bilar, andelen dieslbilar i fordonsparken, den framtida trafikvolymen och verkliga effekter av skärpta avgaskrav. En nyligen beslutad ändring i bilskrotningsslagen (1975:343) innebär att skrotningspremien höjs och gäller alla bilar. Detta kommer sannolikt att påverka takten i skrotningen av gamla bilar. Det är därför viktigt att konsekvenserna av de åtgärder som nämns ovan bevakas i samband med den kommande uppföljningen och utvärderingen av miljömålen (se avsnitt 23). Utvärderingen kan resultera i att ytterligare åtgärder föreslås eller att delmålet revideras.

Delmålet överensstämmer med kommitténs förslag. Gränsvärdet bygger på en rekommendation från Världshälsoorganisationen (WHO) om att skydda människors hälsa. Ozon bidrar till ett flertal miljöproblem. I marknära luftlager sker en ozonbildning som orsakas av utsläpp av kväveoxider och flyktiga organiska ämnen (VOC) och påverkan från solljuset. Marknära ozon påverkar människors hälsa negativt, har skadliga effekter på växter och åstadkommer korrosion av material. För att ozonhalten skall kunna reduceras i vårt land behövs rejäla minskningar av kväveoxid- och VOC-utsläppen i hela Europa. För att få ned ozonförekomsterna till nivåer som varken påverkar människor eller känsliga växter måste dessa utsläpp sammantaget minska med 75–80 %. I Sverige har utsläppen av ozonbildande ämnen minskat med ca 30 % sedan 1980-talet, bl.a. tack vare att alla nya bilar är försedda med katalysatorrening. Läckaget av flyktiga kolväten har också reducerats genom att bensinstationerna har utrustats med påfyllningsmuffar.

Delmålet överensstämmer delvis med målet i ett kommande EG-direktiv om ozon i luften (det s.k. ozondirektivet). Ozondirektivet tillåter dock ett antal dagars överskridande av delmålet och sätter ingen tidsgräns för när det långsiktiga målet om inget överskridande skall vara uppnått. Många länder i Europa har mycket större svårigheter att åstadkomma en minskning av marknära ozon än Sverige. Det är med hänsyn till dessa länder som det kommande ozondirektivet väntas tillåta 20–25 dagars överskridande av målet år 2010.

För att ozonkoncentrationen skall kunna minska krävs att delmål 2 för kvävedioxid och delmål 4 för utsläpp av VOC uppnås. En ytterligare förutsättning är att EU-länderna och de länder som anslutit sig till Göteborgsprotokollet inom FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar fullgör sina åtaganden att minska utsläppen av kväveoxider och flyktiga organiska ämnen. Man räknar med att nå en begränsning av ozonnivåerna med 67 % eller mer i Europa jämfört med situationen år 1990 om länderna fullgör sina åtaganden.

Eftersom delmålet i hög grad är beroende av att åtgärder vidtas i andra länder krävs en aktiv svensk insats i bl.a. EU:s miljöarbete. Det föreslagna delmålet kommer därför att vara en viktig förutsättning för svenska ställningstaganden om utsläpps begränsningar och åtgärder i Europa.

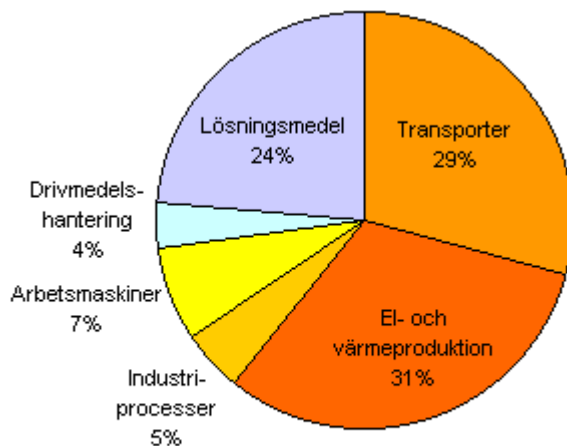
Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer delmålet för ozonkoncentrationen i Sverige att uppnås år 2010 om länderna i Europa fullgör sina åtaganden. Eftersom Sverige är omvärldsberoende när det gäller detta mål måste delmålet nogsamt följas upp med hänsyn till vilka utsläppsminskningar som görs i Europa och kunna revideras om det anses lämpligt.

Delmål 4 (utsläpp av flyktiga organiska ämnen)

Flyktiga organiska ämnen (VOC) är ett samlingsnamn för ett flertal gasformiga ämnen varav vissa är cancerframkallande och andra irriterande för andningsvägar och ögon. Delmålet att minska utsläppen av VOC är därför av stor betydelse för luftkvaliteten. Merparten av de svenska utsläppen av VOC härrör från biltrafik och byggnadsuppvärmning, dvs.

från förbränningsprocesser, men flyktiga organiska ämnen når också ut i luften genom avdunstning från exempelvis bensin och lösningsmedel. De minskningar som hittills nåtts beror på katalysatorreningen hos nyare bilar.

Figur 7.1. Utsläpp av flyktiga organiska ämnen från olika typer av källor 1998



Källa: Sveriges officiella rapportering till Klimatkonventionen (FCCC)

Delmålet för utsläppen av VOC till år 2010 följer det svenska åtagandet enligt Göteborgsprotokollet och det kommande takdirektivet inom EU. Utsläppen av VOC uppgick år 1999 till 430 000 ton. Med redan beslutade åtgärder bedöms utsläppen minska till 290 000 ton år 2010. För att målet 241 000 ton skall nås måste Sverige alltså vidta ytterligare åtgärder.

En stor utsläppskälla är småskalig vedeldning, som uppskattningsvis står för 20–25 % av de totala VOC-utsläppen. Vedeldning i dagens befintliga pannor, som till stor del består av vedpannor med föråldrad teknik, medför stora utsläpp av bl.a. VOC, polycykliska aromatiska kolväten och partiklar. De luftföroreningar som uppkommer vid vedeldning är både cancerframkallande och luftvägsirriterande. Installation av ackumulatortank förbättrar förbränningsprestandan avsevärt. Utsläppen av VOC från en vedpanna som kompletteras med en ackumulatortank minskar med 60–70 %. Ett samtidigt byte till miljögodkänd panna reducerar utsläppen ytterligare, till 90–99 %.

I dag finns utsläppsgränser inskrivna i Boverkets byggregler för nyinstallation av vedpannor och lokaleldstäder i tätort. Regeringen anser att dessa bör kompletteras och gälla också för glesbygden. De ändringar som behövs kan genomföras i Boverkets byggregler. Syftet med de krav som gäller för samtliga nyinstallationer i såväl tätort som glesbygd är att få bort icke miljötestade och icke miljögodkända pannor.

Kommunerna kan också med stöd av miljöbalken och kommunala föreskrifter m.m. utfärda tillfälligt förbud mot småskalig vedeldning med fasta bränslen inom särskilt angivna områden om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Under våren 2001 kommer tre förslag som om de genomförs leder till sänkta utsläpp av VOC att behandlas i EU:s ministerråd och Europa-

parlamentet. Det gäller skärpta avgaskrav för motorcyklar, särskilda kallstartskrav för bensindrivna lätta lastbilar och bussar samt avgaskrav för bensindrivna arbetsmaskiner. De föreslagna kraven skapar nya möjligheter att minska utsläppen.

För terrängskotrar finns i dag inga avgaskrav. De svarar för ca 4 % av de nationella utsläppen av kolväten. Miljöklassutredningen föreslog i sitt betänkande Miljöklassning av snöskotrar (SOU 1995:97) att ett frivilligt miljöklasssystem med avgas- och bullerkrav skulle införas för terrängskotrar. Det förslag till avgaskrav för bensindrivna arbetsmaskiner och arbetsredskap som inom kort skall behandlas inom EU innebär att avgaskrav för terrängskotrar faller inom det område där EU-gemensamma regler skall tas fram. Regeringen avser att arbeta för att säkerställa att Sverige ges möjlighet att införa avgaskrav. Under miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* (avsnitt 19) behandlas frågan om ett tillfälligt miljöklasssystem för terrängskotrar.

Det är osäkert om vi med dessa åtgärder når det reduktionsmål som takdirektivet kräver. Uppskattningarna av VOC-utsläppen är dock relativt osäkra. Naturvårdsverket har för avsikt att under år 2001 se över utsläppen av VOC och insamlingen av data. Underlaget måste förbättras för att kunna bedöma vad som måste åtgärdas för att nå delmålet. Ett bättre underlag gör det lättare att bestämma nödvändiga åtgärder för att nå delmålet. I den uppföljning som regeringen avser att göra av miljö kvalitetsmålen bör Naturvårdsverkets översyn av utsläppsdata för VOC följas upp och utvärderas i relation till delmålet. Utifrån det kan regeringen återkomma med förslag om ytterligare åtgärder och eventuella revideringar av målet.

Miljö kvalitetsmålet Frisk luft i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv har beskrivningen ändrats något i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål men innebörden är densamma. Det nya förslaget kommer från Miljömålskommittén med kompletteringar från Naturvårdsverket.

Konsekvenser av förslagen

Luftföroreningar ger upphov till betydande hälsoproblem. Beräkningar av den totala ohälsan till följd av luftföroreningar saknas i dagsläget. De utredningar som sökt kvantifiera hälsoförluster inbegriper endast den allra mest påtagliga sjukligheten i form av vård på sjukhus. Under antagandet av 5–10 vårddagar per sjukintag på sjukhus beräknas antalet totala vårddagar uppgå till ca 20 000–100 000 per år med dagens luftföroreningsituation.

Dåvarande Försvarets forskningsanstalt (FOA) har uppskattat kostnaden för hälsoeffekter av luftföroreningar till 2,2 miljarder kronor per år.

Det produktionsbortfall som orsakas av marknära ozon och som drabbar det svenska jordbruket har i tidigare undersökningar värderats till minst en miljard kronor per år. Även barrträd påverkas av ozon, men det

är oklart i vilken omfattning detta inverkar på skogsbrukets ekonomi. Ozon påskyndar därtill nedbrytningen av vissa organiska material såsom gummi och plaster. Ämnet hör också till de växthusgaser som kan inverka på jordens klimat.

Vittring och korrosion av kulturminnen och kulturföremål orsakar samhället kostnader och oersättliga värden går förlorade. Dessa kostnader har inte uppskattats men vi vet att underhåll av fastigheter fördyras och att konserveringskostnaderna har ökat. En sänkning av föroreningsnivåerna innebär att de onaturliga nedbrytningsprocesserna bromsas. Fortsatt forskning om luftföroreningarnas påverkan på kulturarvet är angelägen.

De trängselavgifter som kommunerna bör ges möjlighet att införa kommer att generera intäkter för kommunerna. Upphandlingskrav för arbetsmaskiner ger upphov till marginella kostnader i form av dyrare maskiner, men dessa kostnader vägs till viss del upp av att maskinerna är effektivare. De andra trafikrelaterade åtgärderna kommer inte att orsaka offentliga utgifter eftersom de planeras att genomföras inom ramen för skatteväxlingen eller på annat statsfinansiellt neutralt sätt.

Om de delmål som föreslås uppnås kommer luftföroreningssituationen att förbättras avsevärt. Risken för framtida cancerfall på grund av luftföroreningar kommer enligt Naturvårdsverkets bedömning att kunna minst halveras. Målet för kvävedioxidhalter klaras i de flesta kommuner redan år 2010, vilket bör betyda en avsevärd förbättring för astmatiker. Problemet med partiklar minskar något. Grödornas avkastning beräknas öka och tillväxtförlusten för skog avta genom att halterna av marknära ozon beräknas minska kraftigt inom en generation.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 30 miljoner kronor under perioden 2001–2010. För innevarande år beräknar regeringen att göra vissa omprioriteringar av resurser inom 2001 års utgiftsram. Regeringen bedömer att ingen ytterligare finansiering av föreslagna åtgärder behövs i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning skall underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen skall heller inte öka korrosionshastigheten i tekniskt material eller kulturföremål och byggnader.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Bara naturlig försurning

Regeringens förslag:

1. År 2010 skall högst 5 % av antalet sjöar och högst 15 % av sträckan rinnande vatten i landet vara drabbade av försurning som orsakats av människan.
2. Före år 2010 skall trenden mot ökad försurning av skogsmarken vara bruten i områden som försurats av människan och en återhämtning skall ha påbörjats.
3. År 2010 skall utsläppen i Sverige av svaveldioxid till luft ha minskat till 60 000 ton.
4. År 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Regeringens bedömning: Utsläppen av försurande föroreningar har minskat de senaste 15 åren, vilket på lång sikt också bör leda till minskad försurning av mark och vatten. För att miljö kvalitetsmålet skall nås krävs dock att utsläppen av försurande ämnen fortsätter att minska i Sverige och övriga Europa. De nya internationella överenskommelserna om utsläppsreduktioner av försurande ämnen kommer att kunna leda till att utsläppen från länderna i Europa minskar avsevärt fram till år 2010.

Delmålet som avser utsläpps begränsningar av kväveoxider är satt så att det överensstämmer med Sveriges åtaganden i EU:s kommande s.k. takdirektiv. Det är mycket viktigt att alla berörda länder fullgör sina åtaganden och att effekterna av begränsningarna kontinuerligt följs upp eftersom depositionen fortfarande kommer att överskrida den kritiska belastningen år 2010. För att generationsmålet skall kunna nås krävs strukturella förändringar där den omställning av transportarbetet och energianvändningen som beskrivs i avsnitt 21 är central. Det är viktigt att de i avsnitt 21 beskrivna strategierna får ett snabbt genomslag. Även om utsläppen minskar till hållbara nivåer kvarstår en lång återhämtningstid innan resultaten kan skönjas i marken.

Miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Depositionen av försurande ämnen överskrider inte den kritiska belastningen för mark och vatten.

- Onaturlig försurning av marken motverkas så att den naturgivna produktionsförmågan, arkeologiska föremål och den biologiska mångfalden bevaras.
- Markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Ambitionsnivån i delmål 3 har höjts och innebär att utsläppen av svaveldioxid skall minska med ytterligare ca 10% jämfört med kommitténs förslag. Delmål 4 har anpassats till Sveriges åtaganden i EU:s kommande takt direktiv. Avvikelser i fråga om utsläppsreduktionerna i delmål 3 och 4 kan till viss del hänföras till att det har skett förändringar i de utsläppsiffror som låg till grund för kommitténs beräkningar. Ambitionsnivån i regeringens föreslagna delmål 4 är samma som i kommitténs förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna anser att kommitténs förslag till delmål är bra. *Industriförbundet* avstyrker föreslagna delmål då förbundet anser att delmålen skall ses som riktningsvisare. Ett antal instanser påpekar behovet av internationell samordning för att uppnå miljökvalitetsmålet. *Naturvårdsverket* understryker vikten av att regeringen och riksdagen fattar tydliga beslut om styrmedel och åtgärder för att Sverige skall kunna leva upp till kraven i takt direktivet och Göteborgsprotokollet. *Jordbruksverket* anser att bättre metoder för att fastställa kritisk belastning behöver utvecklas för att det skall vara möjligt att besluta om utsläppsminskningar som är kopplade till kritisk belastning. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* är tveksamt till om delmålet om återhämtning är realistiskt eftersom återhämtningen tar lång tid. Vissa instanser pekar på behovet av fortsatt kalkning för att uppnå målen. Flera remissinstanser betonar att skogsbruket är en viktig aktör i försurningssammanhang och några efterlyser delmål kopplat till detta.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*: Sedan industrialismens genombrott har utsläppen av försurande ämnen ökat kraftigt. Föroreningarna utgörs av svavel- och kväveföreningar som har sitt ursprung i utsläpp från trafik, sjöfart, energianläggningar, industri, arbetsmaskiner och jordbruk. De försurande föroreningarna sprids i luften och deponeras i form av gas, som luftburna partiklar eller lösta i regnvatten eller snö. Större delen av de utsläppta svavel- och kväveoxiderna stannar kvar i atmosfären i flera dagar och kan med vindarna transporteras flera tusentals kilometer innan de faller ned och orsakar försurning av mark och vatten.

I ett långt tidsperspektiv är försurning en naturlig process. Den naturliga försurningen orsakas bl.a. av markmineralernas långsamma vittring. Vid sekelskiftet 1900 accelererade försurningen på grund av att det sura nedfallet ökade, vilket har lett till att marken i många områden åldrats motsvarande tusentals år under det gångna seklet. Försurningen yttrar sig först som en kraftig utlakning av markens mineralnäringsämnen, därefter som sjunkande pH-värden och förhöjda aluminiumhalter i sjöar och vattendrag. I dag är ca 14 000 svenska sjöar drabbade med omfattande skador på växt- och djurliv som följd. Den svenska berggrunden har

genom sin naturliga surhet dålig buffringsförmåga, dvs. förmåga att neutralisera sur nederbörd. Länder med basiska bergarter som kalksten klarar försurning på ett bättre sätt.

När marken försuras utlakas viktiga näringsämnen, vilket försämrar markens produktionsförmåga genom att många arter som är känsliga för pH-förändringar försvinner, t.ex. de för träden så viktiga mykhorizzasvamparna. På lång sikt kan detta innebära minskad tillväxt i våra skogar och ökat behov av kalkning för jordbruksmark. Dessutom sker en utlösning av metalljoner, som kan skada såväl nedbrytningsprocessen i marken som fåglar och däggdjur högre upp i näringskedjorna, inklusive människan. Många hotade arter i såväl mark som vatten är mycket känsliga inte bara för försurning, utan även för giftiga metaller som aluminium. Detta ger negativa effekter på ekosystemet och den biologiska mångfalden trängs tillbaka. Korrosionen påskyndas starkt av svaveldioxid och kväveoxider, vilket leder till att kulturföremål som t.ex. hållristningar, fornfynd och byggnadsdetaljer påverkas och efter hand förstörs.

År 1999 uppgick de totala svenska svaveldioxidutsläppen till 66 000 ton. Däri ingår inte 17 000 ton utsläpp från s.k. internationell bunkring, dvs. bränsle som sålts i Sverige för användning inom internationell sjöfart. År 1999 uppgick de totala svenska kväveoxidutsläppen till 263 000 ton (exklusive bunkring). Bidraget från bunkring uppgick till 41 000 ton. Utländska källor bidrog år 1995 till ca 90 % av svavelnedfallet och till ca 80 % av kvävenedfallet totalt över Sverige. Den svenska ”exporten” av kväveföreningar är dock nästan lika stor som ”importen”.

Nedfallet av försurande ämnen har minskat kraftigt de senaste 15 åren. I Sverige har vi framgångsrikt använt ekonomiska styrmedel, svavelskatten och kväveoxidavgiften, för att minska utsläppen. Svavelskatten infördes år 1991 och tas ut på svavelinnehållet i samtliga energi- och koldioxidskattepliktiga bränslen. Svavelskatten beräknas ha svarat för ca 30 % av den totala minskningen av svaveldioxidutsläppen under perioden 1990–1995, motsvarande 19 000 ton svaveldioxid. Kväveoxidavgiften, som infördes år 1992, är en avgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion i fasta förbränningsanläggningar. Incitamentet till utsläppsminskningar i avgiftssystemet bygger på att det totala inbetalade beloppet återbetalas till de avgiftspliktiga i proportion till deras andel av den nyttiggjorda energin. Naturvårdsverkets utvärdering visar att även kväveoxidavgiften väl fyllt sitt syfte. Ca 50 % av utsläppsminskningarna inom den avgiftsskyldiga sektorn har berott på avgiften.

Internationella överenskommelser om utsläppsbegränsningar är avgörande eftersom problemet är gränsöverskridande. Inom EU håller ett direktiv på att utformas som skall fastställa nationella utsläppstak för försurande och ozonbildande ämnen (det s.k. takdirektivet). I december 1999 undertecknades ett protokoll (Göteborgsprotokollet) inom FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Om direktivet och protokollet genomförs och efterlevs antas de områden i Sverige där den kritiska belastningen överskrids komma att minska. Med kritisk belastning avses gränsen för naturmiljöns förmåga att ta emot föroreningar utan att skadliga effekter uppstår på känsliga delar av miljön. Denna gräns kommer att överskridas även efter år 2010. Det kommer att

krävas utsläppsreduktioner i Europa utöver de åtaganden som nu finns för att nedfallet av försurande ämnen skall underskrida kritisk belastning i Sverige.

Återhämtning från försurning är förlopp som spänner över lång tid eftersom försurningen till stor del är kopplad till vittring. Återhämtningsprocessen i mark- och vattenekosystem kan påbörjas när belastningen av försurande ämnen minskar till hållbara nivåer. Dessa naturliga processer går dock långsamt och det kan ta åtskilliga decennier innan en fullständig återhämtning har skett.

Problemet med försurning uppmärksammades tidigt i den svenska miljöpolitiken. Redan på 1980-talet infördes mål för minskning av svaveldioxidutsläppen och därefter har fler mål tillkommit.

I den nya strukturen för miljömålsarbetet som beslutades av riksdagen år 1999 (prop.1997/98:145, bet.1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183) ingick bl.a. miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. De mål som tidigare fanns på området skulle i möjligaste mån ersättas eller införlivas i den nya strukturen. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till kompletteringar av miljö kvalitetsmålet med delmål avseende bl.a. utsläpp av försurande ämnen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förslagen till delmål baseras på förslag i Miljömålskommitténs betänkande. Delmålen är satta med utgångspunkten att det skall vara möjligt att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation. Eftersom det tar lång tid för marken att återhämta sig från försurning innebär det att det är angeläget att åtgärder vidtas snarast.

Det internationella arbetet är nödvändigt för att miljö kvalitetsmålet för försurning skall kunna nås. Arbetet med att begränsa utsläppen inom Europa bedrivs dels i EU, dels inom ramen för FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. För att delmålen skall kunna uppnås krävs att utsläppsreduktionerna i Europa anpassas till nivåerna i det kommande EG-direktivet om nationella utsläppstak (takdirektivet) eller, såvitt avser länder utanför EU, till de nivåer som fastställts i Göteborgsprotokollet. Mål för ammoniak som också finns i takdirektivet och Göteborgsprotokollet behandlas under miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* (avsnitt 12).

Det är angeläget att Göteborgsprotokollet skyndsamt ratificeras av ett tillräckligt antal signatarstater så att det kan träda i kraft. Regeringen återkommer till denna fråga (se avsnitt 26).

Miljömålskommittén har pekat på att markanvändningens bidrag till försurningen kan motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet. För en sådan anpassning krävs exempelvis åtgärder som dämpar kraftigt näringsläckage i samband med föryngringsavverkning i områden som har högt kvävenedfall. Under miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* (avsnitt 17) föreslås bl.a. att arealen mark som föryngras med lövskog skall öka för att förstärka och bevara biologisk mångfald. Anlagd lövskog kan på lämplig mark bidra till att motverka skogsbrukets bidrag till försurningen.

En måluppfyllelse på nationell nivå behöver följas upp med mål och åtgärdsstrategier på regional och lokal nivå när så är lämpligt. Dessa mål

och åtgärdsstrategier bör utarbetas i samråd mellan länsstyrelser, kommuner och andra regionala och lokala aktörer.

För att miljö kvalitetsmålet skall kunna nås måste depositionen av försurande ämnen reduceras ytterligare efter år 2010. Eftersom återhämtningen kan ta flera decennier är det angeläget att nedfallet så snart som möjligt kan underskrida gränsen för kritisk belastning.

En förutsättning för att detta skall vara möjligt är att vi fortsätter att vara aktiva i det internationella arbetet. Sverige har varit pådrivande i arbetet med att åstadkomma bindande överenskommelser om att minska utsläppen av försurande ämnen såväl i EU som inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Det är viktigt att Sverige bibehåller sin initiativkraft i internationella beslutande församlingar genom att ta fram underlag för konkreta åtgärder i miljön och förmå andra länder i Europa att minska sina utsläpp av försurande ämnen.

Både takt direktivet och Göteborgsprotokollet skall revideras år 2004. Revideringen av takt direktivet kommer att ske inom ramen för en luftkvalitetsstrategi, Clean Air For Europe (CAFE), som EG-kommissionen planerar att lägga fram förslag om år 2004. Denna strategi skall ligga till grund för en översyn av gemenskapens luftkvalitetsmål, för förslag till nya sådana samt utveckling av genomförandestrategier som säkerställer att dessa mål uppnås. Strategin kommer att omfatta bl.a. frågor som rör gränsöverskridande föroreningar, behovet av reviderade mål för luftkvalitet, försurning och övergödning, nuvarande luftkvalitet och trender fram till år 2010 samt utrymme för att ytterligare begränsa utsläpp från relevanta källor med beaktande av teknisk genomförbarhet och kostnadseffektivitet. Sverige bör även i fortsättningen delta aktivt i utformningen av denna strategi så att miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* och *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13) kan uppnås inom en generation.

Delmål 1 och 2 (försurning av vatten och skogsmark)

De första två delmålen beskriver en miljö kvalitet som skall vara uppnådd till år 2010. I dag beräknas ungefär en tredjedel av vattendragen och närmare 20 % av alla sjöar vara påverkade av försurning orsakad av människan. Av dessa 17 300 sjöar kalkas i dag ca 7 000, vilket motsvarar ca 40 %, dock med en sjöyta motsvarande 89 %. Av de försurande vattendragen kalkas i dag ca 12 800 km, ca 11 %. Den biologiska måluppfyllelsen av kalkning är enligt Naturvårdsverkets bedömning god. För att kunna följa upp det långsiktiga målet om inget överskridande av kritiska belastningar är det viktigt att sätta dessa delmål som etappmål för miljö kvaliteten. De två delmål som föreslås är omvärldsberoende och satta utifrån vad som anses möjligt att uppnå till år 2010 mot bakgrund av de nyligen ingångna internationella överenskommelserna. Förutsättningen för att nå delmålen är alltså att de länder som ställt sig bakom överenskommelserna fullgör sina åtaganden.

Som tidigare nämnts bidrog utländska källor år 1995 till ca 90 % av svavelnedfallet och till ca 80 % av kvävenedfallet totalt över Sverige. Nedfallet av svavel- och kväveföreningar bedöms kunna minska med 30–

60 % respektive 15–20 % från mitten av 1990-talet till år 2010 om de internationella överenskommelserna efterlevs.

Skyddet av biologisk mångfald i många sjöar och rinnande vatten liksom nyttjandet av vattnet kommer att vara beroende av uppehållande åtgärder mot försurning under en lång tid framöver. Regeringen räknar därför med att kalkningen kommer att behöva fortsätta för att minska de biologiska skadorna av försurning.

Minskade utsläpp av försurande ämnen medför att tillståndet i sjöar och vattendrag långsamt förbättras. På lång sikt är målet att inga sjöar eller rinnande vatten skall vara beroende av uppehållande åtgärder i form av kalkning. I budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1 utg.omr. 20 s. 32) aviserar regeringen att kalkningsverksamheten skall hållas på en nivå av 213 miljoner kronor år 2001. Regeringen bedömer att ytterligare medel bör tillföras från och med 2002 så att samtliga sjöar och vattendrag i klass 1–3 enligt den nationella kalkningsplanen kan åtgärdas.

Den uppföljning som kommer att göras av miljökvalitetsmålen ger möjlighet att utvärdera målen utifrån ny kunskap om vilka utsläppsminskningar som åstadkommit i våra grannländer samt tillgängliga resurser (se avsnitt 23). Utvärderingen kan komma att leda till att nya åtgärder för att nå delmålen föreslås eller att delmålen revideras.

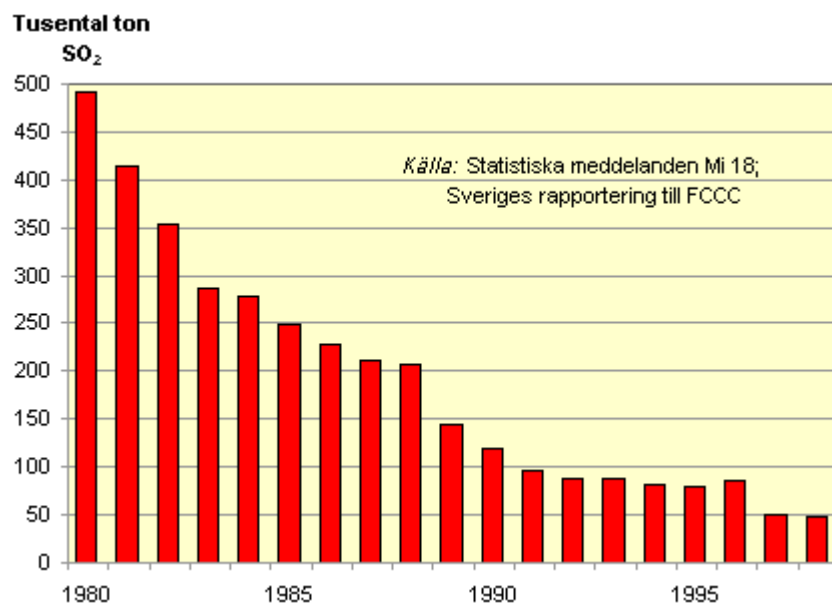
Delmål 3 och 4 (utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider)

I delmålen för svaveldioxid och kväveoxider inkluderas inte utsläpp från utrikes sjö- och luftfart. Den internationella sjöfarten ger upphov till betydande svaveldioxidutsläpp, eftersom den fortfarande är oförhindrad att utnyttja tunga, svavelrika oljor som bränslen. Det är naturligtvis angeläget att också dessa utsläpp minskar. På detta område kan dock inte Sverige enbart på egen hand vidta åtgärder utan måste agera aktivt internationellt för att åstadkomma överenskommelser om minskade utsläpp. Inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) skall Sverige verka för att sänka svavelhalten i fartygsbränslen. Sverige skall också driva frågan om minskad svavelhalt i fartygsbränslen inom EU, bl.a. genom att verka för att differentierade sjöfartsavgifter införs. En översyn och utvärdering av det svenska systemet med miljödifferentierade farledsavgifter sker regelbundet. Sjöfartsverket har i sin senaste utvärdering pekat på behovet att skärpa miljödifferentieringen av farledsavgifterna. Godstransportdelegationen genomför för närvarande en översyn av farledsavgifterna. Den utredning där Sjöfartsverket framhåller behovet av att överväga en skärpt miljödifferentiering av farledsavgifterna ingår i delegationens underlag. Regeringens avser återkomma till frågan i den aviserade propositionen *Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem*.

Utsläppen år 1999 av svaveldioxid till luft uppgick till ca 66 000 ton. Delmålet är satt till 60 000 ton vilket innebär en reduktion med ca 10 % till år 2010. Det svenska åtagandet i det kommande takdirektivet och Göteborgsprotokollet är 67 000 ton år 2010. Regeringen gör dock bedömningen att ytterligare minskningar till 60 000 ton kan åstadkommas framför allt genom minskad svavelhalt i marina oljor. Takdirektivet avses bli ett s.k. minimidirektiv, vilket betyder att medlemsländerna har möjlighet att införa strängare nationella regler än de mini-

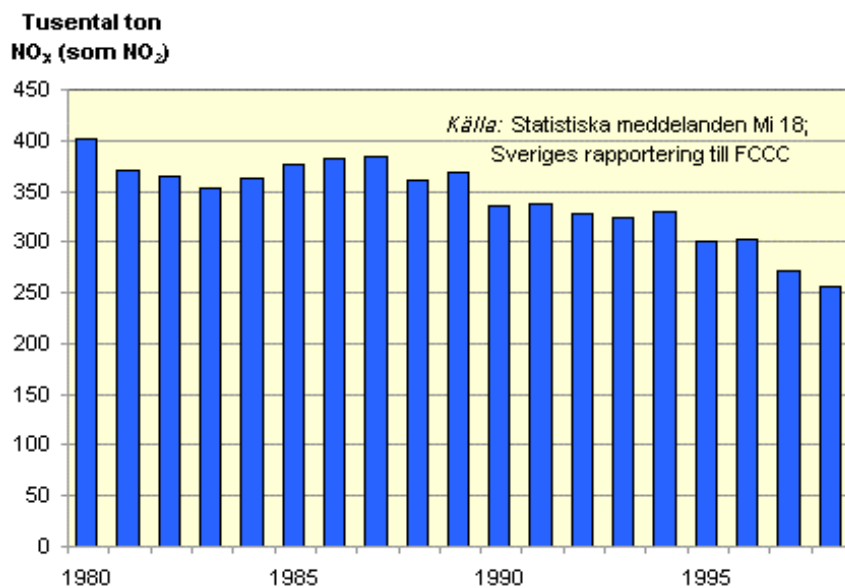
miregler som blir obligatoriska. Utsläppsberäkningar är dock relativt osäkra och har sedan kommittén gjorde sina beräkningar förändrats. Arbetet med att revidera och kvalitetssäkra dessa data pågår. I den uppföljning som regeringen avser att göra av miljökvalitetsmålen (se avsnitt 23) kommer de reviderade utsläppssiffrorna att följas upp och utvärderas i relation till delmålet. Utifrån det underlaget kan regeringen återkomma med förslag om ytterligare åtgärder och förslag till förändringar av delmålet för utsläpp av svaveldioxid.

Figur 8.1. Svaveldioxidutsläpp i Sverige 1980–1998



Delmål 4 överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt Göteborgsprotokollet och det kommande takt direktivet. Utsläppen av kväveoxider till luft uppgick år 1999 till 263 000 ton. Med redan beslutade åtgärder bedöms utsläppen av kväveoxider minska till 155 000 ton år 2010. För att nå delmålet år 2010 behövs ytterligare utsläppsminskning med 7 000 ton.

Sverige har, liksom många andra länder i Europa, inte varit lika framgångsrikt i att minska kväveoxidutsläppen som utsläppen av svaveldioxid. De svenska utsläppen per capita var år 1990 strax över genomsnittet i EU.



Åtgärder för att minska utsläppen från sjöfart, flyg och vägtrafik framför allt tunga fordon och arbetsmaskiner är prioriterade. Det är också inom dessa områden som EU kommer att skärpa kraven ytterligare.

Några av de åtgärder som redovisas nedan återfinns också under miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* (avsnitt 7) och avsnitt 21.1 Effektivisering av transporter samt användning och omvandling av energi.

1. Vägtrafikbeskattningen ses över i syfte att öka miljöstyrningen. I budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1 finansplanen s. 228–231) har regeringen aviserat att den som ett led i skatteväxlingen avser att låta göra en sådan översyn. Regeringen har nyligen givit en utredare i uppdrag (dir. 2001:12) att se över vägtrafikbeskattningen. Utredaren skall enligt sina direktiv analysera om effekterna av att införa ett incitament för tunga fordon i form av ett styrmedel är motiverat och, om så är fallet, föreslå en utformning.
2. Miljöklasssystemet för arbetsmaskiner uppdateras i enlighet med kommande EU-krav.
3. Kväveoxidavgiftssystemet har haft en styrande effekt. De anläggningar som omfattas av systemet får ekonomiska incitament att minska sina utsläpp. Miljömålskommittén har föreslagit att möjligheterna för att få med fler branscher i systemet skall undersökas så att de på ett kostnadseffektivt sätt skall kunna bidra till att Sverige väsentligt minskar sina totala kväveoxidutsläpp. Regeringen kommer att ta initiativ till en översyn av kväveoxidavgiftens roll för en minskning av utsläppen. Översynen kan ligga till grund för en bedömning av behovet av förändringar.

Den långsiktiga utvecklingen av framför allt person- och lastbilstrafiken kräver att den traditionella utbudspolitik (infrastruktur och trafikplanering) förändras och kompletteras med åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på transporter. En del i det arbetet är att åstadkomma ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att människors behov av dagliga transporter kan minska. En annan del i arbetet är att skapa alternativa transportformer. En minskad bilanvändning skall efter-

strävas där alternativ finns. För att miljö kvalitetsmålen skall kunna nås inom en generation är det dessutom angeläget att vidta långsiktiga åtgärder för att skapa en infrastruktur för hållbar utveckling. Regeringen har för avsikt att återkomma till dessa frågor i den aviserade propositionen *Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem*.

Delmålet för kväveoxider bedöms kunna nås med de föreslagna åtgärderna. Målet är satt till år 2010, vilket innebär att förutsättningarna för att nå målet kommer att kunna förändras under denna tioårsperiod. Den uppföljning som kommer att göras kontinuerligt av målen kommer att kunna ta hänsyn till bl.a. teknisk utveckling, förbättrat underlag för utsläppsinventering, tillgängliga resurser och synergieffekter med åtgärder på klimatområdet (se avsnitt 23).

Uppföljningen kommer, om behovet finns, att leda till att ytterligare åtgärder för att målet skall kunna nås kommer att föreslås eller att delmålet revideras. De delmål som är fastslagna i EG-direktiv eller i andra internationella överenskommelser kan Sverige inte på egen hand revidera. Det finns dock möjligheter för utvärdering och uppföljning inom ramen för direktiven och överenskommelserna.

En utvärdering bör göras i samband med att Sverige skall redovisa hur vi avser att minska våra årliga utsläpp i enlighet med bestämmelser i EU:s kommande takdirektiv. Medlemsländerna skall redovisa åtgärdsprogram till Kommissionen före utgången av år 2002. Programmen skall omfatta kvantitativa uppskattningar av hur de nationella åtgärderna kommer att påverka utsläppen år 2010. Kommissionen skall utifrån dessa program och ett antal andra faktorer, t.ex. utvidgningsprocessen och ny gemenskapslagstiftning, utvärdera genomförandet av de nationella utsläppstaken och undersöka i vilken omfattning de kan förväntas vara uppfyllda år 2010. En rapport om detta väntas kommissionen lämna till ministerrådet och Europaparlamentet år 2004. Kommissionens rapport kommer också, om det är lämpligt, att åtföljas av nya förslag till åtgärder för att nå taken eller förslag till ändringar av taken. Under år 2006 skall programmen uppdateras och revideras.

Även enligt Göteborgsprotokollet finns möjlighet för ett land att revidera sina åtaganden om det finns speciella omständigheter som gör att landet inte kan uppfylla dem. Detta skall rapporteras till konventionens verkställande organ.

Miljö kvalitetsmålet Bara naturlig försurning i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är sakinnehållet i den första punkten oförändrat i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Den andra punkten har kompletterats för att också täcka in arkeologiska föremål. Den tredje punkten är en komplettering som har föreslagits av Miljömålskommittén. I propositionen 1997/98:45 fanns ytterligare en punkt som beskrev halterna i luft av försurande luftföroreningar och korrosion på material och kulturföremål. Den har hänförs till miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* (avsnitt 7) på förslag av Miljömålskommittén.

Minskade utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider kommer att innebära positiva effekter – eller snarare uteblivna negativa effekter – för människors hälsa, material och byggnader, kulturarv, grödor samt land- och vattenekosystem. Ett genomförande av föreslagna åtgärder under miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* berör bl.a. jordbruks-, transport-, energi-, skogs-, sjöfarts- och fiskesektorerna samt friluftslivet.

För att uppnå delmål 1 och 2 om minskad försurning av vatten respektive skogsmark är vi beroende av att Sveriges grannländer vidtar åtgärder och fullföljer sina åtaganden i takt direktivet och Göteborgsprotokollet. Om direktivet och protokollet genomförs och efterlevs antas de områden i Sverige där den kritiska belastningen överskrider minska från över 6 miljoner ha till drygt 1,5 miljoner ha. Dessutom kommer den andel av landarealen där kritisk belastning för övergödning förekommer att minska från 14 % år 1990 till ca 4 % år 2010.

Delmål 4 om utsläpp av kväveoxider leder till att hälsoeffekter som orsakas av kväveoxider minskar. Hälsoeffekter som orsakas av luftföroreningar redovisas under miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* (avsnitt 7). Försurningssituationen i sjöekosystem förbättras. Förbättringen i deposition av kväve blir mindre relativt svaveldepositionen. Genom minskat nedfall erhålls avsevärda förbättringar i belastningen men återhämtningen tar lång tid.

En sänkning av utsläppsnivåerna innebär också att den onaturliga vitteringen och korrosionen av kulturminnen och kulturföremål bromsas. Kostnaderna har inte uppskattats men det har konstaterats att underhåll av fastigheter har fördyrats och att konserveringskostnaderna ökat.

Det kan nämnas att EG-kommissionen har gjort en kostnads-nyttoanalys av att genomföra de nationella utsläppstaken i takt direktivet. Kostnaden för Sverige har uppskattats till 87 miljoner euro per år fram till år 2010. Kostnaderna bygger på modellberäkningar som bl.a. grundar sig på antagandet om att minskningar av utsläppen enbart åstadkoms genom tekniska åtgärder. Nyttan av förslaget är beräknad utifrån vinsterna (uteblivna negativa effekter) för människors hälsa, material och byggnader, grödor och skogar. För Sverige har nyttan beräknats till 140–260 miljoner euro per år.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå delmål 1 och 2 om minskning av försurade områden genom kalkningsåtgärder uppskattas till totalt ca 2,3 miljarder kronor under perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för kalkningsåtgärder. Regeringen beräknar därför att tillföra ca 15 miljoner kronor per år från och med 2002 i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25).

De åtgärder som regeringen anser är angelägna för att nå delmål 3 och 4 att minska utsläppen av svaveldioxid och kväveoxider kommer inte att orsaka offentliga utgifter eftersom de kommer att genomföras inom ramen för skatteväxlingen eller på annat kostnadsneutralt sätt samt genom internationella överenskommelser.

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö (såvitt avser förorenade områden)

Regeringens förslag: Förorenade områden skall vara identifierade och för minst 100 av de områden som är mest prioriterade med avseende på riskerna för människors hälsa och miljön skall arbetet med sanering och efterbehandling ha påbörjats senast år 2005. Minst 50 av de områden där arbete påbörjats skall dessutom vara åtgärdade.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att verka för att arbetet med sanering och efterbehandling av förorenade områden fortgår i nödvändig omfattning i såväl privat som offentlig regi. Förslaget avser de områden som avses åtgärdas inom ramen för statliga bidrag. Resultatet av inventeringar, undersökningar samt uppföljning och utvärdering av genomförda efterbehandlingsprojekt skall ligga till grund för förslag från regeringen om hur miljö kvalitetsmålet skall kunna uppnås i fråga om förorenade områden. Regeringen avser att återkomma med förslag till nya delmål till år 2010 i samband med den utvärdering som beskrivs i avsnitt 23. I utvärderingen är det väsentligt att även inkludera en bedömning av i vilken grad de saneringar som genomförts i privat regi bidragit till en högre måluppfyllelse.

Miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna.
- Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll.
- 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.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslog ett delmål av innebörden att minst 30 % av de områden som utgör mycket stor och stor risk skall ha åtgärdats senast år 2010.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* samt vissa länsstyrelser och kommuner, påpekar att åtgärder för att sanera förorenade områden är mycket kostnadskrävande och att berörda myndigheter måste ges tillräckliga resurser för att kunna vidta erforderliga åtgärder. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det av kommittén föreslagna delmålet vad gäller antalet efterbehandlade

områden år 2010 torde vara svårt att uppnå inom angiven tid. Även SGU menar att det uppsatta delmålet är högt satt mot bakgrund av bristen på kompetens. *Boverket* framhåller att kommunens bebyggelseplanering och planmonopol samt dess hantering av markanvisnings- och exploateringsavtal i många fall kan bidra till en snabbare lösning av markföroreningsproblemen genom att avgiftning av marken ställs som villkor för planläggningen och markanvändningen. *Banverket* påpekar att förslaget till etappmål om förorenade områden innebär omfattande undersökningar av förorenade markområden inom järnvägssektorn och menar att det inte är troligt att detta mål kan uppnås inom ramen för de medel som i dag finns tillgängliga.

Bakgrund till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* (såvitt avser förorenade områden): Förorenade områden kan utgöra en fara för människors hälsa och för miljön. Föroreningarna finns i mark, grundvatten, sediment, byggnader och anläggningar. De flesta har uppkommit under efterkrigstiden och fram till 1980-talet, huvudsakligen genom utsläpp, spill eller olyckshändelser. Många områden måste saneras innan de kan användas för t.ex. bostadsbyggande. I många fall sprids eller riskerar gifter att spridas i naturen och komma in i näringsvävar med risk för anrikning och förgiftning. Läckage förekommer från bl.a. gruvavfall och deponier. Från andra områden, t.ex. gamla industritomter, kan läckaget i dag vara begränsat på grund av buffertmekanismer, fastläggning m.m. Dessa förhållanden kan dock komma att ändras t.ex. på grund av försurning, kemiska förändringar eller hydrologiska betingelser. Läckagen från de förorenade områdena beräknas därmed öka. Det tillkommer även nya områden som kommer att behöva saneras.

Geovetenskaplig kunskap är av grundläggande betydelse eftersom de metaller som kommer ut i miljön måste ställas i relation till de naturliga halterna i berggrunden.

Bestämmelser om förorenade områden finns i 10 kap. miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser är i första hand den som bedriver eller har bedrivit den verksamhet som orsakat föroreningen ansvarig för efterbehandling. Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att motverka skador eller olägenheter för hälsa och miljö. Ansvar kan dock utkrävas endast om den faktiska driften vid en miljöfarlig verksamhet har pågått efter den 30 juni 1969.

Problemen med förorenade mark- och vattenområden har beskrivits närmare i Naturvårdsverkets handlingsprogram för efterbehandling (rapport 4454 från år 1995). Omkring 15 000 förorenade områden är i dag identifierade men Naturvårdsverket beräknar att det totala antalet områden uppgår till ca 22 000. Att återställa dessa områden och omhänderta gifterna är viktiga åtgärder i regeringens ambition att skapa ett hållbart samhälle. Det är också etiskt och moraliskt viktigt att minska de kostnader för miljöproblem för kommande generationer som dagens och gårdagens generationer orsakat.

Ett systematiskt inventeringsarbete i statlig regi pågår sedan ungefär tio år. Ekonomiskt stöd har också lämnats till ett antal efterbehandlingsprojekt. Verksamheten har finansierats från ett särskilt anslag för sanering och återställning av förorenade områden. För budgetåret 2001 har riksdagen anvisat ca 152 miljoner kronor för ändamålet, vilket innebär en

dryg fördubbling av anslagsbeloppet (prop. 2000/01:1 utg.omr. 20 s. 33, bet. 2000/01:MU1, rskr. 2000/01:85). För budgetåren 2002, 2003 och 2004 beräknar regeringen att tillföra ytterligare medel, se vidare avsnitt 25. Medlen förvaltas av Naturvårdsverket. Statliga bidrag till efterbehandling beviljas endast för sådana projekt där ingen kan göras ansvarig enligt lag eller annan föreskrift.

Länsstyrelser och kommuner i samarbete med Naturvårdsverket svarar i huvudsak för verksamheten med stöd till sanering och efterbehandling.

Naturvårdsverkets uppgift är att ge vägledning åt framför allt länsstyrelser och kommuner i deras arbete med efterbehandling samt att svara för nationell samordning, fördelning av bidrag och tillsynsvägledning. Länsstyrelserna ansvarar bl.a. för läns- eller branschtäckande inventeringar, genomförande och stöd när undersökningar utförs och för upprättande av flerårsplaner för efterbehandling. Därmed har länsstyrelserna, utöver en genomföranderoll, en regionalt samordnande och prioriterande roll. Kommunernas miljönämnder är tillsynsmyndigheter för huvuddelen av de förorenade områdena och fastigheterna.

Flera saneringsprojekt har genomförts. Ett exempel är Järnsjön i Småland som framgångsrikt sanerats på polyklorerade bifenylter (PCB). Kostnaderna för projektet, totalt 50 miljoner kronor, delades av staten (33 miljoner kronor), MoDo AB (14 miljoner kronor) och Hultsfreds kommun (3 miljoner kronor). Ett annat är Turingean och sjön Turingen i Nykvarns kommun, där saneringen gällt kvicksilverhaltiga fibermassor, även det en sanering till en kostnad av ca 50 miljoner kronor, där förutom staten (39,4 miljoner kronor), Stockholms läns landsting (2 miljoner kronor), Nykvarns kommun (2 miljoner kronor) även EU:s fond Life Environment bidragit med medel (7,8 miljoner kronor).

Regeringen har även inom ramen för de lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbarhet bidragit till att sanering och efterbehandling har kunnat genomföras i flera kommuner. År 1998 fördelades 263,8 miljoner kronor till kommuner för sanering av förorenade områden. År 1999 fördelade regeringen ytterligare 90 miljoner kronor och år 2000 10,2 miljoner kronor för saneringsprojekt. Åtgärderna avser bl.a. sanering av kvicksilverhaltiga sediment och PCB, kemikalier i jord vid en nickelindustri, arsenikförgiftad mark och en nedlagd skjutbana. Totalt beräknas insatserna leda till att ca 20 förorenade områden saneras inom ramen för de lokala investeringsprogrammen.

I flera fall svarar de berörda statliga myndigheterna eller företagen för efterbehandling av förorenade områden. Således har Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvar för förvaltning och miljösäkring av dels ett 30-tal anläggningar som använts för statens civila beredskapslagring av olja, dels det statliga gruvfältet i Adak. Därutöver genomförs inventeringar och åtgärder på objekt med efterbehandlingsbehov bl.a. av Försvarsmakten, Telia och SJ Fastigheter.

Vid sidan av efterbehandlingsverksamhet genom statliga insatser pågår saneringar i privat regi. Det mest omfattande projektet bedrivs av oljebolagen i samarbete med Svenska Kommunförbundet och Naturvårdsverket. Oljebolagen har bildat ett gemensamt bolag SPI Miljösaneringsfond AB (SPIMFAB) med uppgift att undersöka och vid behov sanera de bensinstationer som lagts ner under perioden den 1 juli 1969–

31 december 1994. Det rör sig om ca 6 000 objekt med en beräknad ungefärlig kostnad på 2 miljarder kronor. Prop. 2000/01:130

I takt med att allt fler företag inför miljöledningssystem görs också en genomgång av behovet av efterbehandlingsåtgärder. I samband med årsredovisningen skall de företag som inför miljöledningssystem redovisa sina förorenade mark- och vattenområden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålet är formulerat utifrån ambitionen att de stora miljöproblemen skall vara lösta inom en generation. Det finns ett mycket stort antal kemiska ämnen i omlopp i samhället. Många av dessa ämnen kan påverka miljön eller människors hälsa negativt. Ett stort problem när det gäller kemiska ämnen är att det för merparten av alla ämnen som används saknas kunskap om deras miljö- och hälsoeffekter. Det saknas också kunskap om hur ämnena sprids i samhället via olika varor. Utöver behovet av mer kunskap finns det också behov av en mer effektiv hantering av de risker som användningen av kemiska ämnen innebär. I propositionen 2000/2001:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö redogör regeringen för sin syn på hur de nya riktlinjerna för kemikaliepolitiken som lades fast i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål skall definieras och genomföras. Regeringen begär också i nämnda proposition riksdagens godkännande av fem delmål under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

För förorenade områden innebär miljö kvalitetsmålet att ett tillstånd skall uppnås där halterna av farliga ämnen är så låga att de inte påverkar människors hälsa eller miljön. Ett första steg är att de områden som utgör en mycket stor eller stor risk för människors hälsa och miljön skall vara åtgärdade inom en generation. Satsningar i budgeten visar att regeringen prioriterar dessa åtgärder.

Det finns en än så länge inte helt komplett indelning i olika riskklasser för förorenade områden där risken för människans hälsa och för miljön bedöms. Dock förändras denna med ökad kunskap och möjlighet att bedöma risker. För en del områden sker, som tidigare angivits, en förändring av betingelser, som gör att områden klassas om. Miljömålskommittén har uppskattat antalet områden som bedöms tillhöra riskklass mycket stor eller stor till ca 7 000.

Kommitténs förslag till delmål innebär att senast år 2010 är förorenade områden identifierade och undersökta och att minst 30 % av de områden som utgör mycket stor och stor risk för människors hälsa och miljön då är åtgärdade. Ansvar för efterbehandling av dessa områden uppskattas ligga till ungefär hälften hos statliga och kommunala myndigheter eller företag och till hälften hos privata företag.

Förslaget har i princip fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Emellertid har flera remissinstanser, bl.a. SGU, Banverket och Länsstyrelsen i Stockholms län, pekat på att det kan bli svårt att nå delmålet till år 2010. Regeringen delar denna uppfattning. Hänsyn bör också tas till pågående kunskapsuppbyggnad och teknikutveckling, liksom till den osäkerhet som råder beträffande antalet förorenade områden. Dessa faktorer talar för att delmålet ges en annan utformning än vad kommittén

har föreslagit i avvaktan på ny kunskap och teknikutveckling. Generationsmålet ligger dock fast.

Eftersom det är efterbehandlingsprojekten som ger ökad kunskap och för tekniken framåt är det angeläget att ett antal av de förorenade områden som innebär mycket stor risk eller stor risk för människors hälsa och miljön tas om hand på ett tidigt stadium. En rimlig ambitionsnivå är enligt regeringens bedömning att minst 100 sådana områden skall ha undersökts och arbete ha påbörjats år 2005. Dessutom skall minst hälften av dessa ha åtgärdats senast vid utgången av år 2005. Vid samma tidpunkt bör samtliga förorenade områden vara identifierade. Med identifiering avses en orienterande studie och riskklassning i enlighet med MIFO-modellens fas 1 (Metodik för Inventering av Förorenade Områden, Naturvårdsverkets rapport 4918). Inventeringarna görs bl.a. för

- att översiktligt identifiera och kvantifiera de hälso- och miljörisker som ett förorenat område kan ge upphov till,
- att utgöra grund för prioriteringar och beslut om fortsatta undersökningar och efterbehandlingsåtgärder,
- att ge en överblick över problemets omfattning i landet,
- att ge underlag för bedömning av behovet av restriktioner för markanvändning enligt miljöbalkens bestämmelser om miljöriskområden.

Förekomsten av förorenade områden varierar mellan olika delar av landet liksom behovet av och förutsättningarna för att genomföra åtgärder. För att delmålet skall kunna nås krävs därför insatser på regional och lokal nivå beträffande åtgärdsprogram och underlag. Arbetet bör bedrivas i samarbete mellan Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna bör stödja kommunernas arbete och samordna regionala aspekter.

I arbetet för en giftfri miljö är det betydelsefullt att det finns regionala och lokala program för efterbehandling av mark- och vattenområden. Samtliga länsstyrelser bör utarbeta ett regionalt program för arbetet med efterbehandling och avsättning av miljöriskområden före utgången av år 2002. De förorenade områdena skall ha identifierats, genomgått kart- och arkivstudier och riskklassificerats före utgången av år 2005. Medel för länsstyrelsernas administration av efterbehandlingsverksamheten har beräknats under anslaget för sanering och återställning av förorenade områden för budgetåret 2001.

Kommunerna har en viktig roll i arbetet med att utarbeta lokala prioriteringar och program för efterbehandling av förorenade områden och att redovisa behov av markrestriktioner. I enlighet med vad Boverket framhåller i sitt yttrande kan kommunen i sin bebyggelseplanering i många fall bidra till en snabbare lösning av markföroreningsproblemen genom att krav på sanering av marken kan ställas innan ett markområde tas i anspråk för t.ex. bebyggelse.

En utgångspunkt för de regionala och lokala programmen bör vara att saneringsåtgärder i ökad omfattning genomförs i privat regi. Enligt reglerna i 10 kap. miljöbalken kan även tidigare verksamhetsutövare och i vissa fall även fastighetsägare åläggas ansvar för efterbehandling.

Den teknikutveckling och kunskapsuppbyggnad som pågår kan ha stor betydelse för hur delmålet uppnås. Det är därför viktigt att en uppföljning görs när de förorenade områdena har identifierats, genomgått kart- och

arkivstudier och därefter riskklassificerats. Ett antal demonstrationsprojekt bör också ha genomförts. Ett saneringsprojekt tar 2–5 år att genomföra. Resultatet av inventeringar, undersökningar samt uppföljning och utvärdering av genomförda efterbehandlingsprojekt kommer att ge ett säkrare underlag för att ta ställning till hur miljökvalitetsmålet såvitt avser förorenade områden skall kunna uppnås.

Regeringen avser att återkomma med förslag till nya delmål i samband med att den utvärdering redovisas som beskrivs i avsnitt 23 Uppföljning och utvärdering.

För ungefär hälften av de ca 7 000 områden som bedöms finnas inom riskklass mycket stor eller stor ligger ansvaret att sanera hos enskilda eller företag. Innan miljöbalken trädde i kraft rådde viss osäkerhet om i vilken utsträckning ett saneringsansvar kunde utkrävas. I 10 kap. miljöbalken anges dock i vilken omfattning ett sådant ansvar kan utkrävas. Sådana efterbehandlingskrav kan ställas på verksamhet som pågått efter den 30 juni 1969. Det är viktigt att sanering av sådana områden kommer till stånd för att klara såväl generationsmålet som uppsatta delmål. I många fall sker åtgärder, i andra fall måste ansvar utkrävas.

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv har förslag såvitt avser kemiska ämnen i miljön, motsvarande de tre första punkterna, behandlats av regeringen i propositionen 2000/2001:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö.

De första två punkterna är oförändrade i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. De två sista punkterna är kompletteringar enligt Miljömålskommitténs förslag.

Konsekvenser av förslaget

Sanering av förorenade mark- och vattenområden förhindrar att föroreningarna sprids i miljön och förgiftar växter, djur och människor. Riskerna för att människor drabbas av t.ex. förgiftning och allergi minskar därmed. Vid utebliven sanering riskerar föroreningar att spridas, vilket fördyrar, försvårar och i många fall omöjliggör efterbehandling. Om förorenade områden efterbehandlas blir de också tillgängliga för bebyggelse eller annan användning, t.ex. som rekreationsområden. Genom att sanera redan exploaterad mark kan behovet av nyexploatering av mark minskas.

Kostnaden för att genomföra saneringsprojekt varierar mycket. Miljömålskommittén har beräknat en genomsnittskostnad för sanering inklusive förberedelser på ca 9 miljoner kronor per objekt antingen saneringen genomförs i offentlig eller privat regi. Kostnadsberäkningen är osäker, men den bygger på den teknik och kunskap som finns i dag.

Det av regeringen föreslagna delmålet är utformat med hänsyn till den teknikutveckling och kunskapsuppbyggnad som pågår.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå delmålen under miljökvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 5,1 miljarder kronor under perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser

för sanering av förorenad mark men också för myndighetsarbete för att uppnå de delmål under miljö kvalitetsmålet som regeringen föreslagit i Kemikaliestrategi för Giftfri miljö (prop. 2000/01:65). Regeringen beräknar därför att, i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen, tillföra ca 300 miljoner kronor 2002, ca 330 miljoner kronor 2003 och från och med 2004 ca 440 miljoner kronor per år (se vidare avsnitt 25).

Prop. 2000/01:130

Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

Ozonskiktet skall utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.

Delmål för miljökvalitetsmålet Skyddande ozonskikt

Regeringens förslag: År 2010 skall utsläpp av ozonedbrytande ämnen till största delen ha upphört.

Regeringens bedömning: Användningen av ozonedbrytande ämnen bör upphöra på sikt även i befintliga anläggningar och inom sektorer som i dag är undantagna, t.ex. försvarssektorn och flyget. Det finns ett behov av en kartläggning över befintlig utrustning och produkter med ozonedbrytande ämnen samt att se över ansvarsfördelningen för hur denna utrustning och dessa produkter skall tas om hand och destrueras på ett miljöriktigt sätt.

Miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Sverige verkar för att halterna av klor, brom och andra ozonedbrytande ämnen i stratosfären inte överstiger naturliga nivåer.
- Inom loppet av en generation skall användningen av ozonedbrytande ämnen i Sverige vara avvecklad.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till kommitténs förslag till delmål. *Naturvårdsverket* anser att målet om minskade utsläpp är ambitiöst och menar att det bör preciseras, vilket kräver ytterligare utredning, bl.a. av hur stora mängder ozonedbrytande ämnen som finns i varor och produkter. Verket påpekar att delmålet bör tolkas så att kostnadseffektiva åtgärder prioriteras. *Stockholms kommun* och *Marks kommun* anser att delmålet om utsläpp bör skärpas. *Läke-medelsverket* anser att CFC även fortsättningsvis bör kunna användas i medicinska drivgaser. *Naturvårdsverket* anser att det internationella arbetet är helt avgörande för att miljökvalitetsmålet skall kunna nås. Vidare anser verket att det bör vara möjligt att tidigarelägga åtgärder som krävs enligt EG:s förordning om ozonedbrytande ämnen, t.ex. förbud för export av varor som innehåller eller är beroende av ozonedbrytande ämnen. *Kommerskollegium* motsätter sig en sådan tidigareläggning av handelspolitiska skäl. *ICA Handlarnas AB* framhåller vikten av att ta hänsyn till kostnader för förtida skrotning av kyl- och frysanläggningar som innehåller HCFC. *Luftfartsverket* anser att höghöjdsflygets påverkan på ozonskiktet är liten och stabil varför det inte finns någon anledning att utreda frågan vidare i dagsläget.

Bakgrund till miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt*: Vissa kemiska ämnen, som klorfluorkarboner (CFC), väteklorfluorkarboner (HCFC), haloner, klorerade lösningsmedel och metylbromid, bryter ned det skyddande ozonskiktet runt jorden. Ett uttunnat ozonskikt leder till att UV-strålning i högre utsträckning når jorden, vilket i sin tur leder till skador på växter, djur och människor. UV-strålningens skadliga effekter behandlas närmare under miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* (avsnitt 11).

Tidigare och nuvarande användning av ozonnedbrytande ämnen i varor och produkter medför ett läckage av dessa ämnen till den omgivande miljön. Ämnenas aggressivitet på ozonskiktet och deras kemiska stabilitet, dvs. långa livslängd, var inte känd då varorna och produkterna lanserades. Det finns inte heller tillförlitlig statistik över den historiska användningen. Historiska utsläpp har därför stor betydelse för den fortsatta uttunnningen av ozonskiktet. Omfattningen av problemet med upplagrade mängder ozonnedbrytande ämnen i varor och produkter är fortfarande inte fullständigt känd.

Trots detta kan det konstateras att arbetet med att minska användningen av ozonnedbrytande ämnen har varit framgångsrikt i Sverige. Under perioden 1988–1994 avvecklades 93 % av den civila användningen av sådana ämnen.

Miljöproblemet med ett uttunnat ozonskikt och ökad UV-strålning är dock inte undanröjt genom den avveckling som redan skett och som fortsätter enligt plan i Sverige och andra delar av världen. Till följd av utsläppen av ozonnedbrytande ämnen har jordens ozonskikt uttunnats med 5 % de senaste 13 åren. Trots åtgärder minskar ozonlagret under vissa årstider framför allt över områden i närheten av polerna. Problemet har varit störst på södra halvklotet, men finns nu även på det norra. Det finns aktiviteter och sektorer i samhället som fortsatt hotar en återhämtning av ozonskiktet till naturliga nivåer ozon. Utvecklingsländernas förmåga att genomföra avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen är av särskild betydelse för den framtida utvecklingen av ozonskiktet. Ökande internationellt flyg och särskilt ett framtida höghöjdsflyg i överljudsfart är också ett potentiellt hot mot ett skyddande ozonskikt.

Lagstiftning, förordningar och föreskrifter har i Sverige spelat en dominerande roll i avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen som används som kemikalier och köldmedier. Lagstiftningen har varit mycket effektiv och användningen har minskat kraftigt. Det har krävts en omfattande reglering med föreskrifter som omfattat olika sektorer, användningsområden, olika stoppdatum etc. Lagstiftningen har också ställt höga krav på tillsynsmyndigheterna, vilka byggt upp en omfattande tillsyns verksamhet.

Med stöd av 14 kap. miljöbalken har föreskrifter meddelats i förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Enligt förordningen gäller följande:

– Kyl-, värme- och klimatanläggningar med CFC skall ha upphört att användas yrkesmässigt från den 1 januari 2000, med visst undantag för små kylanläggningar till utgången av år 2004.

– Påfyllning av HCFC i befintliga anläggningar skall ha upphört senast den 1 januari 2002.

– All annan användning av ozonnedbrytande ämnen är i princip förbjuden.

Den svenska förordningen kompletterar regler som finns inom EU. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 244, 29.09.2000, s. 1, Celex 32000R2037) innehåller bl.a. minimiregler för användning, produktion och handel med ozonnedbrytande ämnen. Förordningen har betydelse för att minska användningen och därmed utsläppen inom EU.

Sverige är part till de internationella överenskommelserna Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet och Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Montrealprotokollet kan ses som ett globalt åtgärdsprogram för att minska negativ påverkan på ozonskiktet.

I Sverige fattades beslut om att avveckla användningen av ozonnedbrytande ämnen av riksdagen genom 1988 och 1991 års miljöpolitiska beslut. Ett antal nationella mål och åtgärder har också införts. Dessa har i stor utsträckning redan uppnåtts. I den nya struktur för miljömålsarbetet som beslutades av riksdagen år 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) ingick bl.a. miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt*. Tidigare mål på området som alltjämt var aktuella införlivades i den nya strukturen. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till delmål som komplettering av miljö kvalitetsmålet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* är i huvudsak beroende av åtgärder som vidtas internationellt. Det internationella arbetet är avgörande för hur väl strävandena att avveckla användningen av ozonnedbrytande ämnen skall lyckas. Regeringen delar kommitténs bedömning att de svenska insatserna i det internationella arbetet fortsatt bör ha en hög prioritet. Framgångar i det internationella arbetet är av avgörande betydelse för att miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* skall nås. Målet kan emellertid inte nås inom en generation. Halterna av ozonnedbrytande ämnen i atmosfären kommer att förbli långt över de naturliga nivåerna under lång tid framöver. Det beror dels på en fortsatt användning av ozonnedbrytande ämnen i såväl industriländer som utvecklingsländer, dels på att många ozonnedbrytande ämnen bryts ned långsamt i atmosfären. Världsmeteorologiska organisationen (WMO) bedömer att den atmosfäriska halten av klor från ozonnedbrytande ämnen till omkring år 2050 kan ha sjunkit till en nivå som motsvarar ungefär den dubbla naturliga nivån, under förutsättning att Montrealprotokollet följs av alla parter samt att inga nya ozonnedbrytande ämnen släpps ut på marknaden.

Regeringen anser att Sverige även fortsättningsvis skall vara pådrivande i dessa frågor såväl inom EU som i det övriga internationella arbetet. Därvid bör följande insatsområden prioriteras.

1. Sverige verkar för att stärka andra länders möjligheter att genomföra nuvarande internationella avtal. Detta kan innebära stöd för att skapa en fungerande lagstiftning för att avveckla ozonnedbrytande ämnen samt stöd för att utöva tillsyn av existerande lagstiftning. Vidare behövs kunskapsöverföring av teknik och alternativa metoder främst inom ramen för Montrealprotokollets multilaterala fond.

2. Sverige verkar för att Montrealprotokollets multilaterala fond utnyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt. Bidrag ur fonden till projekt som syftar till att ersätta CFC med HCFC bör därför upphöra eller kraftigt reduceras.
3. Sverige verkar inom EU för att förhindra internationell smuggling av ozonnedbrytande ämnen från länder som fortfarande har en produktion av CFC etc.
4. Sverige verkar inom EU för en stegvis och snabbare avtrappning av HCFC-produktionen i förhållande till redan tagna beslut för såväl industriländer som utvecklingsländer. En stegvis avtrappning av konsumtionen i utvecklingsländerna är ett viktigt inslag i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålet.
5. Sverige verkar inom EU för en avtrappning av produktionen i industriländerna av koltetraklorid och 1-1-1 trikloretan för användning i utvecklingsländer i linje med vad som beslutats för CFC vid Montrealprotokollets elfte partsmöte.
6. Sverige verkar för att nya ozonnedbrytande ämnen kontrolleras inom ramen för Montrealprotokollet samt att ett enklare förfaringssätt för att lägga till nya ämnen i protokollet införs.
7. Sverige verkar inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) för att användningen av haloner inom flygsektorn skall avvecklas i takt med att alternativ utvecklas.
8. Sverige verkar internationellt för att utsläppen av ozonnedbrytande ämnen från höghöjdsflyg inte ökar.

Parallellt med att verka för internationella åtgärder bör emellertid Sverige fortsätta arbetet med att eliminera användningen av ozonnedbrytande ämnen och utsläppen av dessa ämnen från svenska källor. Eftersom Sverige inte har någon produktion av ozonnedbrytande ämnen bör arbetet inriktas mot användningen.

Den återstående användningen av ozonnedbrytande ämnen är i dag endast en bråkdel av användningen på 1980-talet och tekniska alternativ saknas för endast några få tillämpningsområden. Regeringen anser, liksom kommittén, att den återstående användningen av ozonnedbrytande ämnen bör kunna upphöra inom en generation och i de flesta fall redan tidigare.

Även om användningen upphör kommer utsläppen av ozonnedbrytande ämnen att fortsätta så länge sådana ämnen som finns kvar i samhället inte har tagits om hand på ett ansvarsfullt sätt. Åtgärder med sikte på att avveckla användningen av ozonnedbrytande ämnen bör alltså kompletteras med åtgärder för insamling och omhändertagande av material och varor som innehåller dessa ämnen. För att miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* skall uppnås behöver enligt regeringens uppfattning delmål sättas upp för utsläpp av ozonnedbrytande ämnen i Sverige.

Erfarenheterna från avvecklingen av användningen av ozonnedbrytande ämnen pekar tydligt på effektiviteten av lagstiftning kompletterad med information till samhällets aktörer.

Information till olika nyckelgrupper har varit och är en viktig komponent i åtgärdsarbetet. Vidare har ekonomiska styrmedel, som t.ex. dispensavgifter för användning av CFC, spelat en viss roll i avvecklingsarbetet. Miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, medger inte

dispensavgifter som ekonomiskt styrmedel men ger möjlighet att ta ut sanktionsavgifter.

För att miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* skall nås krävs forskning och utveckling om miljöeffekter av ozonnedbrytande ämnen och ny teknik som ersätter och förhindrar utsläpp av skadliga ämnen.

Delmål (utsläpp av ozonnedbrytande ämnen)

Regeringen anser att det är viktigt att miljöpåverkan från den historiska användningen av ozonnedbrytande ämnen minskas. Detta innebär att uttjänta varor och produkter skall tas om hand för att de ozonnedbrytande ämnena skall kunna destrueras. I detta sammanhang anser regeringen att en tidsgräns bör sättas för när utsläppen skall ha upphört. Det finns dock svårigheter med att fullständigt identifiera, samla in och destruera de varor och produkter som innehåller ozonnedbrytande ämnen. Regeringen föreslår mot den bakgrunden, i likhet med kommittén, att utsläppen av ozonnedbrytande ämnen till största delen skall ha upphört till år 2010.

Utsläppen av ozonnedbrytande ämnen från kommunal verksamhet kan minskas genom direkta åtgärder, t.ex. användning av köldmedier som inte bryter ned ozonskiktet. Länsstyrelserna bör stödja kommunernas arbete och samordna regionala aspekter.

Regeringen delar kommitténs bedömning att utsläpp från redan existerande mängder ozonnedbrytande ämnen i samhället bör kunna minimeras inom loppet av tio år genom att material och varor m.m. med sådana ämnen omhändertas på ett effektivt sätt. Ozonnedbrytande ämnen förekommer främst i kylanläggningar som köldmedium och i isolering i byggnader, fordon och i fjärrvärmenäten. Ozonnedbrytande ämnen som samlas in på grund av att fortsatt användning är förbjuden är enligt regeringens mening att betrakta som farligt avfall. Detta avfall kommer förr eller senare att medföra utsläpp till atmosfären om det inte destrueras. Om avfallet återvinns och säljs till någon annan del av världen förflyttar vi ett miljöproblem från en plats till en annan. Sverige bör inte medverka till att förlänga tidsperioden för användning av ozonnedbrytande ämnen oavsett om det gäller nyproducerade ämnen eller återvunna ämnen. En uttunning av ozonskiktet är ett globalt problem där effekten i princip blir densamma oavsett var utsläppet sker.

Regeringen anser mot den bakgrunden att ett förtydligande av den svenska lagstiftningen är nödvändig för att insamlade mängder av ozonnedbrytande ämnen skall destrueras på ett miljöriktigt sätt.

Regeringen överväger att införa en skyldighet för kommuner eller producenter att vid avveckling omhänderta utrustning och produkter som innehåller CFC, HCFC, halon och andra ozonnedbrytande ämnen på ett miljöriktigt sätt. Som underlag för att bedöma omfattningen av ett sådant krav behövs kompletterande information när det gäller kartläggning av varor och produkter i samhället som kan innehålla ozonnedbrytande ämnen. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att utreda dessa frågor ytterligare innan ett beslut kan fattas i frågan.

Delmålet om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen är komplicerat att följa upp. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter och organisationer utveckla metodik för sådan uppföljning. Det bör vara möjligt att följa upp mängden ozon-

nedbrytande ämnen som destruerats eller förts ut ur landet för destruktion i jämförelse med uppskattad mängd som använts.

En måluppfyllelse på nationell nivå behöver följas upp med mål och åtgärdsstrategier på regional och lokal nivå. Dessa mål och åtgärdsstrategier bör utarbetas i samråd mellan länsstyrelser, kommuner och andra regionala och lokala aktörer. Viktiga uppgifter för länsstyrelser och kommuner är information, rådgivning, tillsyn och uppföljning.

Sverige bör verka för att risken med ökat flyg i stratosfären med traditionellt flyg och överljudsflyg får ökad uppmärksamhet i internationella organisationer som ICAO och FN:s klimatkonvention UNFCCC.

Miljö kvalitetsmålet Skyddande ozonskikt i ett generationsperspektiv

Regeringens beskrivning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är utvecklad i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål med avseende på användningen av ozonnedbrytande ämnen.

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att det är viktigt att sätta en tidsgräns för när användningen av ozonnedbrytande ämnen skall vara avvecklad. Tidsgränsen en generation motiveras av att en begränsad användning de närmaste decennierna kan behövas av säkerhetsskäl, t.ex. som halonbrandsläckningsmedel i flygplan. Regeringen anser mot denna bakgrund att användningen av ozonnedbrytande ämnen i Sverige skall vara avvecklad inom loppet av en generation.

Från år 2002 gäller påfyllnadsstopp för HCFC i befintliga kylanläggningar i Sverige med undantag för nödvändig användning inom Försvarsmakten. Regeringen anser dock att denna bestämmelse behöver kompletteras med en tidpunkt då användningen i befintliga anläggningar helt skall ha upphört. I sammanhanget bör eventuella särskilda behov för att vidmakthålla effektiviteten hos Försvarsmaktens krigsförband beaktas. Regeringen har därför för avsikt att i förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet införa föreskrifter om användningsstopp för HCFC som arbetsmedium i befintliga anläggningar. Regleringen bör kombineras med informationskampanjer genom Naturvårdsverkets försorg.

Avveckling av ozonnedbrytande ämnen bör kunna följas upp årligen genom statistik över användningen. Dessa uppgifter finns tillgängliga i Kemikalieinspektionens produktregister och i Statistiska centralbyråns statistik.

En måluppfyllelse på nationell nivå behöver följas upp med mål och åtgärdsstrategier på regional och lokal nivå. Dessa mål och åtgärdsstrategier bör utarbetas i samråd mellan länsstyrelser, kommuner och andra regionala och lokala aktörer. Viktiga uppgifter för länsstyrelser och kommuner är information, rådgivning, tillsyn och uppföljning.

Konsekvenser av förslagen

Bruket av ozonnedbrytande ämnen i Sverige kan i stort sett upphöra inom en generation. Sveriges bidrag till de globala utsläppen är dock förhållandevis små. Eftersom de nuvarande internationella avtalen tillåter

viss produktion, användning och utsläpp av reglerade ämnen återhämtas ozonskiktet långsamt. Möjligen kan halterna av klorbärande ozonnedbrytande ämnen vara åter på 1980 års nivå omkring år 2050. Den naturliga nivån kan nå tidigast om 100 år.

Ozonnedbrytande ämnen används i dag främst inom försvarssektorn där Försvarsmakten genomför en avvecklingsplan inom ramen för ordinarie verksamhet. Den civila användningen kan enligt kommittén bedömas som förhållandevis låg eftersom 93 % av de civilt använda ozonnedbrytande ämnena redan avvecklats under perioden 1988–1994.

Kostnaden för utsläppsminskningar kan inte uppskattas eftersom mängden varor som är spridda i samhället och som kan innehålla ozonnedbrytande ämnen inte är känd. Som ett exempel kan nämnas att ett miljömässigt riktigt omhändertagande och destruktion av CFC eller HCFC från kylmöbler (kylskåp och frysar) ligger på 60 kronor per kilogram. En kylmöbel innehåller ca 0,5 kilogram CFC eller HCFC, vilket ger en kostnad på ca 30 kronor per kylmöbel. Om antalet kylmöbler är 10–15 miljoner blir den totala kostnaden för omhändertagandet 300–450 miljoner kronor. Utslaget på tidsperioden 2001–2020 blir kostnaden 15–25 miljoner kronor per år. Omhändertagandet ger dock även andra positiva effekter såsom fler arbetstillfällen.

Om målen skall nås måste konsumenter samt ansvariga inom näringsliv och offentlig sektor fortsätta att återlämna kylmöbler och andra varor som innehåller ozonnedbrytande ämnen för omhändertagande och destruktion. Information om åtgärder för att skydda ozonskiktet ingår som en naturlig del i Naturvårdsverkets verksamhet, varför denna kan genomföras inom ramen för ordinarie verksamhet.

För det globala arbetet inom ramen för Montrealprotokollet har kvantifieringar gjorts av kostnader och nytta av de åtgärder som hittills har genomförts. Kostnaderna har uppskattats till 200 miljarder euro och nyttan i minskade skador på fiske, jordbruk och material till ca 400 miljarder euro. Till detta kommer nytta för människan i form av minskade sjukdomsfall. Det har uppskattats att ca 130 miljoner ytterligare fall av hudcancer och 130 miljoner ytterligare fall av starr skulle kunna undvikas om alla länder fullgjorde sina åtaganden enligt Montrealprotokollet. Generellt kan konstateras att åtgärder med syfte att skydda ozonskiktet är samhällsekonomiskt mycket motiverade i ett globalt perspektiv.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 300 miljoner kronor under perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att ingen ytterligare finansiering av föreslagna åtgärder behövs i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Människors hälsa och den biologiska mångfalden skall skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö

Regeringens förslag:

1. År 2010 skall halterna i miljön av radioaktiva ämnen som släpps ut från alla verksamheter vara så låga att människors hälsa och den biologiska mångfalden skyddas. Det individuella dostillskottet till allmänheten skall understiga 0,01 mSv per person och år från varje enskild verksamhet.
2. År 2020 skall antalet årliga fall av hudcancer orsakade av solen inte vara fler än år 2000.
3. Riskerna med elektromagnetiska fält skall kontinuerligt kartläggas och nödvändiga åtgärder skall vidtas i takt med att sådana eventuella risker identifieras.

Regeringens bedömning: Ett miljöövervakningsprogram för radioaktiva ämnen i miljön bör inrättas. Vidare bör forskningen inom området radioekologi stärkas. Informationsinsatser riktade till allmänheten bör bedrivas för att öka kunskaperna om riskerna i samband med UV-strålning. Kunskapsläget om elektromagnetiska fält bör förbättras genom forskning för att få underlag till nödvändiga insatser. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med delmål beträffande nivåer för radon i inomhusmiljön.

Miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Stråldoser begränsas så långt det är rimligt möjligt.
- Den högsta sammanlagda årliga effektiva stråldosen som individer ur allmänheten får utsättas för från verksamheter med strålning överstiger inte 1 millisievert (mSv) per person under ett år.
- Allvarliga tillbud och haverier i kärntekniska anläggningar förebyggs. Spridning av radioaktiva ämnen till omgivningen förhindras eller begränsas om ett haveri skulle inträffa.
- Effekterna av UV-strålning begränsas så långt som möjligt.
- Riskerna med elektromagnetiska fält kartläggs så långt som möjligt och nödvändiga åtgärder vidtas i takt med att eventuella risker identifieras.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser stöder förslagen i stort. Dock finns invändningar mot ambitionsnivåerna. Vissa instanser vill gå längre medan andra anser att de föreslagna delmålen är orealistiska.

Barsebäck AB, Forsmarks kraftgrupp AB, Ringhals AB m.fl. anser att en gräns på 0,01 mSv per år för det individuella dostillskottet från kärnkraften inte är möjlig att uppnå.

Flera remissinstanser stöder förslaget om att inrätta ett miljöövervakningsprogram för radioaktiva ämnen i miljön.

Flera remissinstanser har välkomnat att även icke-joniserande strålning skall omfattas av miljökvalitetsmålet. Några remissinstanser, t.ex. *Föreningen för El- och Bildskärmskadade (FEB)*, vill dock gå längre på detta område med att vidta kraftiga åtgärder.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö*: Exponering för joniserande strålning är ett allvarligt hot mot människors hälsa eftersom den innebär en ökad risk för cancer och ärftliga skador.

Människan och hennes miljö har alltid utsatts för naturligt förekommande strålning. Denna s.k. bakgrundsstrålning härrör från radioaktiva ämnen i marken och den egna kroppen samt från kosmisk strålning från rymden och motsvarar i genomsnitt ca 1 mSv per person under ett år. Allmänheten erhåller även stråldoser från radon i byggnader på i genomsnitt ca 2 mSv per person under ett år. Till detta kommer doser från av människan producerade radioaktiva ämnen eller andra strålkällor som i genomsnitt bidrar med ca 1 mSv per år. Den dominerande andelen av denna dos erhålls från medicinska undersökningar eller behandlingar.

Sedan radioaktiviteten och röntgenstrålningen upptäcktes i slutet av 1800-talet har människan genom olika verksamheter producerat och spridit artificiella radioaktiva ämnen till omgivningen. Störst spridning av sådana ämnen har åstadkommit genom kärnvapenproven i atmosfären under 1950- och 1960-talen och genom Tjernobylyckan år 1986. Denna gav i Sverige ett tillfälligt dosbidrag de första åren efter olyckan på 0,1 mSv i genomsnitt per år.

Användningen av radioaktiva ämnen och joniserande strålning har haft mycket stor betydelse inom sjukvården, forskningen och industrin. Redan i början av 1900-talet uppmärksammades dock riskerna med joniserande strålning, vilket bl.a. på svenskt initiativ ledde till att en internationell strålskyddskommission bildades år 1928. Denna kommission, numera benämnd International Commission on Radiation Protection (ICRP), har som sin viktigaste uppgift att utfärda rekommendationer om strålskydd. Dessa rekommendationer ligger till grund för i stort sett all strålskyddsreglering i världen. I Sverige har Statens strålskyddsinstitut (SSI), som är tillsynsmyndighet enligt strålskyddslagen (1988:220), länge baserat sina föreskrifter på ICRP:s rekommendationer.

Enligt SSI:s föreskrifter skall den sammanlagda exponeringen av individer ur allmänheten (hit räknas inte patienter som genomgår medicinsk undersökning eller behandling) från alla slag av mänsklig verksamhet med joniserande strålning understiga 1 mSv per år. Varje enskild verksamhet får därför bara bidra till att fylla en bråkdel av gränsvärdet. För kärnkraftverken uppgår denna bråkdel till högst 0,1 mSv.

Inom EU bedrivs på grundval av Euratomfördraget ett omfattande arbete med att harmonisera och förstärka normarbetet inom strålskyddet. Också EU:s bestämmelser på området, främst det s.k. BSS-direktivet (Rådets direktiv 96/29/Euratom om fastställandet av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning), grundas på

ICRP:s rekommendationer. Direktivet har genomförts i Sverige genom ändringar i strålskyddslagen och i SSI:s föreskrifter.

Strålskyddet har traditionellt fokuserats på skydd av människor. I dag finns en ambition, både nationellt och internationellt, att utvidga strålskyddet till att omfatta såväl människors hälsa som miljön och ekosystemet.

Under senare tid har ökad uppmärksamhet riktats mot riskerna med icke-joniserande strålning som t.ex. UV-strålning och elektromagnetiska fält (EMF). UV-strålning innebär framför allt risk för hudcancer. Vad beträffar EMF skiljer man mellan lågfrekventa och högfrekventa fält då de har olika fysikaliska egenskaper. Det första avser elektromagnetiska fält från t.ex. högspänningsledare och bildskärmar och det senare elektromagnetiska fält från t.ex. mobiltelefonsändare.

Miljömålskommittén har även föreslagit ett delmål angående radonhalter inomhus. En särskild utredare, Radonutredningen 2000, har nyligen i betänkandet Radon – Förslag till statliga insatser mot radon med faktasamlingen Radon – Fakta och lägesrapport om radon (SOU 2001:7) lagt fram förslag om ändamålsenliga och effektiva åtgärder som inom rimlig tid kan få ned radonhalterna under gällande gränsvärden. Regeringen avser att i annat sammanhang återkomma till riksdagen med förslag på delmål som rör problemen med radon.

Skälen för regeringens förslag och bedömning:

Miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* grundas i högre grad än övriga miljökvalitetsmål på internationellt godtagna normer. Såvitt avser utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnkraftsindustrin nås målet av de flesta anläggningarna redan i dag. Uppgiften blir därför att se till att även andra verksamheter lever upp till de höga miljökraven när det gäller joniserande strålning och att dessa krav kan tillgodoses även i framtiden. Enligt regeringens uppfattning är kommitténs förslag till delmål väl ägnade för detta syfte. Förslagen innebär att ambitionen för strålskyddet förtydligas och att miljökvalitetsmålet även omfattar icke-joniserande strålning såsom elektromagnetiska fält och UV-strålning.

Delmål 1 (utsläpp av radioaktiva ämnen)

Kommitténs förslag innebär att det individuella dostillskottet till allmänheten från varje enskild verksamhet skall understiga 0,01 mSv per person och år, jämfört med nuvarande gräns på 0,1 mSv. Enligt regeringens uppfattning är en sådan höjning av ambitionsnivån för strålskyddet önskvärd och möjlig att uppnå i ett tioårsperspektiv. SSI anser att de flesta kärntekniska anläggningarna redan i dag skulle uppfylla ett sådant krav.

Kommittén har angett som förutsättning för att delmålet skall kunna nås att det utarbetas ett sammanhållet miljöövervakningsprogram avseende radioaktiva ämnen i miljön. Regeringen delar kommitténs uppfattning.

I syfte att skapa ett sådant miljöövervakningsprogram för radioaktiva ämnen har SSI:s anslag för budgetåret 2001 förstärkts med 2 miljoner kronor (prop. 2000/01:1 utg.omr. 20 s. 39, bet 2000/01: MJU1, rskr

2000/01:85). Dessa miljöövervakningsinsatser syftar bl.a. till att följa förändringar av halten av radioaktiva ämnen i miljön över tiden.

Det finns en stark koppling mellan forskningen inom radioekologi och miljöövervakning av radioaktiva ämnen. Därför bedömer regeringen att denna forskning och forskningen inom området strålningsbiologi är mycket viktig för att upprätthålla en hög kompetens på området. Regeringen har i propositionen 2000/01:3 Forskning och förnyelse påtalat forskningsrådets ansvar för finansieringen av den grundläggande strålskyddsforskningen. SSI har i regleringsbrevet för år 2001 fått i uppdrag att ha ett samordningsansvar på detta område.

En fortsatt hög säkerhet vid de svenska kärnkraftverken är en självklar förutsättning för att delmålet skall kunna nås. Ansvaret för säkerheten ligger i första hand på reaktorinnehavarna. Det är dock en viktig uppgift för de närmast berörda myndigheterna, dvs. SSI och Statens kärnkraftinspektion (SKI), att se till att strålskydds- och säkerhetsarbetet vid anläggningarna även fortsättningsvis bedrivs med kraft. Det är också viktigt att den nationella beredskapen i samband med en kärnteknisk olycka ständigt förbättras.

För att klargöra hur förutsättningarna för säkerhets- och strålskyddsarbetet vid de svenska kärnkraftverken påverkas av bl.a. avregleringen på elmarknaden och den planerade avvecklingen av kärnkraften avser regeringen att göra en översyn av reaktorsäkerheten.

Enligt Miljömålskommittén är en viktig åtgärd för att minimera stråldoserna att produktionen av använt kärnbränsle och annat aktivt avfall minskar genom att kärnkraften avvecklas. I 1997 års energipolitiska beslut framhålls att stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om hälsa och miljö vid användning och utveckling av all energiteknik. Kärnkraften skall ersättas med energieffektivisering av elanvändning, konvertering till förnybara energilag samt miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik. En sådan inriktning har betydelse för att nå delmål 1. En av de stora utmaningarna för vår generation är att ta hand om det använda kärnbränslet och annat radioaktivt avfall från de svenska kärnkraftverken. För närvarande arbetar Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) på uppdrag av reaktorinnehavarna med att ta fram en säker metod och att hitta en lämplig plats för slutförvaring av det använda kärnbränslet. SKB har nyligen presenterat sina planer för vidare platsundersökningar i tre kommuner. SKI och SSI är de viktigaste granskningsmyndigheterna i detta arbete. Det är av stor vikt att myndigheterna kan uppfylla sina skyldigheter i platsvalsprocessen. Förutom den granskning som görs av myndigheterna utförs ett viktigt och demokratiskt väl förankrat granskningsarbete i de kommuner som deltar i processen. Om det uppkommer behov av specifika insatser i slutförvarsfrågan bedömer regeringen att sådana insatser kan finansieras med medel från Kärnavfallsfonden.

En erfarenhet av Tjernobylolyckan var att radioaktiva ämnen kan transporteras långa sträckor. Därför är det av stor vikt att den svenska beredskapen i händelse av en olycka i Sveriges närhet förblir hög. Samtidigt är det väsentligt att Sverige verkar för att kärnkraftverken i Sveriges omgivning har en så hög säkerhet som möjligt. Regeringen bedömer därför att det behövs fortsatta insatser för att minska risken för olyckor i kärnkraftverken i Central- och Östeuropa. Vid sidan av de framgångsrika

bilaterala insatserna genom SKI och SSI bidrar Sverige även till internationella insatser genom Europeiska utvecklingsbankens (EBRD) fonder. Dessa är Tjernobyalfonden (CSF) som har till uppgift att säkerställa en sarkofag över den havererade reaktorn, kärnsäkerhetsfonden (NSA) som bidrar till säkerhetshöjande insatser vid kärnkraftverk i Central- och Östeuropa samt fonden för avveckling av kärnkraftverket i Ignalina i Litauen (IDSF). Insatserna finansieras över utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (samarbete med Central- och Östeuropa). I förhandlingarna inför EU-utvidgningen ställs krav på säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna i kandidatländerna. Dessa krav går i stort ut på att reaktorerna skall uppgraderas till lika hög säkerhetsnivå som reaktorerna inom EU. De reaktorer som inte går att uppgradera skall stängas. Programmets mål är att minska sannolikheten för att en kärnkraftolycka skall inträffa vid något av kärnkraftverken i samarbetsområdet, att sätta in sådana åtgärder att uppenbara säkerhetsrisker undanröjs i de reaktorer som av energibalansskäl inte omedelbart kan stängas samt att stärka de oberoende säkerhetsmyndigheterna. Vad avser använt kärnbränsle och radioaktivt avfall är målet att avfallet skall tas om hand, mellanlagras och slutförvaras på ett från säkerhets- och miljösynpunkt acceptabelt sätt. På detta område riktar Sverige särskild uppmärksamhet mot det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet i nordvästra Ryssland. Regeringen anser att det är viktigt att det svenska samarbetsprogrammet kan fortsätta tills målen uppnåtts och har därför lämnat förslag på det fortsatta arbetet fr.o.m. år 2002 i propositionen 2000/01:119 Europa i omvandling – Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa. Tillräckliga styrmedel för att nå delmål 1 finns i dag i form av lagstiftning och myndighetsföreskrifter.

Delmål 2 (hudcancer orsakad av solen)

Antalet hudcancerfall har ökat kraftigt sedan 1960-talet. I dag är antalet dödsfall 300–400 per år med en ökningstakt på ca 50 fall per år. Dessa cancerformer är framför allt relaterade till UV-strålning från solen. Förändrade solvanor anses vara huvudskälet till denna ökning. Enligt SSI är kostnaden för insatser relativt låg per räddat liv. Regeringen bedömer att den viktigaste åtgärden är att öka allmänhetens kunskaper om riskerna i samband med UV-strålning. SSI och andra expertmyndigheter bör därför ha ansvar för att sammanställa information om riskerna med solbad och hur allmänheten kan skydda sig mot sådana risker samt att se till att denna information sprids till kommuner, landsting och andra aktörer inom folkhälsoområdet. I detta arbete bör även de risker som kan relateras till uttunnningen av ozonskiktet beaktas. Erfarenheter från södra halvklotet bör tas tillvara såväl vad gäller information, förebyggande arbete som hälsokontroller. I allt förebyggande arbete bör barns känslighet och utsatthet för UV-strålning uppmärksammas särskilt.

Delmål 3 (risker med elektromagnetiska fält)

Riskerna med elektromagnetiska fält är otillräckligt utredda. Även om det i dag inte finns vetenskapligt stöd för att hälsoeffekter skulle uppkomma vid exponeringsnivåer under rekommenderade gränsvärden finns

det anledning att ta denna fråga på stort allvar. Antalet mobiltelefoni-sändare har ökat kraftigt under senare år och förväntas fortsätta öka även framöver. Regeringen anser därför att ytterligare forskningsinsatser inom området är nödvändiga för att klargöra sambandet mellan exponering och hälsorisker. Regeringen har i propositionen 2000/01:3 Forskning och förnyelse påtalat vikten av denna fråga. SSI har i regleringsbrevet för år 2001 fått ett samordningsansvar inom detta område. Kostnaderna för forskningen belastar statsbudgeten via forskningsråden. Regeringen har även givit Boverket i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter belysa vilken inverkan en utbyggnad av mobiltelenätet kan få för bl.a. intressen som skall tillgodoses enligt miljöbalken och plan- och bygg-lagen. Myndigheterna skall också belysa bl.a. vilka samordningsmöjligheter och samordningsproblem som kan aktualiseras.

Miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är de tre första punkterna oförändrade i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Lydelsen av den andra punkten har dock modifierats något i syfte att klargöra att den angivna högsta stråldosen skall gälla för varje individ ur allmänheten. Den fjärde och femte punkten är kompletteringar som har föreslagits av Miljömålskommittén men formulerats om något.

Konsekvenser av förslagen

Det föreslagna delmålet för radioaktiva utsläpp från mänskliga verksamheter innebär en kraftig minskning under dagens låga nivåer. Genom det nya miljöövervakningsprogrammet hos SSI kommer dessutom kontrollen av utsläppen att skärpas och kunskapen om hur radioaktiva ämnen anrikas i miljön att förbättras. Programmet ger också möjlighet till en kontinuerlig uppföljning av delmålet.

De flesta kärntekniska anläggningar i Sverige klarar redan i dag de låga utsläppsnivåer som delmålet innebär. För övriga anläggningar innebär förslaget ökade krav på utsläppskontroll. Genom att använda bästa möjliga teknik bör även dessa anläggningar kunna klara kraven. Detta kan innebära vissa kostnader för anläggningsinnehavarna. För anläggningar utanför det kärntekniska området är kunskapen ännu otillräcklig om hur stort problemet är. Antalet anläggningar som skulle behöva vidta åtgärder bedöms ändå som relativt litet. Förslaget om delmål för hudcancer orsakad av UV-strålning innebär ett behov av stöd till centrala och lokala myndigheter för att bedriva informationsinsatser. Kostnaden per räddat liv har beräknats av SSI till ca 600 000 kronor, vilket i andra sammanhang är en mycket låg kostnad. Effekterna av UV-målet kommer inte att kunna konstateras förrän om 10–20 år, vilket är den tid det tar mellan exponering och konstaterad hudcancer. Att följa upp målet på kortare tid kan göras enbart genom studier av hur solvanor har förändrats.

Det föreslagna delmålet för risker med elektromagnetiska fält är ett kunskapsmål och innebär kostnader för staten genom forskningsråden.

Delmålet följs upp genom att sammanställa de nationella och internationella forskningsresultaten. Senast har Rådet för arbetslivsforskning gjort en sådan sammanställning (Elkänslighet och hälsorisker av elektromagnetiska fält) som rapporterades till regeringen den 1 december 2000.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö-kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 700 miljoner kronor under perioden 2001–2010. För innevarande år beräknar regeringen att göra vissa omprioriteringar av resurser inom 2001 års utgiftsram. Regeringen bedömer att ingen ytterligare finansiering av föreslagna åtgärder behövs i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Halterna av gödande ämnen i mark och vatten skall inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning

Regeringens förslag:

1. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God ekologisk status skall nås för sjöar och vattendrag samt för kustvatten.
2. Fram till år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat kontinuerligt från 1995 års nivå.
3. Senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå till 38 500 ton.
4. Senast år 2010 skall utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 % från 1995 års nivå till 51 700 ton.
5. Senast år 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Regeringens bedömning: De föreslagna delmålen förutsätter kraftfulla insatser bl.a. inom jordbrukssektorn och av kommunerna. Behovet av effektivare styrmedel kommer att övervägas, bl.a. vid en översyn av skatten på handelsgödsel. Regeringen avser att återkomma med ett kvantitativt och tidsbestämt delmål för fosfor senast år 2005. Med föreslagna delmål 3 och 4 kommer det att bli svårt att nå generationsmålet. I framtiden kan det behövas ytterligare ekonomiska medel för åtgärder inom ramen för landsbygdsförordningen för att detta skall nås. Därför avser regeringen att återkomma med nya delmål i samband med förändringen av landsbygdsförordningen om så är möjligt. Även andra åtgärder kan bli aktuella.

Miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Belastningen av näringsämnen får inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa eller försämra förutsättningarna för biologisk mångfald.
- Nedfallet av luftburna kväveföreningar överskrider inte den kritiska belastningen för övergödning av mark och vatten någonstans i Sverige.
- Grundvatten bidrar inte till ökad övergödning av ytvatten.

- Sjöar och vattendrag i skogs- och fjälllandskap har ett naturligt näringstillstånd.
- Sjöar och vattendrag i odlingslandskap har ett naturligt tillstånd, vilket högst kan vara näringsrikt eller måttligt näringsrikt.
- 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.
- Sjöar och vattendrag har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten.
- Svenska kustvatten har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten.
- Skogsmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.
- Jordbruksmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Kommitténs förslag till delmål beträffande de svenska vattenburna utsläppen av kväveföreningar från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav innebär dock en minskning med endast 25 % till år 2010. Delmål 4 har också förändrats i och med att ambitionsnivån har höjts jämfört med kommitténs förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot inriktningen av kommitténs förslag.

Naturvårdsverket, Länsstyrelserna i Kalmar och Skåne län, Lunds kommun samt Naturskyddsföreningen påpekar att ambitionsnivåerna för kvävereduktion måste höjas för att åtgärda övergödningen och för att Sverige skall uppfylla sina internationella åtaganden. *Kalmar kommun* anser att kommitténs förslag är realistiska, medan *Skogs- och Jordbruksforskningsrådet (SJFR)* hävdar motsatsen. Naturvårdsverket anser att en reduktion av de vattenburna utsläppen av kväve med 30 % till år 2010 är realistisk. Naturskyddsföreningen, *Fältbiologerna* och *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att förslaget om ammoniakutsläpp är otillräckligt och pekar på att Jordbruksverket redovisat att det finns potential att minska utsläppen ännu mer. SJFR, Länsstyrelsen i Kalmar län, *Sveriges lantbruksuniversitet* och Kalmar kommun understryker att de åtgärder som hittills vidtagits inte givit effekt i sjunkande föroreningshalter. *Västra Götalands regionförbund, Sundsvall Vatten AB, Stockholms stad, Vatten- och Avloppsreningsverken* och *Kommunförbundet* anser att åtgärder måste vidtas mot det diffusa näringsläckaget från jord- och skogsbruket. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* motsätter sig att skatten på handelsgödsel bibehålls och förespråkar ett system med växtnäringsbalanser. Vid *regeringens remissmöte för ungdomar* ansåg deltagarna att skatterna på handelsgödsel måste höjas och att det är viktigt att genom skatter och information underlätta för konsumenterna att göra miljövänliga val. Flera länsstyrelser, *Ekologiska lantbrukare* och *Kontrollföreningen för ekologisk odling (KRAV)* pekar på att djurtätheten är avgörande för om jordbruksnäringen skall kunna reducera växtnäringsläckaget och efterlyser möjligheten att rikta åtgärder för att balansera denna. SJFR anser att animalisk och vegetabilisk produktion bör särbehandlas och

påpekar att denitrifikationen måste öka. Flera instanser, bl.a. Länsstyrelsen i Kalmar län, Lunds kommun och *Världsnaturfonden*, anser att betydelsen av fler våtmarker bör framhävas och efterlyser möjligheten att styra anläggandet till områden där våtmarkerna är effektivast som närsaltfälla.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*: Övergödningen drabbar mark, sjöar och vattendrag och hav. Orsaken är utsläpp av fosfor- och kväveföreningar från mänsklig verksamhet. Effekter av övergödning är bl.a. utarmning av den biologiska mångfalden såväl på land som i sötvatten och i havet, igenväxning av sjöar och vattendrag samt utbredning av grönalgs mattor, algblomning och bottendöd i havet. Kväveföreningar når även grundvattnet och ger ökade halter av nitrat i brunnar och grundvattentäkter. Hälsovådliga nitrathalter förekommer i områden med intensivt jordbruk. Övergödningen har negativ inverkan på förutsättningarna för bad, turism och friluftsliv. Den drabbar även fiskenäringen genom att reproduktionsmöjligheterna för fisk försämras.

Jordbruket är den största svenska källan till kväveutsläpp som belastar havet. Jordbruket bidrar även med betydande fosforutsläpp. Avlopp och avloppsreningsverk står för ungefär en tredjedel av kvävebelastningen på havet och för nära hälften av fosforutsläppen till vatten. En betydande del av fosforutsläppen men en mindre del av kväveutsläppen kommer från avlopp utanför tätorter, där det finns omkring en halv miljon småhus och en halv miljon fritidshus som inte är anslutna till kommunala avloppsreningsverk. Lokalt kan även fiskodlingar bidra kraftigt till övergödningen.

Nedfallet av luftburna kväveföreningar är den största källan till övergödning av mark och bidrar med ca 14 % av kvävebelastningen på havet. Kvävenedfallet i Sverige orsakas främst av trafik och energianvändning. Det härstammar särskilt i södra Sverige till stor del från utländska källor. Den kritiska belastningsgränsen för övergödning av mark överskrids i dag i hela södra Sverige, vilket medför att kväveföreningar anrikas i marken. Kvävegynnade växter ökar på bekostnad av arter som är anpassade till näringsfattiga miljöer, såväl i skogslandskapet som i ängs- och hagmarker. Detta ger negativa effekter på den biologiska mångfalden och kan medföra ökade kostnader för skogsförnyring. Den successivt ökande kvävemängden i marken medför också risk för kvävemättnad och ökat läckage till sjöar och vattendrag och slutligen till havet.

Stora mängder kväve och fosfor har lagrats i mark och sediment under åtskilliga decennier. Även om åtgärder sätts in som minskar tillförseln av närsalter kommer det att ta mycket lång tid innan miljötillståndet återställts till acceptabel nivå.

Enligt en överenskommelse vid den andra Nordsjökonferensen år 1987 skall tillförseln av kväveföreningar till Östersjön och Västerhavet minska med 50 % under perioden 1985–1995. Detta mål har slagits fast genom beslut inom ramen för Oslo- och Pariskonventionen för skydd av Nordostatlanten (OSPAR). I Helsingforskommissionen för skydd av Östersjön (HELCOM) har Sverige åtagit sig att minska den mänskligt orsakade kvävebelastningen på Östersjön söder om Ålands hav med 50 % under perioden 1985–2005, vilket motsvarar en minskning med

40 % från år 1995. Rapporteringen år 2000 från HELCOM visar att Sverige och Finland är de stater som har längst kvar för att uppfylla åtagandet. Estland och Lettland har nått målet.

EG:s ramdirektiv 2000/60/EG för vatten, (EGT L 327, 22.12.2000, s.1, Celex 32000L0060) anger att medlemsländernas samtliga vattenområden skall uppfylla normerna för God ekologisk status senast 15 år efter ikraftträdandet, dvs. år 2015. Bland övriga bestämmelser på EU-nivå som berör miljö kvalitetsmålet kan nämnas direktivet 91/271/EEG om rening av avloppsvatten (EGT L 135, 30.05.1991, s.40, Celex 31991L0271) och nitratdirektivet 91/676/EEG (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1, Celex 31991L0676).

Miljöbalkens styrmedel har stor betydelse för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Detta gäller särskilt miljö kvalitetsnormerna och förbättrade möjligheter att ompröva tidigare tillstånd. Kommunerna har möjlighet att motverka övergödning genom översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Inom ramen för jordbrukets miljö- och landsbygdsprogram, som har redovisats i regeringens skrivelse 1999/2000:14 En hållbar utveckling av landsbygden, m.m. lämnas ersättning till åtgärder inom jordbruket som bidrar till att minska växtnäringsförlusterna. Åtgärder som motverkar övergödningen ingår också i de lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbarhet. Andra ekonomiska styrmedel för att motverka övergödningen är kväveoxidavgifterna och skatten på handelsgödsel.

I samband med riksdagens beslut år 1999 om en ny struktur i arbetet med miljömål fastställdes miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Tidigare mål skulle i möjligaste mån ersättas eller införlivas i den nya strukturen. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till delmål avseende bl.a. tillförsel av näringsämnen och skydd av vattentäkter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen ansluter sig i huvudsak till kommitténs förslag till delmål, med vissa justeringar i enlighet med synpunkter från remissinstanserna. Regeringen bedömer dock att kommitténs förslag till åtgärder kommer att minska utsläppen av vattenburet kväve med ytterligare 5 % så att den totala minskningen blir 30 %. Ambitionsnivån för delmål 4 (minskade utsläpp av ammoniak) har höjts. Delmålet för utsläpp av kväveoxider till luft har anpassats till det kommande EG-direktivet om nationella utsläppstak för försurande ämnen. Denna fråga behandlas även under miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8). Skydd av vattentäkter behandlas under miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* (avsnitt 14).

Eftersom det är mycket komplicerat att göra rättvisande mätningar av föroreningar från diffusa källor är delmålen kvantifierade och tidsatta utifrån modellberäkningar, grundade på dagens tillgängliga kunskap, underlag och beräkningsmetoder.

Det kan diskuteras vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva för att minska tillförseln av växtnäringsämnen till havet och i vilka länder

åtgärderna helst bör vidtas. Tillgängliga studier visar att bilden är komplex. Inte i något land runt Östersjön är kostnaderna för åtgärderna genomgående lägre än i något annat land. För flera åtgärder gäller att kostnaderna är lägre i Sverige än i genomsnittet av länder och för kustnära vatten har också de svenska utsläppen störst betydelse.

Jordbruket bidrar med 45 % av den svenska kvävebelastning på havet som orsakas av människan, medan avlopp och reningsverk bidrar med 33 %, nedfall av luftburna kväveföreningar med 14 %, och övrigt med 8 %. Nedfallet av kväveföreningar är dock till stor del orsakat av utsläpp utanför Sverige. Regeringen avser därför att även fortsättningsvis vara pådrivande i internationella sammanhang för att minska övergödningen av Östersjön och Västerhavet.

Bland de åtgärder som regeringen bedömer vara nödvändiga för att uppnå delmålen finns den pågående utbyggnaden av kustnära avloppsreningsverk mellan Strömstad och Norrtälje. Avloppsledningssystemen måste också förbättras för att minska inläckage av vatten som orsakar bräddning av obehandlat avloppsvatten i reningsverken. Kvävereduktion och våtmarker kan komplettera dagens reningsverk för att förhindra att kväve når sjöar och hav. Enskilda avlopp behöver förbättras med infiltration, markbäddar eller separerande system. Även här bör ny teknik där näringsämnen tas upp av växter ges ökade möjligheter. Av de omkring en miljon enskilda avloppen anses 50–60 % inte uppfylla miljöbalkens krav. Tillsynen enligt miljöbalken av enskilda avlopp måste därför öka och föreskrifterna för nyanläggning moderniseras. Ansvar för dessa frågor vilar i huvudsak på kommunerna. Med stöd av de lokala investeringsprogrammen arbetar flera kommuner med att skapa lokala lösningar för omhändertagande av dagvatten.

Inom jordbruket har vissa åtgärder vidtagits för att minska punktutsläpp av fosforföreningar från bl.a. mjölkkrum, avlopp och läckande gödselvårdsanläggningar. Visst åtgärdsbehov återstår dock. Huvuddelen av jordbrukets utsläpp utgörs dock av s.k. diffusa utsläpp av kväve och fosfor från jordbruksmarken. Inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet lämnas ersättning för vissa åtgärder som minskar läckaget från jordbruksmark. Jordbruksverket bedriver också försöks- och utvecklingsverksamhet för att finna metoder som ger mindre växtnäringsförluster. Jordbruksverket ser för närvarande över djurtäthetsbestämmelserna i syfte att minska näringstillförseln till jordbruksmark. Regeringen har i budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1 finansplanen s. 36 och 225–234) redovisat att den avser att se över skatter på handelsgödsel och bekämpningsmedel med syfte att förbättra deras effektivitet som miljöstyrmedel. Regeringen kommer därför under året att tillsätta en utredning som bl.a. skall se över hur skatterna kan fungera som effektivare styrmedel på miljöområdet utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts.

Dagens jordbrukspolitik inom EU har medfört en ökad miljöbelastning bl.a. genom läckage av växtnäringsämnen till omgivande miljö. Ett miljöanpassat jordbruk med minskad intensitet skulle minska läckaget av gödande ämnen. Det är därför av största vikt för att nå generationsmålet att EU:s jordbrukspolitik reformeras för att skapa ett långsiktigt hållbart

jordbruk, som bevarar och främjar biologisk mångfald. Detta behandlas också under *Ett rikt odlingslandskap* (avsnitt 18).

Industriutsläppen härrör främst från massa- och pappersindustri, järn- och stålindustri, kemisk industri och livsmedelsindustri. Utsläppen minskar i takt med att företagen moderniserar sina anläggningar och inför nya tekniska lösningar. Naturvårdsverket följer denna utveckling och har tillsammans med länsstyrelserna ansvar för att initiera omprövning av tillstånd enligt miljöbalken i de fall en miljö kvalitetsnorm överträds eller väsentliga förbättringar kan uppnås genom ny teknik.

Regeringen har i en forskningspolitisk propositionen 2000/2001:3 Forskning och förnyelse betonat behovet av forskning som underlag för att nå miljö kvalitetsmålen. Myndigheter som kan finansiera denna forskning är bl.a. Naturvårdsverket och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Sådan forskning kan förbättra kunskapen om vilka åtgärder som har störst betydelse och är mest kostnadseffektiva för att nå miljö kvalitetsmålen. Försöks- och utvecklingsverksamhet är också en viktig förutsättning för att miljö kvalitetsmålen skall nås. Även denna form av insatser bör enligt regeringens bedömning i vissa fall kunna finansieras inom ramen för de medel som avsatts för forskning.

Delmål 1 (åtgärdsprogram för sjöar, vattendrag och kustvatten)

Förslaget överensstämmer med EG:s ramdirektiv för vatten som anger att medlemsländerna skall utarbeta åtgärdsprogram senast år 2009. Åtgärdsprogrammet skall innehålla samtliga de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå den miljö kvaliteten och de normer som anges i direktivet. Vidare skall det finnas en beskrivning av hur nationella lagar och förordningar kommer att bidra till målets uppfyllelse. En utförligare beskrivning av ramdirektivet finns under miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13).

Delmål 2 (minskade utsläpp av fosforföreningar)

Det är idag inte möjligt att avgöra hur mycket tillförseln av fosforföreningar till sjöar, vattendrag och kustvatten kan minskas, bl.a. beroende på att tidigare utsläpp lagrats i mark och sjöbottnar och där fortsätter att läcka. I enlighet med kommitténs förslag bör därför delmålet formuleras så att utsläppen skall minska kontinuerligt. Inom ramen för rapporteringen till HELCOM arbetar Naturvårdsverket, tillsammans med bl.a. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) med att kvantifiera fosforutsläppen från såväl olika källor som olika geografiska områden. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att med utgångspunkt i denna redovisning och i samverkan med berörda myndigheter snarast, dock senast år 2005, lämna förslag till precisering av delmålet samt föreslå prioriteringar, åtgärder och finansiering.

De största källorna till fosforbelastningen på sjöar och vattendrag utgörs av kommunala och enskilda avlopp. De svarar för närmare hälften av utsläppen, medan jordbruk och industri bidrar med en knapp fjärdedel vardera.

Utöver tidigare nämnda åtgärder bör kommunerna genom information förmå hushåll med enskilda avlopp att minska användningen av fosfathaltiga tvättmedel. En annan möjlighet är att använda sorterande system för enskilda hushåll och fastigheter. Förutom de åtgärder som vidtas inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet bör jordbruket bättre anpassa användningen av fosfor. Jordbruksverket informerar lantbrukare om lämpliga åtgärder och den kommande utredningen från Naturvårdsverket väntas också leda till förslag om ytterligare åtgärder.

Delmål 3 (minskade utsläpp av kväveföreningar till havet)

Sveriges åtagande enligt Helsingforskonventionen att till år 2005 minska utsläppen med 50 % från 1985 års nivå motsvarar en minskning med 40 % från 1995 års nivå. Miljömålskommittén har bedömt att en sådan minskning kräver långtgående åtgärder och föreslår en lägre ambitionsnivå med en minskning med 25 % till år 2010. Kommittén konstaterar också att generationsmålet inte kommer att nås med denna ambitionsnivå. De åtgärder kommittén föreslår medför dock i realiteten en minskning till år 2010 med ca 30 % från 1995 års nivå, dvs. ned till 38 500 ton. Denna bedömning utgår från aktuella uppgifter om omfattningen av industrins åtgärder, från den minskade deposition som skall nås enligt miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* (avsnitt 7) och *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) samt från effekten av anlagda och planerade våtmarker inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Därutöver finns viss potential att vidta ytterligare åtgärder inom bl.a. skogsbruket, fiskodlingen och avloppshanteringen. Att kunna styra anläggandet av våtmarker till de områden där de bäst behövs är också viktigt för att nå målet. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att utreda möjligheterna att styra anläggandet av våtmarker till de områden där de är effektivast. För att nå målet om minskad kvävebelastning på havet är det också av största vikt att ta fram regionala, avrinningsområdesvisa mål och åtgärdsprogram baserade på de faktiska behoven av kvävereduktion i kustområdena. Sådana mål och åtgärdsprogram ingår i EG:s vattendirektiv som beskrivs i *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13).

Förutom att vidta de åtgärder som ersätts inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet måste jordbruksföretagen anpassa sin gödsling så att överoptimala givor undviks och så att växtnäringsinnehållet i stallgödsel utnyttjas bättre. Skatten på handelsgödsel ger ett incitament att utnyttja stallgödseln effektivt. Det finns dock potential att ytterligare anpassa gödslingen och därmed öka effektiviteten. Informationsinsatser för att anpassa gödslingen pågår, bl.a. inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet. Användning av växtnäringsbalanser på gårdsnivå kan vara ett medel som bidrar till en effektiv växtnäringsanvändning. Frågan kommer även att behandlas i den förestående översynen av de miljöstyrande effekterna av avgifter och skatter.

Denitrifikationen behöver öka, exempelvis genom anläggande av våtmarker eller andra åtgärder som förlänger uppehållstiden för vattnet. Vissa sådana åtgärder har vidtagits inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet. Vidare har regeringen under åren 1998–2000

beviljat medel för närmare 2 000 ha våtmarker inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Regeringen avser att, så länge dessa pågår, intensifiera informationen till kommuner och andra myndigheter om lokala investeringsprogram och våtmarker. Eftersom övergödningen är ett miljöproblem som tar mycket lång tid att komma till rätta med är det viktigt att föreslagna åtgärder kommer till stånd så snart som möjligt. Det behövs också beredskap för att vidta ytterligare åtgärder och utveckla nya styrmedel för att minska växtnäringsanvändningen i jordbruket om inte tillfredsställande resultat nås inom de närmaste åren.

Inom skogsbruket ger de vegetationszoner som enligt skogsvårdslagen (1979:429) skall sparas en minskning av närsaltläckaget vid avverkning. Skogsstyrelsen kommer i sin uppföljning av skogspolitiken att redovisa skogsgödslingens omfattning och betydelse samt effekten av ett eventuellt totalförbud.

Delmål 4 (minskade utsläpp av ammoniak)

Nedfallet av ammoniak bidrar till övergödningen av mark och hav och härrör till 40 % från inhemska källor. De svenska ammoniakutsläppen kommer till ca 90 % från jordbrukets djurhållning samt lagring och spridning av gödsel. Andra källor är vägtrafiken och industri- och energianläggningar.

Regeringen bedömer att ambitionsnivån för delmålet bör höjas i förhållande till kommitténs förslag. Ammoniakutsläppen bör således minska med minst 15 % från 1995 års nivå. De åtgärder som enligt regeringens bedömning behöver vidtas inom jordbruket för att nå delmålet är framför allt inriktade på förbättrad lagring och spridning av stallgödsel. För vissa åtgärder finns möjligheter att genom Miljö- och landsbygdsprogrammet ge investeringsstöd till de ökade kostnader kraven medför. Inom programmet sker också en omfattande rådgivning om metoder att minska utsläppen från jordbruket. Det är viktigt att åtgärderna i första hand inriktas på de områden där de ger mest miljönytta, dvs. i Götaland. Ytterligare åtgärder kan behöva vidtas. Vilka dessa är bör bedömas efter översynen år 2005.

Miljöbelastningen från transporter på väg måste minska. De krav för kväveoxidrening av tunga fordon som införs inom EU åren 2008–2009 kan innebära ett ökat utsläpp av ammoniak om reningstekniken inte utformas med även ammoniakutsläpp i åtanke. Regeringen avser att bevaka utvecklingen och om nödvändigt uppmärksamma EG-kommissionen på förhållandet. Utsläppen bör också motverkas genom bättre samordning och effektivitet i transportarbetet samt utbildning i miljöanpassat körsätt. En närmare redogörelse för detta lämnas i avsnitt 21.2.

Delmål 5 (minskade utsläpp av kväveoxider till luft)

Åtgärder i syfte att minska kväveoxidutsläppen redovisas under miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8).

Tabell 12.1. Sammanfattning av viktigare åtgärder och styrmedel för att nå delmålen Prop. 2000/01:130

	Innehåll/Åtgärd	Styrmedel
Kväve och fosfor till vatten		
Jordbruk	Minskad spridning av stallgödsel före sådd av höstsäd Minskad gödslingsintensitet, anpassad gödsling Utökad trädesareal Anläggning av våtmarker Utebliven höstbearbetning Anläggning av skyddszoner Anläggning av fånggröda Punktinsatser mot fosfor Översyn djurtäthetsbestämmelser	Rådgivning, information, alt. miljöbalken Rådgivning, information, skatt Trädesbidrag Miljöersättning Miljöersättning Miljöersättning Miljöersättning Miljöbalken Miljöbalken
Industri	Förbättrad reningsteknik för avlopp m.m.	Miljöbalken
Avlopp	Utbyggnad av reningsverk Åtgärder avseende enskilda avlopp Minskad användning av fosfat-tvättmedel i glesbygd	Miljöbalken Miljöbalken Information
Ammoniak		
Jordbruk	Nedbrukning av stallgödsel inom 4 timmar på obevuxen mark Teknik som minskar ammoniak-förlusterna vid spridning av flyt-gödsel och urin i växande gröda Övergång från fast gödsel till flyt-gödsel, tak på urinbehållare	Miljöbalken Miljöbalken, investeringsstöd Investeringsstöd, rådgivning, information
Transporter	Anpassning av körsättet	Information
Övriga	Förbättrad reningsteknik	Miljöbalken
Generella åtgärder som rör flera mål		
	Utveckling av teknik/metoder för – minskad ammoniakavgång – minskade fosforförluster – precisionsutfodring/gödsling Lokalt anpassade åtgärdsinsatser Minskat växtnärläckage	Forskning och utveckling EG:s ramdirektiv för vatten, miljö kvalitets-normer, information, utbildning

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv överensstämmer den andra punkten med formuleringarna i konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Punkterna sju och åtta anknyter till EG:s ramdirektiv för vatten. Dessa punkter är kompletterande beskrivningar som har föreslagits av Miljömålskommittén. Övriga punkter är desamma som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål.

De föreslagna delmålen och de åtgärder som krävs för att målen skall nå syftar till förbättringar framför allt för land- och vattenekosystemen och deras biologiska mångfald. Detta är även positivt för näringar som utnyttjar dessa. De positiva effekterna medför också ökade möjligheter till friluftsliv, fritidsfiske och bad, vilket dessutom gynnar turistnäringen. Åtgärderna ger också positiva effekter, eller snarare minskade negativa effekter, på människors hälsa, på material och byggnader, och på kulturarvet. Se även miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), under vilket en uppskattning av nyttovärdet av vissa förslag redovisas.

Regeringens förslag innebär att åtgärder måste vidtas i flera sektorer. Inom Miljö- och landsbygdsprogrammet finns möjlighet till ersättning för en stor del av dessa åtgärder, medan andra förutsätts genomföras med stöd av miljöbalken eller på frivillig väg. Kommunerna behöver slutföra den redan beslutade utbyggnaden av reningsverk och se över sina befintliga avloppsanläggningar. Tillsynen enligt miljöbalken av enskilda avlopp och andra utsläppskällor behöver öka. Hushåll med enskilda avlopp som inte uppfyller miljöbalkens krav behöver åtgärda dessa. Industrin måste fortsätta att minska utsläppen i den takt som skett sedan år 1995. Även transportsektorn berörs. För samtliga delmål krävs att länsstyrelserna i samarbete med regionala aktörer regionaliserar de nationella målen till operativa mål för respektive län och för de avrinningsdistrikt som kommer att inrättas i samband med att EG:s ramdirektiv för vatten genomförs.

Om utsläppen till havet av kväve från mänsklig verksamhet minskas med ca 30 % till år 2010 i enlighet med det föreslagna delmålet finns det också goda möjligheter att inom en generation reducera utsläppen till den nivå som rådde under 1940-talet. Däremot kan det ta flera decennier innan halterna av närsalter i havet når acceptabla nivåer. En minskning av kväveutsläppen till havet ger också en positiv effekt på kvävetillståndet i grundvattnet. Genom att åtgärderna koncentreras till de län som har störst läckage av kväve, dvs. Skåne, Halland och Blekinge, erhålls störst effekt där förändringsbehoven är störst.

Det är mycket svårt att avgöra vilka förbättringar som kan nå genom åtgärder för att minska utsläppen av fosforföreningar. Även om utsläppen av fosfor vid källorna minskar betydligt kommer det troligen att ta mycket lång tid för de mest belastade sjöarna och vattendragen att nå ett naturligt näringstillstånd. De långsamma återhämtningsprocesserna innebär sannolikt att det för många vatten inte går att nå en God ekologisk status på en generations sikt.

Minskade utsläpp till luft av kväveoxider och ammoniak påverkar övergödningen av mark i hög grad liksom övergödningen av havet söder om Ålands hav. Arealen där kritisk belastning för övergödning överskrids kommer att minska från 14 % år 1990 till ca 4 % år 2010, förutsatt att nya överenskommelser inom EU leder till fortsatta minskningar av europeiska kväveutsläpp efter år 2010.

Åtgärderna under delmål 2 (minskade utsläpp av fosforföreningar) beräknas ingå i myndigheternas ordinarie arbete.

De föreslagna åtgärderna för att anlägga och återställa våtmarker i odlingslandskapet under miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*

(avsnitt 16) bidrar till att minska övergödningen. Regeringen delar kommitténs bedömning att kostnaden för jordbruket blir ca 5 miljoner kronor per år, medan de åtgärder kommunerna och industrin förväntas bekosta bedöms uppgå till ca 90 miljoner kronor per år vardera. Kostnaden för att förbättra enskilda avlopp beräknas av kommittén uppgå till ca 150 miljoner kronor per år.

Jordbrukssektorns kostnader för samtliga delmål beräknas av kommittén till ca 19 miljoner kronor per år. Jordbruksverkets löpande utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken, tillämpad försöks- och utvecklingsverksamhet, resultat från forskningen om hur miljö kvalitetsmålen skall uppnås samt uppdraget om effektivare avgifter och skatter som beskrivs ovan kan också öka effektiviteten av samhällsinsatserna framöver.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 600 miljoner kronor under perioden 2001-2010. Utgifterna har budgeterats i Miljö- och landsbygdsprogrammet fram till och med 2006. Formuleringen av delmålen bygger på antagandet att åtgärderna i Miljö- och landsbygdsprogrammet förlängs i en kommande programperiod och att Sverige erhåller en finansiering från EU minst i nivå med den nuvarande (se vidare avsnitt 25).

De åtgärder som föreslås kommer att bidra till att genomföra EG:s ramdirektiv för vatten. Kostnaderna för att genomföra direktivet kommer att kunna bedömas först när utredningen om genomförandet av direktivet är färdig (se avsnitt 13).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag

Regeringens förslag:

1. Senast år 2005 skall berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Senast år 2010 skall minst hälften av de skyddsvärda miljöerna ha ett långsiktigt skydd.
2. Senast år 2005 skall berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för restaurering av Sveriges skyddsvärda vattendrag eller sådana vattendrag som efter åtgärder har förutsättningar att bli skyddsvärda. Senast till år 2010 skall minst 25 % av de värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendragen ha restaurerats.
3. Senast år 2009 skall vattenförsörjningsplaner med vattenskyddsområden och skyddsbestämmelser ha upprättats för alla allmänna och större enskilda ytvattentäkter. Med större ytvattentäkter avses ytvatten som nyttjas för vattenförsörjning till fler än 50 personer eller distribueras mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt.
4. Senast år 2005 skall utsättning av djur och växter som lever i vatten ske på sådant sätt att biologisk mångfald inte påverkas negativt.
5. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.
6. Senast år 2009 skall det finnas ett åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God ytvattenstatus skall uppnås.

Regeringens bedömning: Om miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* skall kunna nås inom en generation måste mycket omfattande såväl nationella som internationella åtgärder vidtas enligt vad som redovisas under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Gifrfri miljö* och *Ingen övergödning*. Det är också av vikt att utbyggnad av vattenkraft inte tillåts skada värdefulla vattendrag och att vattenflöden och vattennivåer i vattendrag som påverkas av reglering så långt som möjligt är anpassade för att trygga biologisk mångfald. Utbyggnad av vattenkraft och andra intrång i vattendrag som i huvudsak är opåverkade bör inte ske. Restaureringen av värdefulla

eller potentiellt värdefulla vattendrag bör utföras så att även kulturhistoriska värden tas till vara.

Det är viktigt att marken i anslutning till vattenmiljöer används på ett sådant sätt att vattnet inte förorenas. Regeringen förutsätter att jord- och skogsbruket medverkar till detta.

EG:s ramdirektiv för vatten skapar goda förutsättningar för att genomföra de flesta åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster. Regeringen avser att snarast vidta åtgärder för att genomföra direktivet i Sverige.

Miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Belastningen av näringsämnen och föroreningar får inte minska förutsättningarna för biologisk mångfald.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald introduceras inte.
- 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 art sammansättning och kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).
- Utsättning av genmodifierad fisk äger inte rum.
- Biologisk mångfald återskapas och bevaras i sjöar och vattendrag.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

För några av delmålen föreslår regeringen i det följande en något ändrad utformning med anledning av remissinstansernas synpunkter.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till huvud dragen i kommitténs förslag. Många remissinstanser anser emellertid att det saknas kunskap för att redan nu sätta upp mål för långsiktigt skydd av skyddsvärda miljöer i sjöar och vattendrag. Det råder oklarheter om bl.a. hur kulturmiljövärden och naturvärden skall värderas. Med hänvisning till svårigheterna att ta fram underlag för områdesskydd och att skydda de mest värdefulla områdena delar inte *Riksrevisionsverket* utredningens bedömning att förutsättningarna att nå delmålen är goda. Även *Läns-*

styrelsen i Stockholms län och Lantbrukarnas Riksförbund anser det tveksamt om målen kan nås inom utsatt tid med hänsyn till kunskapsläge och ersättningskrav. Naturvårdsverket m.fl. remissinstanser anser att skyddszoner behöver införas till vattenmiljöer men att kostnaderna för dessa och andra nödvändiga åtgärder utmed vattendragen i sin helhet är underskattade. Vägverket påpekar att uppgiften att restaurera vattendrag är gigantisk. Länsstyrelsen i Jämtlands län m.fl. remissinstanser framför att det lagrum som reglerar omprövningar av vattendomar inte är tidsenligt och behöver revideras. Statens energimyndighet anser i samband med miljöanpassningen av vattenkraften att vattenkraft även i framtiden bör utgöra ryggraden i en uthållig eltillförsel och att en elproduktion på 64,5 TWh bör eftersträvas.

Bakgrund till miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*: De största miljöproblemen i sjöar och vattendrag är fysisk påverkan, övergödning, försurning och tillförsel av miljögifter. Problemen och åtgärderna för de tre sistnämnda problemområdena finns beskrivna i ett större sammanhang under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giffri miljö* (avsnitt 9) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12).

Exploateringen av vattendrag är det tydligaste exemplet på fysisk påverkan. I flertalet större vattendrag spärrar fördämningar för vattenkraft vägen för vandrande fisk. Detta har slagit ut flera genetiskt unika stammar av lax och öring. Naturlaxen är idag hotad. Också andra vattenlevande djur och växtarter påverkas negativt av spridningshinder i vattendragen. Även jord- och skogsbruket har haft stor påverkan på sötvattensmiljöerna, t.ex. genom utdikning och kulvertering av vattendrag samt exploatering av strand- och kantzoner. Den uppsplittring av biotoper som blir följden av exploateringen har negativt påverkat förutsättningarna för biologisk mångfald. I sötvattensmiljön finns ca 260 rödlistade arter, dvs. arter som är hotade och missgynnade.

Introduktionen av främmande arter är ett annat hot mot naturlig biologisk mångfald i sötvatten. Få vatten är opåverkade av detta. Avsiktligt har drygt tio arter introducerats i Sverige. Även omflyttning av arter inom landet är ett hot.

Intensivt fiske av vissa arter medför att antalet individer av dessa arter minskar. Även bestånds-, ålders- och storleksstrukturen och den genetiska sammansättningen hos bestånden förändras på grund av fisket.

Av landets kommunala yt- och grundvattentäkter är endast ca 65 % skyddade genom skyddsområden och skyddsföreskrifter. Färre ytvattentäkter än grundvattentäkter är skyddade. Många stora ytvattenverk hämtar sitt råvatten från sjöar som saknar skyddsområden och skyddsföreskrifter. Detta innebär att en stor del av Sveriges befolkning är beroende av vatten som kommer från dåligt skyddade ytvattentäkter.

Det främsta hotet mot många vattentäkter är användningen av gödnings- och bekämpningsmedel på angränsande mark. Inom områden med jord- och skogsbruk där sådana medel används finns således risk för konflikter mellan dessa näringar och dricksvattenförsörjningen. Miljöfarliga transporter är ett annat hot mot en säker dricksvattenförsörjning.

Människor har i årtusenden utnyttjat sjöar och vattendrag för sin försörjning, som kraftkälla och som kommunikationsleder. Många kulturhistoriskt värdefulla miljöer och anläggningar ligger därför i anslutning till vatten. Dessa miljöer har ofta stor betydelse för traktens särart och för

turismen, samtidigt som vissa historiska anläggningar hotas av förfall. Boplatslämningar, gravar och hållristningar är mycket gamla spår, medan kvarnar, sågar, kraftverk och dammanläggningar liksom badorter och hamnanläggningar tillkommit senare. Genomgripande förändringar som orsakas av t.ex. rationellt jord- och skogsbruk eller storskaliga infrastruktursatsningar medför påtagliga förändringar av kulturmiljön invid sjöar och vattendrag.

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut antog riksdagen målet att föroreningar inte skall begränsa användningen av sjöar, vattendrag och grundvatten som vattentäkt. I den nya målstruktur som beslutades av riksdagen år 1999 (prop.1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) ersattes tidigare mål i huvudsak med det nuvarande miljö-kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. Det förutsattes att miljö-kvalitetsmålet skulle kompletteras med delmål avseende bl.a. användning av sjöar och vattendrag som dricksvattentäkt, skydd av biotoper som är viktiga för biologisk mångfald samt utbredningen av hotade arter. För grundvatten tillkom ett särskilt miljö-kvalitetsmål, *Grundvatten av god kvalitet* (avsnitt 14).

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Sverige är gynnat i fråga om tillgång till vatten av god kvalitet. Detta är ett resultat av en kombination av ett lågt befolkningstryck, ett relativt stort antal sjöar och vattendrag samt ett långvarigt och framgångsrikt miljöarbete. Utsläppen från punktkällor har reducerats avsevärt under 1970- och 1980-talen. Fortfarande kvarstår dock ett antal allvarliga miljöproblem som framför allt orsakas av diffusa föroreningskällor och påverkansformer. Dessa problem ökar fortfarande och berör såväl inlandsvatten som kust och hav.

Åtgärder för att komma till rätta med dessa problem redovisas under miljö-kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giffri miljö* (avsnitt 9) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12). Möjligheten att nå miljö-kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* är beroende av de åtgärder som redovisas under dessa miljö-kvalitetsmål.

Samhällsutvecklingen i Sverige har varit starkt knuten till sjöar och vattendrag. Här finns kulturlämningar och anläggningar som visar hur vi nyttjat vattenresurser genom tiderna. Ett representativt urval av dessa bör därför bevaras och utvecklas och lokala särdrag tas tillvara. Det är också av vikt att de är kända och kan beaktas vid exploatering för vatten-regleringar, vindkraft, brobyggen, fiske, fiskodling m.m.

Exploatering av stränder och vattendrag kan innebära sämre förutsättningar för rekreation och fiske och har ofta negativa konsekvenser för biologisk mångfald och för naturmiljön. Vattenkraften innebär också en kraftig miljöpåverkan, dels genom reglering av vattennivåer och vatten-flöden, dels genom dammar som bildar vandringshinder. Det råder brist på strömmande vattendrag. Många arter som är beroende av biotopen strömmande vatten återfinns på listan över hotade arter. Utsättning av fisk och kräftor kan hota vilda arter och stammar. Det finns också risk för alltför stora uttag av vissa arter, såväl för kommersiella syften som av rekreationsskäl. Det är enligt regeringens mening av vikt att restaurering av vattendrag liksom bevarande och bruk av historiska anläggningar

såsom dammar, kanaler, farleder, broar och hamnar sker i samverkan mellan natur- och kulturmiljövården. Sektorsansvaret för att miljöanpassa och vårda olika anläggningar behöver också utvecklas.

De sektorer som närmast berörs av arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålet är jord- och skogsbruket, fisket samt energi- och transportsektorerna.

Regeringens bedömning är att EG:s ramdirektiv för vatten tillsammans med de nationella styrmedel som står till förfogande i stort sett är tillräckliga för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. Bland de nationella styrmedlen finns plan- och bygglagen (1987:10) som innehåller bestämmelser om att det i varje kommun skall finnas en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen och som skall redovisa både allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användning av mark och vattenområden. I miljöbalken finns bestämmelser som kan få stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet, däribland de allmänna hänsynsreglerna i kap. 2, bestämmelserna om områdesskydd i kap. 7 och reglerna för godkännande och spridning av bekämpningsmedel i kap. 14. Miljöbalken kan dock behöva kompletteras med regler för att ange områden viktiga för vattenförsörjning som riksintressen. Miljö målskommittén har föreslagit att förutsättningarna borde utredas för att i 3 kap. miljöbalken även föra in bestämmelser med syfte att främja en god hushållning med värdefulla grund- eller ytvattentillgångar som sådana. Naturvårdsverket har i ett nyligen redovisat regeringsuppdrag bl.a. berört frågor om riksintressen för vattenförsörjningen samt intrångsersättning vid inskränkning i pågående markanvändning vid fastställelse av vattenskyddsområden. Regeringen kommer att överväga dessa frågor. Även länsstyrelsernas och kommunernas möjligheter att utöva tillsyn har stor betydelse för att genomföra målen.

EG:s ramdirektiv för vatten

Av största betydelse för möjligheten att nå alla miljö kvalitetsmål som rör vattenfrågor är Europaparlamentets och rådets ramdirektiv för vatten, 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060). Direktivet trädde i kraft den 22 december 2000. En integrerad förvaltning av vattenresurserna, där berörda sektorer medverkar på nationell, regional och lokal nivå, är en förutsättning för att komma till rätta med de problem som uppkommer genom diffus påverkan. EG:s ramdirektiv för vatten utgör grunden för att etablera en sådan integrerad förvaltning. Genom direktivet läggs grunden för ett gemensamt regelverk inom EU för skyddet av inlandsytvatten, kustvatten och grundvatten. Syftet är bl.a. att:

- hindra ytterligare försämring av tillståndet hos akvatiska ekosystem samt att skydda och förbättra statusen hos dessa,
- främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser,
- säkerställa en gradvis minskning av förorening av grundvattnet och
- förhindra ytterligare förorening genom att gradvis minska tillförsel av s.k. prioriterade ämnen och eliminera tillförsel av prioriterade farliga ämnen enligt vad som anges i ramdirektivet.

Av direktivet följer ett antal skyldigheter som medlemsländerna skall fullgöra enligt en fastställd tidplan. Dessa är bl.a. följande:

1. Medlemsländerna är skyldiga att identifiera avrinningsdistrikt som följer de hydrologiska vattendelarna. Flera avrinningsområden kan ingå i ett distrikt. Grundvatten och angränsande kustområden omfattas också.
2. Medlemsländerna skall utforma lämpliga administrativa arrangemang för att genomföra skyldigheterna i direktivet i avrinningsdistrikten och också peka ut s.k. behöriga myndigheter för detta ändamål.
3. För vissa ämnen, framför allt miljögifter, kommer gemensamma miljökvalitetsnormer att fastställas, medan normer eller mål för biologiska faktorer och för relevanta kemiska ämnen kan fastställas i varje medlemsstat eller av den behöriga myndigheten i enlighet med vissa gemensamma normativa definitioner.
4. Medlemsländerna skall se till att ekonomiska styrinstrument inom vattenpolitiken utgör incitament för att uppnå direktivets mål.
5. De behöriga myndigheterna har skyldighet att till år 2009 och därefter vart sjätte år upprätta åtgärdsprogram och åtgärdsplaner som skall omfatta samtliga åtgärder som behövs för att uppnå direktivets mål för vattenkvaliteten.

Uppföljning av vattenkvalitet, liksom av genomförandet av program och planer, skall ske regelbundet och redovisas till EG-kommissionen.

Regeringen avser att snarast vidta åtgärder för att genomföra direktivet i Sverige. Som ett led i detta genomförandearbete har Miljöbalkskommittén nyligen fått ett tilläggsuppdrag (dir. 2001:25) som bl.a. innebär att kommittén skall lämna förslag till hur ramdirektivets bestämmelser om miljömål, åtgärdsprogram och utsläpp till vatten skall genomföras i svensk lagstiftning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2002. En utredning kommer också att tillsättas som skall klarlägga förutsättningarna för att kunna identifiera lämpliga avrinningsdistrikt och ange de behöriga myndigheter som skall upprätta programmen.

Delmål 1 (åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer)

Regeringen anser det nödvändigt att stärka skyddet mot exploatering och olämplig mark- och vattenanvändning inom områden med höga natur- och kulturvärden. Skyddet bör omfatta miljöer både under vattenytan och i anslutande markområden med kulturlämningar och anläggningar. Ett sätt kan vara att införa generella skyddszoner utmed vattendrag. Skyddet bör även kunna omfatta hela vattensystem med anslutande miljöer. När dessa miljöer skyddas bör deras värde för friluftsliv och rekreation beaktas.

Flera remissinstanser påpekar att det utifrån dagens kunskapsläge är svårt att definiera delmålet. Regeringen anser därför att nya bevarandestrategier bör tas fram som ett första steg. Utifrån dessa bör prioriterade områden för skydd identifieras. Likaså bör åtgärdsprogram för restaurering tas fram för de skyddsvärda eller potentiellt skyddsvärda vattendragen och anslutande miljöer. Arbetet med strategierna bör även omfatta att utveckla former för att bevara och utveckla kulturhistoriskt intressanta anläggningar. Senast år 2005 bör arbetet med strategier, iden-

tifiering och åtgärdsprogram i huvudsak vara slutfört. År 2010 bör skydds- och restaureringsåtgärderna vara genomförda för minst hälften av de prioriterade områdena.

De mest värdefulla natur- och kulturmiljöer som i dag är kända bör ingå i en första etapp i skydds- och restaureringsarbetet. Därigenom behöver pågående arbete inte försenas. Enligt regeringens bedömning bör skydd genom reservatsbildning tillämpas först då andra skyddsformer inte är tillämpliga.

Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att i samverkan med Artdatabanken och i samråd med berörda myndigheter ta fram en bevarandestrategi för skyddsvärda miljöer i sjöar och vattendrag samt anslutande miljöer som är värdefulla för den biologiska mångfalden. Vidare bör förslag tas fram på hur ett system med generella skydds-zoner kan utformas. Naturvårdsverket och Artdatabanken arbetar tillsammans med att ta fram en lista över biotoper och arter som är särskilt skyddsvärda i ett nationellt perspektiv. Denna lista kan ligga till grund för att utveckla kriterier för särskilt värdefulla vattenmiljöer. Naturvårdsverket och Artdatabanken kommer även att få i uppdrag att utarbeta bevarandestrategier för hotade arter i vattenmiljöer.

Regeringen avser vidare att uppdra åt Riksantikvarieämbetet att i samråd med berörda myndigheter utarbeta strategier för att bevara och utveckla kulturhistoriskt värdefulla miljöer i anslutning till sjöar och vattendrag samt att förbättra kunskapsunderlaget.

Ansvariga för genomförandet av åtgärderna under delmål 1 är utöver nämnda myndigheter även kommuner, länsstyrelser, skogsvårdsorganisationen, Fiskeriverket och Statens energimyndighet.

Delmål 2 (åtgärdsprogram för restaurering av vattendrag)

Delmålet gäller restaurering efter skador som uppkommit genom fragmentering av känsliga ekosystem. Det kan gälla skador av ingrepp som inte föregåtts av vattendom, t.ex. skador orsakade av mindre vägar och äldre dämmen, men även större skador från exploatering som föregåtts av vattendom, exempelvis vattenkraftutbyggnad. För fiskar och andra djur som rör sig i eller längs med vattendrag utgör vägtrummor och andra konstruktioner ofta hinder eller barriärer. Även om vattnet fortfarande rinner blir vattendragen i biologisk mening fragmenterade. I många vattendrag är det i dag omöjligt för vandrande fiskarter, t.ex. lax, ål och havsöring, att nå sina ursprungliga lekområden. Enligt regeringens uppfattning bör de möjligheter som numera utvecklas för att miljöanpassa vattenkraften också ge goda möjligheter att förbättra miljön såväl i och omkring befintliga vattenkraftanläggningar som i vattendrag med skador från tidigare vattenregleringar. Vid miljöanpassning av vattenkraften bör utgångspunkten vara att nuvarande produktionskapacitet bibehålls.

Utöver de problem som vattenkraftutbyggnaden medfört bl.a. för vandrande fiskarter bör även andra försämringar av vattendragens ekologiska kvalitet beaktas vid restaureringar. Det gäller bl.a. industriella verksamheter som förorenat sjöar, vattendrag och anslutande mark samt sådan markanvändning som påverkat våtmarkerna längs vattendragen. I många fall kan restaurering av sjöar uppströms vara en förutsättning för en lyckad restaurering av vattendrag. Det kan gälla insatser som kalk-

ning, sanering av förorenade bottensediment eller åtgärder mot övergödning. För dessa typer av åtgärder kan anslaget för sanering och återställande av förorenad mark och i vissa fall de lokala investeringsprogrammen komma i fråga.

Remissinstanserna har varit övervägande positiva till kommitténs förslag men flera har även här, liksom för delmål 1, funnit att det behövs ytterligare kunskaper om värderingen av olika slags miljövärden. Regeringen anser att det av kommittén föreslagna delmålet bör kompletteras med att berörda myndigheter som ett första steg identifierar och tar fram åtgärdsprogram för vattendragen i fråga.

Det underlag som behövs för att nå delmålet erhålls genom de uppdrag som nämnts ovan under delmål 1. Kända och accepterade metoder för miljöanpassning av vattenkraften finns i dag. Åtgärderna gäller bl.a. borttagande av vandringshinder, t.ex. kraftverk och kraftverksdammar, men de kan också innebära återskapande av ursprungligt lopp och naturlig bottenstruktur i vattendrag. För att initiera åtgärderna kan staten behöva begära omprövning av vattendomar för utbyggda älvar och vattendrag. Analys behöver göras av omprövningsförfarandet och av miljöbalkens kostnads-, ersättnings- och omprövningsregler. Dessa frågor ligger inom ramen för uppdraget till Miljöbalkskommittén (dir. 1999:109). Regeringen anser att identifieringen av de miljöer som behöver skyddas bör vara klar senast år 2005.

Ansvariga myndigheter för genomförandet är Kammarkollegiet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Vägverket, Banverket, Statens energimyndighet, Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelser, skogsvårdsstyrelser och kommuner. Medverkan krävs också från skogsbruks-, jordbruks-, transport- och energisektorerna.

Delmål 3 (upprättande av vattenförsörjningsplaner m.m.)

Regeringen anser i likhet med kommittén att det finns behov av att skydda områden kring befintliga eller framtida större dricksvattentäkter. Med större vattentäkter avses sådana som används av fler än 50 personer, eller har ett vattenuttag som är större än 10 m³ per dygn i enlighet med vad som anges i EG:s ramdirektiv för vatten. I dag har endast ca 60 % av landets kommunala dricksvattentäkter och knappast några enskilda vattentäkter områdesskydd och skyddsföreskrifter.

Genom delmålet pekas också på betydelsen av att det tas fram vattenförsörjningsplaner för att garantera tillgången till dricksvatten på lång sikt. En vattenförsörjningsplan bör även innehålla åtgärder för att effektivisera vattenanvändningen och därigenom minska vattenförbrukningen där så erfordras. Kommunerna bör efter inventering upprätta kommunala vattenförsörjningsplaner. Länsstyrelserna – och senare de myndigheter som kommer att utses som ansvariga för framtida avrinningsdistrikt – bör utifrån de kommande planerna upprätta regionala vattenförsörjningsplaner. Planerna kan utgöra en del av de åtgärdsprogram för vattenområden som kommer att krävas enligt EG:s ramdirektiv för vatten. De bör därför vara upprättade senast år 2009.

Upprättandet av vattenförsörjningsplaner enligt delmål 3 omfattar även tillsyn av områden som i dag har skyddsbestämmelser enligt miljöbalken.

Ansvariga för genomförandet av vattenförsörjningsplanerna är i första hand kommuner och länsstyrelser. För att miljö kvalitetsmålet skall nås bör planerna i förekommande fall även omfatta sanering av känsliga områden från föroreningar. Ansvaret för saneringen faller i första hand på utövaren av den verksamhet som har orsakat föroreningen (se avsnitt 9). Vidare är det av vikt att avfallsdeponier anläggs och sköts på ett sådant sätt att de inte förorenar yt- eller grundvatten.

Delmål 4 (utsättning av djur och växter som lever i vatten)

Utsättning av genmodifierad fisk förekommer inte i Sverige i dag. Utsättning av främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald i sjöar och vattendrag bör inte förekomma med hänsyn till risken för okontrollerad spridning. Denna starkt restriktiva inställning kommer till uttryck i den andra punkten i miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv.

Delmålet innefattar utsättning av djur och växter både i sjöar och vattendrag och i havet. I de fall utsättning sker i havet gäller det vanligen kompensationsutsättning av vandrande fiskarter som inte längre naturligt kan reproducera sig på grund av vandringshinder i vattendragen. I målet innefattas även rymning av främmande arter och stammar från vattenbruk. I Östersjön är ca 90 % av laxarna odlade och utsatta. Det sker också en omfattande stödutsättning av ål i Östersjön. I Vänern och Vättern sker utsättning av lax. Utsättningar måste ske på sådant sätt att förändring av lokalt anpassade stammar av vild fisk kan undvikas. Det finns dessutom alltid en risk för spridning av sjukdomar och parasiter i samband med utsättning av fisk.

Fiskeriverket har fastställt en strategi med utgångspunkt i sina regler för utsättning av främmande arter och stammar. Med utgångspunkt i strategin bör Fiskeriverket belysa ekologiska konsekvenser av utsättningar. Fiskeriverket bör även i samarbete med Naturvårdsverket och Artdatabanken samt andra berörda myndigheter utreda möjligheterna att ta fram indikatorer för introducerade främmande arter och förändrad biologisk mångfald. Dessutom behövs för beslut om utsättning ett bättre underlag om skyddsvärden i olika vattensystem. Sådant underlag kan erhållas från åtgärdsprogram enligt delmål 1. Regeringen avser att uppdraga åt berörda myndigheter att genomföra åtgärderna i huvudsak enligt vad som angivits.

För att kunna tillämpa strategin behövs inventering och klassificering av vatten, bl.a. som underlag för bedömning av lokalisering av vattenbruk. En sådan inventering görs lämpligen i anslutning till de i delmål 6 angivna vattenområdesvisa programmen. Inventeringarna och klassificeringarna av vattnen bör utföras i sådan takt att delmålet kan vara uppnått senast år 2005 i enlighet med kommitténs förslag.

Delmål 5 (åtgärdsprogram för hotade arter och fiskstammar)

Delmålet syftar till att värna biologisk mångfald och särskilt sådana arter som inte kan återhämta sig på egen hand även om miljön förbättras. I dag arbetar Naturvårdsverket och Fiskeriverket med åtgärdsprogram för tio arter knutna till sjöar och vattendrag, främst fiskarter. Enligt underlag

från Artdatabanken behöver dessutom mellan två och tio hotade arter knutna till sjöar och vattendrag särskilda insatser under den närmaste tioårsperioden. Åtgärderna bör särskilt ta fasta på arter i EG:s fågel- respektive art- och habitatdirektiv (79/409/EEG respektive 92/43/EEG) så att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de arter som förekommer i eller är beroende av naturliga sjöar och vattendrag. Sverige är t.ex. skyldigt enligt art- och habitatdirektivet att vidta åtgärder för bevarande av den vilda laxen. Delmålet innebär att program skall ha inletts före år 2005.

Regeringen avser att lämna ett uppdrag till Naturvårdsverket att – i samverkan med Artdatabanken och i samråd med andra myndigheter – upprätta, genomföra och utvärdera åtgärdsprogram för hotade arter. I vilken utsträckning åtgärdsprogram för hotade arter och fiskstammar enligt delmål 5 behövs beror på framgången med de åtgärder som beskrivs under övriga delmål. Programmen syftar till att skydda och bevara biologisk mångfald genom biotop- och områdesskydd och genom hänsynstagande från olika samhällsverksamheter. Ansvariga för genomförandet är Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Artdatabanken, länsstyrelser och kommuner. Det behövs också medverkan från yrkes- och sportfiskare, fiskevattenägare, markägare och ideella organisationer m.fl.

Delmål 6 (åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten)

Enligt EG:s ramdirektiv för vatten skall ett åtgärdsprogram ha tagits fram senast år 2009. Innebörden av direktivet har redovisats ovan under rubriken EG:s ramdirektiv för vatten.

Regeringen avser att snarast låta utreda hur ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt i enlighet med ramdirektivet skall utformas. Systemet skall omfatta alla vattenanknutna miljö- och resursfrågor. Det skall inbegripa påverkan från både punktkällor och diffusa källor samt övrig påverkan på landets vattentillgångar inklusive grundvatten och kustvatten, vad gäller både kvalitet och kvantitet samt biologisk mångfald.

Den huvudsakliga utgångspunkten för utformningen av det administrativa systemet skall vara kraven i EG:s ramdirektiv för vatten. Åtgärdsprogrammen utgör en sammanfattning av den information som inhämtats på lokal nivå inom avrinningsdistriktet. Programmen skall enligt direktivet ha kommunicerats med allmänhet, sakägare och andra berörda.

Regeringen har enligt 5 kap. miljöbalken rätt att uppdra åt myndigheter eller kommuner att upprätta åtgärdsprogram (5 §) eller åtgärdsplaner (8 §) som krävs till följd av Sveriges medlemskap i EU. Det var bl.a. ramdirektivet för vatten som var bakgrunden till att dessa bestämmelser i balken utformades.

Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är punkterna ett, två och fyra oförändrade i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Övriga punkter är i huvudsak kompletteringar enligt Miljömåls-

Konsekvenser av förslagen

Förslagen i samband med miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* innebär att hälften av särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer i anslutning till sjöar och vattendrag skyddas långsiktigt samt att 25 % av de mest skyddsvärda eller potentiellt skyddsvärda vattendragen restaureras fram till år 2010. Förslagen innebär också ökat skydd för ytvattentäkter. Den biologiska mångfalden knuten till sjöar och vattendrag bevaras och förstärks genom en strategi för utsättning av djur och växter samt ett åtgärdsprogram för hotade arter som skall finnas och ha inletts senast år 2005.

Exempel på samhällsekonomiska vinster till följd av uppfyllandet av delmålen är bättre dricksvatten för människor och därmed förbättrad folkhälsa samt säkrad vattentillgång för jordbruket. Skydd och bevarande av vattenresurser leder även till minskat behov av alternativa ytvattentäkter i dag och nya sådana i framtiden. Förbättrade förhållanden i sjöar och vattendrag har även betydelse för yrkes- och fritidsfiske samt turism. De insatser som sätts in i dag bidrar också till att minska de framtida kostnaderna för restaurering och ger synergieffekter i form av minskat åtgärdsbehov inom andra vattenrelaterade miljö kvalitetsmål. Vidare kan åtgärderna antas bidra till att minska kostnaderna för vattenrelaterade olyckor och naturkatastrofer som jorderosion, skred och översvämningar.

Regeringens förslag innebär att åtgärder måste vidtas inom främst jord- och skogsbruket, vattenkraftområdet, transportsektorn, industrin och vattenbruket. Berörda myndigheter kommer under perioden fram till år 2005 att behöva utföra inventeringar, verka för kunskapsuppbyggnad och utarbeta strategier och handlingsprogram. Länsstyrelser och kommuner kommer också att behöva utöka sin tillsyn.

Effekten av åtgärderna för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* är till stor del beroende av ett effektivt genomförande av åtgärder som i propositionen redovisas under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giffri miljö* (avsnitt 9) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12). Under de första åren dominerar mindre kostsamma åtgärder som kunskapsinhämtning, inventeringar och arbete med strategier. Det mer kostnadsintensiva arbetet med t.ex. restaurering av vattendrag och omgivande områden samt reservatsbildning ligger i huvudsak senare under perioden fram till år 2010.

Förutom de offentliga kostnaderna för att uppnå miljö kvalitetsmålet uppkommer kostnader för företag och enskilda, främst i samband med restaurering av vattendrag enligt delmål 2. Dessa kostnader uppskattas till 125 miljoner kronor och inträffar till största delen efter år 2003.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 700 miljoner kronor under perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bl.a. skydd och restaurering av värdefulla sjöar och vattendrag. Regeringen beräknar därför att, i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen, tillföra ca 30 miljoner kronor per år 2002–2003,

och från och med 2004 ca 80 miljoner kronor per år (se vidare Prop. 2000/01:130 avsnitt 25). Viss del av medlen skall vid behov fördelas till berörda myndigheter såsom Vägverket och Banverket.

De åtgärder som föreslås kommer att bidra till att genomföra EG:s ramdirektiv för vatten. Kostnaderna för att genomföra direktivet kommer att kunna bedömas först när utredningen om genomförandet av direktivet är färdig.

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet

Regeringens förslag:

1. Grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning skall senast år 2010 ha ett långsiktigt skydd mot exploatering som begränsar användningen av vattnet.
2. Senast år 2010 skall 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.
3. Senast år 2010 skall alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller betjänar mer än 50 personer per år uppfylla gällande svenska normer för dricksvatten av god kvalitet med avseende på föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet.
4. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God grundvattenstatus skall uppnås.

Regeringens bedömning: Om miljö kvalitetsmålet skall kunna nås inom en generation måste åtgärder vidtas även under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö*. Svårast är grundvattenmålet att nå för vattentäkter belägna i särskilt försurningspåverkade områden och i områden i södra Sverige som har höga nitrathalter. Detsamma gäller för vattentäkter som nyttjar vatten från grundvattenmagasin där vatten och föroreningar har mycket långa omsättningstider. Likaså kan det vara svårt att komma ned till haltnivåer för God grundvattenstatus enligt EG:s ramdirektiv för vatten som innebär att påverkan på växter och djur undviks.

Ramdirektivet för vatten ger möjligheter att på ett konstruktivt sätt genomföra åtgärder av betydelse för alla miljö kvalitetsmål och som påverkar grundvattnet. Regeringen avser att snarast vidta åtgärder för att genomföra direktivet i Sverige.

Miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Grundvattnets kvalitet påverkas inte 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.
- 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).

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* ser positivt på kommitténs förslag om att myndigheten föreslås få ett fortsatt huvudansvar för miljökvalitetsmålet jämte sektorsansvar för naturresursen grundvatten. *Naturvårdsverket*, *SGU* och *Livsmedelsverket* påpekar att man bör skilja på de föroreningar och halter i grundvattnet som beror på mänsklig påverkan och sådana som är naturligt förekommande. Det är inte enbart föroreningar i höga halter som medför att kraven inte uppfylls. Orsaken kan också vara naturligt förekommande ämnen som t.ex. fluorider och radon.

Flera remissinstanser vill fästa uppmärksamhet på jordbrukets inverkan på grundvattnets kvalitet avseende nitrathalter och rester av bekämpningsmedel. Så gjordes även vid *regeringens remissmöte för ungdomar* den 13 september 2000. Vid detta möte framfördes att skatterna borde höjas på bekämpningsmedel och konstgödsel.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*: Det finns många källor till föroreningar i grundvattnet. Spridning av bekämpningsmedel, nedfall av luftföroreningar samt läckage från jordbruks- och skogsmark, förorenad mark och avfallsupplag är några. Åtgärderna för att komma till rätta med grundvattenproblemen sammanfaller i stor utsträckning med åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giftfri miljö* (avsnitt 9), *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20). Dessa åtgärder finns därför beskrivna i ett större sammanhang under respektive miljökvalitetsmål. Här beskrivs kort de faktorer som särskilt påverkar grundvattnet.

Variationer i grundvattnets nivå är naturliga och beror på klimatvariationer, årstidsbundna variationer eller flerårsvariationer betingade av relativt våta eller torra perioder. Mänskliga ingrepp förändrar dock grundvattennivåns naturliga variationer. Så kan ske genom vattenuttag för dricksvattenförsörjning, energiförsörjning, industriprocesser och utbyggnad av vägar samt bevattning inom jordbruket. Undermarksbyggnad av tunnlar, berggrum och djupa grundläggningar kan temporärt eller långsiktigt sänka grundvattennivåerna genom att arbetena dränerar grundvattnet.

De förändringar i grundvattnets kvalitet som har störst betydelse för människors hälsa är försurning och höga nitrathalter. I ungefär 5 % av

jordbrunnarna har vattnet så höga nitrathalter att det inte bör ges till barn under ett år. Höga nitrathalter i brunnsvattnet förekommer främst i jordbruksområden i södra Sverige. De kan också orsakas av en avloppsanläggning i närheten av brunnen. Höga nitrathalter i grundvattnet bidrar även till övergödningen av ytvattnen, eftersom mer än 80 % av ytvattnet kommer från grundvatten.

I försurade områden ökar utlösningen av aluminium och tungmetaller från marken och tillförs grundvattnet. Surt grundvatten korroderar vattenledningarna och höjer halterna av tungmetaller i kranvattnet. I 22 % av jordbrunnarna i Sverige är pH-värdet i grundvattnet lägre än 6,0, vilket innebär att grundvattnet har en surhet som är 10 gånger större än grundvatten med neutralt pH-värde på 7,0. Radon förekommer naturligt i enskilda bergbrunnar i stora delar av landet. I ca 66 % av bergbrunnarna överstiger radonhalten 100 becquerel per liter (gräns för tjänligt med anmärkning) och i ca 4 % av brunnarna är den högre än 1 000 becquerel per liter (gräns för otjänligt). Radonhaltigt vatten kan orsaka cancer främst genom den radongas som avgår från vattnet vid spolning och duschning.

I kustnära områden och i områden som tidigare varit täckta av hav kan sjunkande grundvattennivåer medföra att saltvatten tränger in i grundvattenmagasinen. Den största risken för saltvatteninträning finns i områden med tät permanent- och fritidsbebyggelse längs kusterna och på öar, men risk finns också i låglänta områden nära sjöar och vattendrag i Mellansverige. Även vägsaltning kan medföra att grundvattnet får ökade kloridhalter som ger otjänligt dricksvatten.

I ett internationellt perspektiv är grundvattenförekomsterna i Sverige små till både yta och volym. De mest användbara grundvattentillgångarna finns i de sand- och grusavlagringar som avsattes då inlandsisen smälte. Tillgångarna kan förstärkas genom att ytvatten pumpas upp till bassänger, varifrån det infiltrerar ned till grundvattenmagasinet och bildar s.k. konstgjort grundvatten. Dricksvattenförsörjningen i Sverige är till ca 50 % beroende av naturligt eller konstgjort grundvatten.

Exploateringen av rullstensåsar och andra sand- och grusområden har negativ inverkan på tillgången på grundvatten för bl.a. dricksvattenförsörjning. Merparten av ballastmaterialet för vägbyggen och byggnadskonstruktioner har sedan lång tid hämtats ur grusåsarna.

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden som även rör anläggningar för vattenförsörjning. I 11 kap. miljöbalken finns ett antal bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar. För bl.a. bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta behövs det tillstånd, med undantag för vattentäkter för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordsbruksfastighets husbehovsbrukning eller värmeförsörjning. I områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma får dock kommunen enligt bestämmelserna om hälsoskydd i 9 kap. 10 § miljöbalken föreskriva att det skall krävas tillstånd av eller anmälan till kommunen för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt även om det inte gäller tillståndsplikt enligt 11 kap. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden.

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser som ger länsstyrelsen eller kommunen möjlighet att förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för grundvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. För ett sådant område får meddelas sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom områden som behövs för att tillgodose syftet med området. Även andra bestämmelser i balken har betydelse för skyddet av grundvattentillgångarna. Ett exempel är bestämmelserna om spridning av bekämpningsmedel som finns i 14 kap. miljöbalken.

Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller bestämmelser om att det i varje kommun skall finnas en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Den skall ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden, bl.a. om hur kommunen avser att tillgodose riksintressen som rör vattenförsörjning. Där risk finns för vattenbrist och saltvatteninträngning kan möjligheterna utnyttjas att införa begränsningar för grundvattenuttag enligt plan- och bygglagen och miljöbalken.

Ansvar för grundvattenfrågorna är fördelat på flera myndigheter. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har huvudansvaret för kunskapsförsörjningen och Boverket för vattenförsörjningen i samhällsplaneringen. Naturvårdsverket ansvarar för frågor om föroreningspåverkan av grundvatten och utformar dessutom skyddsföreskrifter för vattentäkter. Livsmedelsverket har ansvar för grundvatten som pumpats upp i syfte att användas som dricksvatten. Det finns inget centralt myndighetsansvar för enskild vattenförsörjning. Länsstyrelserna har ett samordningsansvar vad gäller de mellankommunala vattenförsörjningsfrågorna. De bör också sammanställa uppgifter om de framtida regionala vattenförsörjningsbehoven. Dessa behövs som underlag vid ställningstaganden i frågor om exploatering, natur- och miljövard samt materialförsörjningsfrågor.

Mot bakgrund av problemen med grundvattnets kvalitet har grundvattenfrågorna under 1990-talet fått ökad uppmärksamhet i miljöarbetet. I den nya målstruktur som beslutades av riksdagen år 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) ingick därför ett särskilt miljökvalitetsmål för grundvatten, *Grundvatten av god kvalitet*. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till kompletteringar av miljökvalitetsmålet med delmål avseende bl.a. påverkan från markexploatering och avfallsdeponier.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* syftar till att säkra tillgången på vatten av god kvalitet och i tillräcklig mängd för samhällets totala behov samtidigt som ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och den biologiska mångfalden bevaras. Kommittén har utifrån den status opåverkat grundvatten har sökt klarlägga de nuvarande problemen på området, deras orsaker och behovet av förändringar för att miljökvalitetsmålet skall kunna nås.

Övergödningen och försurningen, som orsakas bl.a. av transport- och energisektorerna, jordbruk och avlopp, har de största negativa effekterna på grundvattnet. Metaller och organiska miljögifter kommer främst från industrier, deponier och förorenad mark. Andra orsaker till problemen är olika former av byggande och exploatering. Det finns en betydande risk för att det i framtiden uppstår brist på dricksvattenresurser, dels på grund

av att grundvattnet inte uppfyller kravet på god dricksvattenkvalitet eller god grundvattenstatus, dels för att grundvattennivån förändras negativt, med konsekvenser för vattenförsörjning och markstabilitet samt växt- och djurliv.

Remissinstanserna har i allt väsentligt godtagit kommitténs problemformuleringar och förslag till delmål och åtgärder. Också regeringen finner kommitténs analyser och förslag om grundvattenfrågorna väl underbyggda. De fyra delmål som regeringen nu föreslår ansluter alltså nära till kommitténs förslag, med vissa ändringar baserade bl.a. på synpunkter från remissinstanserna. Allmänt bör vattenförsörjningsfrågorna enligt regeringens uppfattning få en mer central roll i samhällsplaneringen. Skyddet av viktiga vattenförsörjningsområden bör stärkas.

Miljöbalken kan behöva kompletteras med regler för att skydda områden viktiga för vattenförsörjningen som riksintressen. Enligt nuvarande regler i 3 kap. miljöbalken kan områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för vattenförsörjning komma i fråga för sådant skydd. Miljömålskommittén har föreslagit att förutsättningarna borde utredas för att i 3 kap. även föra in bestämmelser med syfte att främja en godushållning med värdefulla grund- eller ytvattentillgångar som sådana. Regeringen kommer att överväga denna fråga.

Delmål 1 (skydd av geologiska formationer)

Långsiktiga övergripande planer för att trygga en hållbar vattenförsörjning finns inte i vårt land. Geologiska formationer som kan komma att nyttjas för uttag av dricksvatten är i dag inte utpekade. Det finns därför risk för att sådana formationer skadas vid olika typer av exploatering. Regeringen anser att det är nödvändigt att nu och för framtiden säkerställa möjligheten att för dricksvattenändamål nyttja naturligt grundvatten eller grundvatten som har förstärkts genom konstgjord infiltration i geologiska formationer. Detta bör ske genom att lämpliga geologiska formationer ges ett lagligt skydd senast år 2010. SGU har i detta arbete ansvaret för att tillhandahålla ett geologiskt underlagsmaterial som behandlar grundvattentillgångar. I enlighet med vad Miljömålskommittén har föreslagit bör SGU därtill ha ansvar för naturresursen grundvatten. Regeringen avser att tydliggöra detta ansvar genom en ändring i SGU:s instruktion.

För att målet skall kunna nås avser regeringen att ge berörda myndigheter i uppdrag att identifiera de geologiska formationer som anses betydelsefulla för vattenförsörjningen, att undersöka Sveriges tätortsregioner liksom närliggande viktiga grundvattenförekomster med hjälp av detaljerad hydrogeologisk information och att föreslå de geologiska formationer som behöver ges ett lagligt skydd. Dessa uppgifter bör genomföras i nära samverkan mellan myndigheterna på lokal, regional och central nivå. En viktig förutsättning för att delmålet skall nås är att kommunerna senast år 2005 har inventerat bl.a. tätorternas och glesbygdens vattenbehov, tillgång på lämpliga vattenresurser och brister i vattenförsörjningen. För att kunna skydda geologiska formationer, som i framtiden kan komma att utnyttjas för uttag av dricksvatten, är det av vikt att sådana formationer i vissa fall kan anges som ett riksintresse.

Syftet med delmålet är att begränsa skador som uppkommer på vattenförsörjning, markstabilitet eller växt- och djurliv genom mänskliga ingrepp, som uttag av grundvatten och ovarsamma byggnadsprojekt. Vid olika typer av byggnadsprojekt, både i och utanför tätorter, finns risk att grundvattennivåerna sjunker. Det gäller t.ex. undermarksbyggande som väg- och järnvägstunnlar och avledning av dagvatten i tätbebyggda områden. Genom sådana ingrepp begränsas möjligheten att ta ut de vattenmängder som annars hade varit tillgängliga. Markens geotekniska egenskaper försämras också, vilket påverkar bl.a. byggnaders grundläggning. Ändringar av grundvattennivåer påverkar såväl byggnader och anläggningar som växt- och djurliv.

För att målet skall nås avser regeringen att uppdra åt berörda myndigheter att ta fram en handbok med metoder och underlag för vattenplanering, att utpeka de regionala mark-, yt- och grundvattenresurser som bedöms vara av riksintresse för vattenförsörjningen och att upprätta regionala vattenhushållningsprogram. Delmålet och uppdragen förutsätter, liksom för delmål 1 (skydd av geologiska formationer), samarbete mellan myndigheterna på lokal, regional och central nivå. Givetvis är också det underlag om vattenförsörjningsfrågor som kommunerna tar fram av största betydelse i sammanhanget. Det gäller bl.a. mark- och vatteninventeringar som genomförts med avseende på tätorternas och glesbygdens långsiktiga vattenbehov, tillgången på lämpliga vattenresurser, brister i vattenförsörjningen samt markområden och system som är känsliga för förändringar i grundvattennivå och grundvattenflöde.

Som nämnts ovan överväger regeringen att utreda förutsättningarna för att i 3 kap. miljöbalken föra in bestämmelser med syfte att främja en god hushållning med värdefulla grund- eller ytvattentillgångar som sådana. Regeringen kommer att närmare överväga frågorna om eventuella lagändringar och utformningen av styrmedel i syfte att skydda naturresursen grundvatten. Sådana åtgärder kan komma att påverkas av arbetet med att införliva EG:s ramdirektiv för vatten i svensk rätt.

Delmål 3 (kvalitetskrav för grundvatten)

Miljömålskommitténs analyser har visat att åtgärder måste sättas in för att förbättra grundvattnets kvalitet. Om detta inte sker kommer grundvattnet även i fortsättningen att ha föroreningshalter som får negativa effekter på människors hälsa och på vattenkvaliteten i sjöar, vattendrag och hav. Bland de allvarligaste föroreningarna är nitrat som bidrar till övergödning och som dessutom medför hälsorisker. Det senare gäller även för rester av bekämpningsmedel. Lokalt, främst i och kring tätorter, kommer grundvattnet att vara förorenat av metaller och organiska föroreningar som långsamt tillförs angränsande ytvatten och påverkar växt- och djurliv. Utläckage av föroreningar ökar som följd av försurningen. Dessa hot mot grundvattnets kvalitet kan avvärjas, främst genom sådana åtgärder som redovisas under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20).

Användningen av bekämpningsmedel kan medföra att rester av sådana återfinns i grundvattnet. Regler för hur bekämpningsmedel får användas

och spridas finns i föreskrifter från bl.a. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Kunskapen om hur användningen och spridningen av bekämpningsmedlen påverkar grundvattnet bör förbättras. Miljöövervakningen vad avser förekomsten av bekämpningsmedel i grundvatten är inte tillfredsställande i dag. Både de näringar som använder bekämpningsmedlen och tillsynsmyndigheterna ansvarar för att miljöövervakningen av grundvattnet är tillfredsställande.

Det är viktigt att bekämpningsmedel hanteras på ett sådant sätt att miljö- och hälsoriskerna minimeras. Ett led i detta arbete är att minska användningen genom olika åtgärder och styrmedel. I detta sammanhang kan nämnas det uppdrag som regeringen har givit Jordbruksverket och Kemikalieinspektionen att utarbeta ett förslag till fortsatt handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruks- och trädgårdsnäringen.

Radon i dricksvatten kan också vara en hälsorisk. Hälsoriskerna med radon i bostäder och vissa lokaler har analyserats av Radonutredningen 2000 som nyligen har lämnat sitt betänkande Radon – Förslag till statliga insatser mot radon med faktasamlingen Radon– Fakta och lägesrapport om radon (SOU 2001:7).

Saltvatteninträngning av havsvatten eller relict saltvatten och saltning av vägar är andra lokala problem. Grundvattnets kvalitet kan också försämrats genom otillfredsställande lukt, smak, grumlighet eller färg samt tekniskt genom vattnets beredning eller distribution, även om detta inte innebär effekter skadliga för hälsan.

I föreskrifter från Statens livsmedelsverk (SLV FS 1993:35) är angivet vad som gäller för hantering och kontroll av dricksvatten för att garantera konsumenterna ett dricksvatten av god kvalitet. De ovan angivna orsakerna till förorening av grundvattnet har medfört att grundvattnets kvalitet på vissa platser är så försämrats att Livsmedelsverkets normer för dricksvatten av god kvalitet inte kan nås med avseende på föroreningar som orsakas av mänsklig verksamhet.

Enligt regeringens uppfattning bör som ett delmål för kvaliteten på grundvattnet gälla att grundvatten som används för att täcka behovet hos ett relativt stort antal människor skall uppfylla vissa minimikrav. Kommitténs förslag till formulering utgör en lämplig sådan kravnivå. Regeringen anser att förslaget bör antas. Det föreslagna kvalitetskravet för grundvatten är anpassat till EG:s ramdirektiv för vatten. För att målet skall kunna nås avser regeringen att ge berörda myndigheter i uppdrag att bl.a. revidera Naturvårdsverkets Allmänna råd för skyddsområden och skyddsföreskrifter och anpassa dem till ramdirektivet, att på hydrogeologiska grunder fastställa skyddsområden där sådana i dag saknas, att utarbeta ett åtgärdsprogram enligt förslaget från Grundvattenutredningen i betänkandet Grundvattenskydd (SOU 1995:45) och att utarbeta råd och riktlinjer för vattenborrning respektive energiborrning. Trots åtgärderna finns risk för att målet inte nås för försurningspåverkade vattentäkter med höga kvävehalter i södra Sverige. För att klara de sistnämnda har takten i omställningen av jordbruket stor betydelse.

Förutsättningen för att delmålet skall kunna nås är att kommunerna inventerar enskilda vattentäkter som distribuerar mer än 10 m³ dricksvatten per dygn eller betjänar mer än 50 personer med syfte att klarlägga behovet av skyddsområden med skyddsföreskrifter. Kommunerna bör

senast år 2010 fastställa sådana områden. Till samma tidpunkt bör befintliga skyddsområden och skyddsföreskrifter revideras i den mån de inte anses uppfylla kraven för fullgott skydd enligt Naturvårdsverkets allmänna råd.

Delmål 4 (åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten)

EG:s ramdirektiv för vatten kommer att ha stor betydelse för möjligheterna att nå alla miljö kvalitetsmål som rör vattenfrågor, således även grundvattenfrågor. Innehållet i ramdirektivet redovisas närmare under miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13). Åtgärdsprogram för grundvatten enligt direktivet kommer att omfatta alla åtgärder som har betydelse för att nå miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*, således även åtgärder som redovisas under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giftfri miljö* (avsnitt 9), *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20). Möjligheterna att nå grundvattenmålet är beroende av att åtgärderna genomförs inom alla berörda miljö kvalitetsmål. Enligt direktivet skall åtgärdsprogram och åtgärdsplaner upprättas senast år 2009 och därefter vart sjätte år. De skall omfatta samtliga åtgärder som behövs för att uppnå direktivets mål för vattenkvaliteten.

Enligt ramdirektivet har länderna 15 år på sig från det att direktivet trätt i kraft att nå god grundvattenstatus. De vattenförekomster vars vattenkvalitet är särskilt svår att komma till rätta med kan emellertid få ytterligare en tidsfrist på 12 år. Det kan t.ex. gälla grundvatten på stort djup eller i stora magasin där återhämtningen kan ta flera tiotals år sedan åtgärder vidtagits.

Åtgärdsprogrammen utgör en sammanfattning av den information som inhämtats på lokal nivå inom s.k. avrinningsdistrikt. Programmen skall enligt direktivet ha kommunicerats med allmänheten, sakägare och andra berörda.

Regeringen avser att snarast vidta åtgärder för att genomföra ramdirektivet för vatten i Sverige.

Miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är de första tre punkterna oförändrade i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Den fjärde punkten är en komplettering som har föreslagits av Miljömålskommittén. Lydelsen har modifierats något med hänsyn bl.a. till att EG:s ramdirektiv för vatten nu har trätt i kraft.

Konsekvenser av förslagen

En långsiktigt tryggad dricksvattenförsörjning utgör en förutsättning för en hållbar samhällsutveckling. Riklig tillgång på grundvatten av hög kvalitet innebär bättre dricksvatten och därmed bättre folkhälsa. En bättre kvalitet på grundvattnet förbättrar även livsbetingelserna för växter och djur.

Delmålen 1 (skydd av geologiska formationer) och 2 (förändringar i grundvattennivån) som rör grundvattnets kvantitativa tillstånd innebär att bevarandet av viktiga vattenresurser ges ökad vikt och att resurserna ges ett skydd bl.a. för framtida behov. Delmål 3 (kvalitetskrav för grundvatten), som syftar till att skapa god dricksvattenkvalitet, ger positiva effekter på folkhälsan på grund av minskade halter av nitrat, metaller och andra föroreningar. Åtgärderna under delmål 4 (EG:s ramdirektiv för vatten) leder till att flera av de övriga delmålen kan uppnås.

Ett uppfyllande av delmålen kan antas ge betydande samhällsekonomiska vinster. Det kommer att medföra minskade kostnader vad gäller behov av alternativa grundvattentäkter i dag, samt nya grundvattentäkter i framtiden. Synergieffekter vad gäller minskat åtgärdsbehov inom andra vattenrelaterade miljö kvalitetsmål kommer att uppnås. Vidare blir resultatet minskade kostnader för underhåll av gator, vägar och ledningar på grund av färre sättningar i mark, framför allt i urban miljö, minskade kostnader för grundförstärkning av byggnader samt minskade kostnader i fråga om korrosion på material under mark. Långsiktigt kan god vattenkvalitet bli en viktig lokaliseringsfaktor vid etablering av företag i Sverige.

En förutsättning för att uppnå miljö kvalitetsmålet är att en inventering genomförs av grundvattenförhållanden och förhållanden som påverkar grundvattnet. Inventeringen bör utföras i nära samverkan mellan myndigheter på lokal, regional och central nivå. Kommunerna har en viktig del i arbetet. För att en god grundvattenkvalitet skall kunna uppnås bör bl.a. kunskapen om vad som påverkar grundvattnet förbättras.

Genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten kommer att påverka utformningen av skyddet av grundvattenförekomster, vilket även omfattar beslut om skyddsområden för vattentäkter. Inrättandet av vattenskyddsområden kan komma att innebära vissa restriktioner vad gäller markanvändning, transporter och lokalisering av miljö störande verksamheter. Näringar som använder bekämpningsmedel och tillsynsmyndigheterna ansvarar tillsammans för att miljö övervakningen av grundvattnet är tillfredställande. Åtgärdsprogram för grundvatten enligt EG-direktivet kommer att omfatta alla åtgärder som redovisas under miljö kvalitetsmålet.

De samhällsekonomiska kostnaderna för att åtgärda brister i vattenförsörjningen är svåra att överblicka. De största kostnaderna för anpassning inom sektorerna, i syfte att förebygga framtida problem i dricksvattenförsörjningen, uppkommer för åtgärderna under miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8), *Giffri miljö* (avsnitt 9), *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20). Ett flertal samhällssektorer berörs.

För alla delmålen under miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*, utom delmål 4 om åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten, uppskattas kostnaderna per år fram till år 2010 uppgå till ca 46 miljoner kronor för kommunerna. Den uppföljning som skall göras kommer att innebära att miljö kvalitetsmål och delmål utvärderas utifrån ny kunskap, teknisk utveckling och tillgängliga resurser (se avsnitt 23). Detta kan bl.a. medföra att nya åtgärder föreslås för att uppnå delmålen eller att delmål och miljö kvalitetsmål revideras.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö-kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 100 miljoner kronor under perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bland annat skydd av vattentäkter och utveckling av regionala vatten-hushållningsprogram. För innevarande år beräknar regeringen att göra vissa omprioriteringar av resurser inom 2001 års utgiftsram. Regeringen beräknar vidare att från och med 2004 tillföra ca 10 miljoner kronor per år i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25). Regeringen bedömer att resursbehovet kommer att minska något under den senare delen av perioden.

De åtgärder som föreslås kommer att bidra till att genomföra EG:s ramdirektiv för vatten. Kostnaderna för att genomföra direktivet kommer att kunna bedömas först när utredningen om genomförandet av direktivet är färdig (se avsnitt 13).

Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård

Regeringens förslag:

1. Senast år 2010 skall minst 50 % av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 % av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast år 2005 skall ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat och berörda myndigheter skall ha tagit ställning till vilka övriga områden i marin miljö som behöver ett långsiktigt skydd.
2. Senast år 2005 skall en strategi finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas.
3. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.
4. Senast år 2010 skall de årliga totala bifångsterna av marina däggdjur uppgå till maximalt 1 % av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och oönskade fiskarter skall ha minimerats till nivåer som inte har negativ påverkan på populationerna.
5. Uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, skall senast år 2008 vara högst motsvarande återväxten, så att fiskbestånden kan fortleva och, om så är nödvändigt, återhämta sig.
6. Buller och andra störningar från båttrafik skall vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010.
7. Genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning skall utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010.
8. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten så att God ytvattenstatus kan uppnås.

Regeringens bedömning: För att uppnå miljökvalitetsmålet att den långsiktigt hållbara produktionsförmågan och biologiska mångfalden i Västerhavet och Östersjön skall bevaras och en levande skärgård bevaras och utvecklas krävs stora insatser, såväl nationella som internationella. En förutsättning är att de åtgärder som föreslås under

miljökvalitetsmålen *Frisk luft, Giftfri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap* och *God bebyggd miljö* genomförs. EG:s ramdirektiv för vatten ger möjligheter att på ett konstruktivt sätt genomföra åtgärder inom alla berörda miljökvalitetsmål.

Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- 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, biologiska mångfald och variation bibehålls genom ett fortsatt 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 kulturmiljövärden samt värden för friluftslivet.
- Låg bullernivå eftersträvas.
- Kust- och skärgårdslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer med särskilda värden värnas och utvecklas.
- Samtliga kustvatten har God ytvattenstatus med avseende på art sammansättning samt kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömningar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till kommitténs förslag om delmål. Flera remissinstanser anser dock att målet behöver en vidare behandling utifrån de förslag som presenteras i Miljövårdsberedningens betänkande *Levande skärgård* (SOU 2000:67). *Naturvårdsverket* betonar att de ekologiska sambanden i marina miljöer är mer komplexa än vad som framgår av Miljömålskommitténs betänkande och att behovet av ökade kunskaper är mycket stort. *Sportfiskarna* understryker vikten av att fisket anpassas till långsiktigt hållbart nyttjande innan det är för sent. *Sveriges Fiskares Riksförbund* konstaterar att den bästa vägen för att nå en bättre marin miljö är enighet mellan olika aktörer. Förbundet avvisar emellertid tanken på nationalparker och marina reservat med fiskeförbud. *Fiskeriverket* anser att det är viktigt att delmålen också innefattar skydd av reproduktions- och uppväxtområden för fisk, eftersom exploateringen av grunda havsområden utgör ett allvarligt hot mot ett flertal fiskarter. *Världsnaturfonden (WWF)* anser att en nationell inventering av den biologiska mångfalden i havet bör prioriteras. Flera remissinstanser menar att kostnaderna för åtgärderna har underskattats av kommittén och att åtgärderna inte är tillräckligt långt gående.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*: Västerhavets och Östersjöns marina miljö- och kustområden utsätts för ökande belastning på grund av olika mänskliga aktiviteter. Utvecklingen av vårt samhälle tillåts påverka naturen och dess förutsättningar att bibehålla fungerande ekologiska system. Ekosystemens status och biologiska mångfald i Västerhavet och Östersjön bestäms i stor utsträckning av fysikaliska faktorer som salthalt, hydrografiska förhållanden, bottenens beskaffenhet och genomströmningen av ljus. Salthalten i Skagerrak är 30 ‰. Där lever ca 2 000 arter av marina djur. I södra Östersjön är salthalten 10 ‰ och där lever endast ca 150 arter av marina djur.

Verksamheterna i vårt samhälle påverkar och förändrar de fysikaliska faktorerna och de biologiska förutsättningarna både direkt och indirekt. Haven utsätts för negativ påverkan både från land och luft. Eftersom havsmiljön i sig är känslig blir effekterna därför förhållandevis stora. Detta gäller speciellt Östersjön med dess unika brackvattensystem.

Hoten mot de marina ekosystemen är kända. Det gäller överexploatering av vissa arter eller områden och försämring eller förluster av olika biotoper. Hög näringsbelastning och utsläpp av giftiga ämnen som anrikas i näringskedjorna är stora hot mot den biologiska mångfalden i marina ekosystem. Påverkan av detta slag resulterar i att artsammansättningen förändras, vilket ger återverkningar även på andra organismer på olika nivåer i näringskedjorna. Tillförseln av närsalter till svenska havsområden har orsakat storskaliga förändringar både på art- och ekosystemnivå. Därtill kommer utsläpp av miljögifter samt nyttjanden i olika former som t.ex. fiske och sjöfart. Påverkan av dessa slag resulterar i att artsammansättningen i olika biotoper förändras. Därmed påverkas även organismer på andra nivåer i näringskedjorna. Olika slag av stabila organiska ämnen och metaller som tillförs havet anrikas oftast i organismer med resultatet att arter höjt upp i näringskedjorna, däribland människan, berörs speciellt av detta hot.

Havet nyttjas av olika näringar som fiske och sjöfart. Hamnutbyggnader, vägbyggen, grustäkt och fritidsverksamhet utgör hot mot arter och biotoper. Kustzonernas miljöer är speciellt känsliga för både yttre påverkan och nyttjandet av kustområdena eftersom dessa bl.a. utgör viktiga uppväxtområden för arter, däribland fisk. Vidare utgör dessa miljöer rekreationsmöjligheter för människan. Områden med ostördhet och tystnad är viktiga för upplevelse kvaliteten. Dessutom finns viktiga häckningsplatser för sjöfåglar i skärgården som har begränsningar i tillträde. En låg bullernivå under häckningsperioden är väsentlig. Även säl behöver tidvis ostördhet.

Fisket har under det gångna seklet haft den största direkta biologiska påverkan på de marina ekosystemen. Fiskeflottans effektivitet har under de senaste decennierna ökat samtidigt som fiskarkåren minskat. Ett omfattande fiske har lett till att ett flertal bestånd överutnyttjats.

I slutet av 1980-talet var det s.k. foderfiskets andel av Sveriges totala fiskfångst 25 %. I dag är den 75 %. För flera arter, t.ex. torsk, skarpsill och sill, är i dag fisket av en sådan omfattning att det inte är långsiktigt hållbart. Detta har haft och kommer fortsättningsvis att ha negativa konsekvenser för de marina ekosystemen och fiskesektorn.

Skärgårds- och kustområdenas särpräglade natur- och kulturmiljö har ett stort nationellt värde. De traditionella näringarna i skärgårds- och kustområden som fiske, jordbruk, kustsjöfart och varvsverksamhet har minskat och därmed även möjligheterna för den bofasta befolkningen att försörja sig. Hittills har såväl de utpräglade fiskebygderna i Bohuslän, Skåne och Blekinge som Östersjöns skärgårdsområden drabbats. Utflyttningen kan få negativa konsekvenser för kust- och skärgårdsmiljöerna då betade marker växer igen och byggnader förfaller eller omvandlas på ett ovarsamt sätt. Aktivt fiske och jordbruk är en förutsättning för att hålla skärgården levande. Bibehållandet av balansen och produktionsförmågan i de marina ekosystemen är därför av central betydelse för att möjliggöra en levande skärgård. Kust- och skärgårdsmiljöerna riskerar att utarmas om inte de traditionella näringarna fortsättningsvis kan bedrivas.

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) antog riksdagen vissa riktlinjer för skyddet av mark- och vattenområden med särskilt höga naturvärden jämte ekologiskt särskilt känsliga områden. Sådana områden skulle så långt möjligt undantas från exploatering. I det fortsatta miljöarbetet borde naturligt förekommande arter i havs- och vattenområden kunna bevaras i livskraftiga bestånd. Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen borde säkerställas.

Arbetet med den marina miljön bygger i stor utsträckning på internationell samverkan. Genom att delta i den gemensamma fiskeripolitiken inom EU och annat internationellt samarbete kan Sverige aktivt verka för att fisket bedrivs på ett hållbart sätt. Ett hållbart nyttjande förutsätter att försiktighetsprincipen tillämpas och att den biologiska mångfalden säkerställs. Beslut om åtgärder kan fattas såväl inom EU som inom mellanstatliga regionala fiskeförvaltningar, t.ex. Fiskerikommissionen för Östersjön, liksom genom bilaterala överenskommelser. Dessa beslut grundas på rekommendationer av Internationella havsforskningsrådet (ICES). Åtgärder som nu vidtas men som kan förstärkas och byggas ut är fleråriga fiskekvoter och fleråriga förvaltningsplaner, införande av nya tekniska åtgärder för att framför allt förbättra fiskets selektivitet samt begränsningar eller stopp av fisket i vissa områden.

Sverige verkar även internationellt för bevarandet av den marina miljön i Västerhavet inom Oslo-Pariskommissionen (OSPAR) och i Östersjön genom Helsingforskommissionen (HELCOM). Genomförandet av HELCOM:s Östersjöstrategi för att komma till rätta med utsläpp av avfall från fartyg har lett till att ett harmoniserat regelsystem har etablerats för hela Östersjöregionen. Trots detta upptäckts ca 400 illegala oljeutsläpp varje år. Östersjöstrategin utgjorde också modell för utarbetandet av ett EG-direktiv som ytterligare harmoniserar regelverket i Europa. Vidare är arbetet inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) av stor vikt för måluppfyllelsen.

De nationella styrmedel som har störst betydelse i detta sammanhang är bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om skydd av områden samt i fiskelagen (1993:787). Det bör särskilt pekas på möjligheten för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att med stöd av 7 kap. 19 § miljöbalken förklara större vattenområden som miljöskyddsområden, om det krävs särskilda föreskrifter därför att området eller en del av det är utsatt för föroreningar eller annars inte uppfyller en miljö-

kvalitetsnorm. I fråga om mindre vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter kan regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, förklara området som biotopskyddsområde med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken. Med stöd av 19 och 20 §§ fiskelagen kan regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela föreskrifter för fiskevården även från allmän naturvårdssynpunkt.

I den nya struktur för arbetet med miljömål som beslutades av riksdagen år 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) ingick miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag om komplettering av det nya miljökvalitetsmålet med delmål bl.a. avseende skydd av värdefulla biotoper, lägre bullernivåer, hållbart fiske samt minskade oljeutsläpp.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Miljökvalitetsmålen skall nås inom en generation. Det är emellertid av största vikt att arbetet inleds omgående. Detta gäller inte minst beträffande miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Västerhavets och Östersjöns ekologiska balans är allvarligt rubbad och kustens och skärgårdarnas särpräglade natur och kulturmiljöer hotas av utarmning. De delmål som regeringen nu föreslår syftar till att åstadkomma en tydlig förbättring av ekosystemens balans, ta till vara miljöns kulturvärden, säkra den biologiska mångfalden och därmed även tillåta återhämtning av speciellt utsatta arter och bestånd i den marina miljön. Regeringen behandlar dock inte förslagen i Miljövårdsberedningens betänkande *Levande skärgård* i denna proposition utan avser att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

Många marina livsmiljöer har påverkats negativt av bl.a. övergödning, exploatering och fiske. Förändringar av algbälten och ålgräsängar försämrar förutsättningarna för fiskeproduktion på grunda bottenar. Det är synnerligen viktigt för bevarande av den biologiska mångfalden att dessa livsmiljöer skyddas och tillåts återhämta sig. Kunskapsbristen är dock i dag påtaglig vad gäller biologisk mångfald i haven. Eutrofiering har lett till igenslamning av hårdbottnar, ökning av mängden organiskt material på mjukbottnar, igenväxning av grunda vikar och återkommande blomning av giftiga alger. Bottentrålning kan påverka fisk och kräftdjur negativt. Syrebrist har ökat antalet döda bottenar. Allt fler marina organismer hamnar på listan över hotade arter. De marina ekosystemens återhämtningsförmåga är avgörande för när miljökvalitetsmålet kan uppnås i sin helhet. Det kan befaras att t.ex. torskbeståndet trots åtgärder inte kommer att kunna återhämta sig inom en generation. Måluppfyllelse uppnås bäst genom att kombinera kunskapsinhämtning med tydliga strategier för att skydda de marina miljöerna.

Valet av skyddsform för känsliga områden är beroende av hotbilden. Ett delmål kan uppnås genom områdesskydd enligt miljöbalken men också genom en reglering av fisket enligt fiskerilagstiftningen eller i vissa fall genom samverkan mellan myndigheter och lokala fiskare och övriga berörda. Självfallet måste nationella åtgärder kompletteras med åtgärder i samverkan med andra länder. Sveriges agerande och förhållningssätt i internationella organisationer är mycket viktigt för måluppfyllelsen. Kunskaperna behöver också förbättras om vilka natur- och kulturvärden knutna till landskapet och den bebyggda miljön som är

hotade och vilka styrmedel som påverkar möjligheterna till utveckling och bevarande.

Möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet är till stor del beroende av insatser på andra områden, inte minst inom miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning* (avsnitt 12), *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13) och *Giffri miljö* (avsnitt 9). Åtgärderna är också av den karaktären att de nödvändiggör ett brett samarbete mellan nationella myndigheter, regionala och lokala intresseorganisationer och näringsrepresentanter. Sektorsansvar och ett decentraliserat beslutsfattande är viktiga element i detta samarbete. De regionala miljö- och hushållningprogrammets arbete visar hur ett regionalt samarbete kan vara organiserat. Ett bra exempel är arbetet med att skydda Koster-Väderöfjorden. I ett forum mellan kategorier av fiskare, myndigheter och forskare har man lyckats uppnå en konstruktiv dialog.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att befintlig lagstiftning, främst miljöbalken, kulturminneslagen och fiskerilagstiftningen, i huvudsak är tillräcklig för att delmålen 1–5 skall kunna nås. För delmålen 6 och 7 krävs ytterligare åtgärder.

Delmål 1 (skydd för kust- och skärgårdsområden)

Delmålet syftar till att säkra skydd för värdefulla miljöer och områden, både i den marina miljön och på land, senast år 2010. Skyddet är i många miljöer beroende av ett fortsättningsvis varsamt nyttjande. Målet uppnås bäst genom en kombination av olika typer av åtgärder som områdeskydd, kunskapsinhämtning och strategier. Det är viktigt att skydda regionalt unika och sällsynt förekommande miljötyper och att motverka utarmningen av kulturmiljöer. Kommunerna har här ett stort ansvar. De måste bl.a. säkra att grunda havsvikar och andra känsliga marina miljöer skyddas så långt möjligt från exploatering. Områden som bedöms ha särskild betydelse som reproduktionslokaler eller för uppväxt av enskilda arter bör också ges ett skydd. Det är viktigt att områdena utgör ett representativt urval med en skiftande sammansättning och utbredning nationellt. Betade strandängar är av stor betydelse för många arter. Sådana biotoper tillhör de mest hotade. Stora fartyg i trånga farleder kan leda till ökad stranderosion, vilket är ett problem som hotar biologisk mångfald. Frågan om hur erosionsskador undviks i framtiden kommer att behandlas i den aviserade propositionen Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem.

Skyddet av stränderna är en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. De orörda stränderna är även regionalt och lokalt av stor betydelse, både i dag och i framtiden. För att nå delmålet är det betydelsefullt att kommuner och länsstyrelser restriktivt tillämpar möjligheterna enligt 7 kap. 18 § miljöbalken att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna. Regeringen har givit Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga och analysera bestämmelserna om strandskydd. I uppdraget ingår att kartlägga hur dessa bestämmelser har kommit att fungera i praktiken. Utredningen skall också se över möjligheterna att stärka strandskyddet i områden med starkt bebyggelsetryck. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 februari 2002.

I enlighet med kommitténs förslag ingår det i delmålet att ytterligare fem marina områden snarast bör skyddas. Dessa bör skyddas som reservat. Det är viktigt att följa den biologiska mångfalden i jämförbara områden med olika typer av skydd. Därför avser regeringen att uppdra åt Fiskeriverket och Naturvårdsverket att utreda möjligheten för att det i ett av de fem föreslagna marina områdena skall råda fiskeförbud till år 2010, varefter effekterna av detta skydd utvärderas.

Naturvårdsverket har till regeringen nyligen redovisat ytterligare förslag till områden att ingå i Natura 2000. I enlighet med det s.k. art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) skall arter och naturtyper som betraktas som skyddsvärda bevaras och ingå i det sammanhängande ekologiska nätverket. Bland de föreslagna områdena finns Hoburgs bank som är beläget i den ekonomiska zonen söder om Gotland. Regeringen har ännu inte tagit ställning till förslagen.

Skyddsmotiven i marina områden varierar beroende på naturvärden och hotbild. Det bör därför avgöras från fall till fall vilka skyddsinstrument som är de optimala. Bl.a. kan fiskerilagstiftning användas. Områdesskyddet skall vidare integreras med internationella överenskommelser och miljökonventioner. Genomförandet av Sveriges åtaganden för skyddade områden inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM) skall prioriteras.

Delmål 2 (strategi för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas)

Delmålet syftar till att hejda utarmningen av kustens och skärgårdens kulturmiljöer. För att målet skall nås krävs fortsatt bruk och utveckling av värdefulla kulturmiljöer inklusive det öppna och varierade odlingslandskapet i kust och skärgård.

Mångsyssleri och småskalighet har av tradition karaktäriserat näringarna i skärgården. De odlade markerna har av naturliga skäl varit små och splittrade. Rationaliseringar och storskalig drift har därför drabbat skärgårdarna hårt. Antalet permanentboende har minskat drastiskt liksom antalet sysselsatta inom jordbruk, fiske, sjöfart m.m. Tillgången på fisk och skaldjur har successivt minskat samtidigt som kraven på storskalig hantering av fisken ökat. Förutsättningarna för att bedriva kustfiske i liten skala har försämrats och antalet lokalt verksamma fiskare har minskat. Antalet verksamma jordbrukare har minskat och tidigare brukade och betade marker växer igen.

Endast på några få platser i världen finns skärgårdar liknande de svenska havs- och insjöskärgårdarna. Kusternas och skärgårdens traditionella bebyggelse och anläggningar berättar om hur jordbruk, fiske, handel, sjöfart, stenindustri, turism och försvar bedrivits genom tiderna. För en god hushållning är det av stort värde att dessa miljöer ännu brukas. En strategi för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas bör därför tas fram till år 2005. Arbetet bör utföras av Riksantikvarieämbetet i samverkan med berörda myndigheter, länsstyrelser, länsmuséer och organisationer. De länsstyrelser som utarbetat regionala miljö- och hushållningsprogram bör i enlighet med Miljövårdsberedningens förslag i betänkandet Levande skärgård (SOU 2000:67) till år 2003 följa upp och till regeringen redo-

visa vilka åtgärder som genomförts av olika aktörer utifrån förslagen i respektive program. År 2005 bör en genomgripande analys göras för att värdera hur utvecklingen fortskridit. Länsstyrelserna redovisar då också till regeringen vilka ytterligare åtgärder som behövs för en hållbar utveckling i respektive skärgårdsområde.

Delmål 3 (åtgärder för hotade marina arter)

Målet syftar till att värna om den biologiska mångfalden och särskilt de arter som är så sällsynta och tillbakaträngda att de inte kan återhämta sig på egen hand även om miljön förbättras. Artdatabanken har pekat på 17 hotade arter knutna till marin miljö och stränder som omedelbart behöver särskilda insatser. Bland dessa finns slätrocka i Kattegatt liksom ett flertal arter om vilka kunskapen är alltför bristfällig för att möjliggöra en klassificering. Effektiva åtgärdsprogram är betydelsefulla verktyg för att kunna systematisera åtgärder för de mest hotade arterna. Målet innebär emellertid inte enbart att program skall finnas utan också att de snarast skall genomföras.

Kunskapen om arter i den marina miljön är mycket begränsad och därför är fortsatt forskning och inventeringar för att identifiera hotade arter viktiga åtgärder. En förbättrad kunskapsbas kan uppnås genom en förbättrad samverkan på forskarnivå mellan disciplinerna marin miljö och fiskeområdet. Detta kan möjliggöras genom att det nyligen inrättade Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) verkar för utvecklandet av tvärsektoriella forskningsprojekt där dessa discipliner samverkar. En annan åtgärd är att länsstyrelserna bidrar till kunskapsinhämtning. Flera av dem har i sina remissyttranden understrukit vikten av rikstäckande kartläggning av marina biotoper. I vilken utsträckning åtgärdsprogram behöver upprättas beror på hur framgångsrika de åtgärder är som beskrivs under övriga delmål.

Delmål 4 (minskning av bifångster)

Målet syftar till att minska bifångster av tumlare, säl och olika sjöfåglar. Även fångster av andra fiskarter än målarten faller under detta delmål, medan fångst av ungfisk av målarten ingår i delmål 5 (anpassning av uttaget av fisk).

Vid i princip alla typer av fiske får man även en viss mängd ej önskad fångst. Det rör sig dels om andra arter, dels ungfisk av målarten. Att kvantifiera mängderna av olika arter och storlekar i bifångsterna är en viktig åtgärd för att kunna följa upp resultaten av arbetet med att utveckla selektiva fiskeredskap. Vidare bör de ekonomiska och biologiska konsekvenserna av ett eventuellt dumpningsförbud utredas. Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett sådant förbud och belysa det både från ett nationellt perspektiv och från ett EU-perspektiv.

För tumlare liksom sjöfågel har kvantifierbara mål formulerats. För de fiskarter som förekommer i bifångster måste målen sättas utifrån förhållandena i de olika fiskena. För att kunna nå målet krävs initialt bättre information om bifångsterna av tumlare och säl liksom om populationernas storlek. Den huvudsakliga vägen för att minska bifångster är att

utveckla selektiva redskap, t.ex. sälsäkra redskap, och att se till att regelverket anpassas så att användningen av dessa stimuleras. Internationella valfångstkommissionens vetenskapliga råd rekommenderar att bifångsten inte får överstiga halva den årliga reproduktionen, vilket beräknas till ca 4 %. I detta sammanhang är det viktigt att belysa effekterna av fiske med drivgarn.

Eftersom populationerna av de marina däggdjuren i Östersjön och Västerhavet är starkt påverkade av olika miljöfaktorer bedömer regeringen att bifångsten av marina däggdjur bör uppgå till maximalt 1 % av respektive bestånd år 2010.

Delmål 5 (anpassning av uttaget av fisk)

Detta delmål syftar till att fisket skall anpassas till de biologiska förutsättningarna för varje art. En grundläggande princip är att havens långsiktiga produktionsförmåga skall säkras och att den biologiska mångfalden skall bevaras. Endast genom att vidta kraftfulla gemensamma åtgärder kan de marina beståndens återväxt garanteras. Mot den bakgrunden skall Sverige i internationella kvotförhandlingar tillämpa försiktighetsprincipen, beakta vetenskapliga råd samt verka för att fleråriga förvaltningsplaner utarbetas. För vissa arter överstiger uttaget av fisk och skaldjur i Västerhavet och Östersjön arternas möjlighet att återhämta sig, dvs. återfå sin karaktäristiska struktur, funktion, produktivitet och genetiska variation. Ett sådant uttag hotar såväl bestånden och den biologiska mångfalden som ett uthålligt nyttjande av resursen. Fångster av t.ex. ungfisk som inte haft möjlighet att reproducera sig ökar risken för överexploatering av viktiga bestånd. För att komma till rätta med detta problem har selektiva redskap utvecklats och regelverk för användningen av dessa utarbetats. Sådana åtgärder har givit goda resultat och bör därför tillämpas i större utsträckning. Regeringen avser att uppdraga åt Fiskeriverket att driva på utvecklingen av selektiva redskap samt utformandet av regler för användning av dessa, dels nationellt genom att utarbeta ett åtgärdsprogram, dels i det internationella arbetet.

Ett intensivt fiske medför dels att tätheten av de beskattade arterna minskar, dels att ålders- och storleksstrukturen i bestånden samt den genetiska sammansättningen förändras, i regel mot yngre och mindre fiskar och en lägre genetisk diversitet. Dessutom kan detta innebära att fiskbestånden inte längre återfinns i hela sitt naturliga utbredningsområde.

Begränsningar av uttaget av fisk är en nödvändig åtgärd i synnerhet för torskbeståndens möjligheter att återhämta sig. Västerhavets och Östersjöns torskbestånd anses nu befinna sig utanför biologiskt säkra gränser, dvs. uttaget av fisk ligger högre än den nivå som anses inte böra överskridas om återväxten av beståndet skall säkras.

För att komma till rätta med situationen för torsken i Östersjön verkar Sverige inom EU i första hand för att de berörda strandstaterna skall komma överens om ökade minimimått för fångst av torsk. Överuttag av ung, ännu inte lekmogen torsk har bidragit till minskningen av beståndet. I de fall det råder osäkerhet om beståndens storlek eller om hur stor beskattning bestånden tål, skall försiktighetsprincipen tillämpas. I andra hand kommer Sverige att verka för en fortsatt minskning av kvoterna

eller möjligen ett tillfälligt stopp för hela torskfisket så att populationerna i hela utbredningsområdet kan återhämta sig. Sverige kommer bl. a. inom EU att verka för att stor hänsyn tas till ICES vetenskapliga expertkommittéers rekommendationer.

Vid dagens laxfiske i främst Östersjön fångas en betydande del av de vilda (dvs. icke odlade) laxbestånden från Sveriges oreglerade eller bara delvis reglerade älvar. Fångst av vild lax måste minska i syfte att bedrivas på en långsiktigt hållbar nivå. Detta kan enligt internationella aktionsplaner för lax ske genom märkning av all odlad lax och riktat s.k. terminalfiske utanför respektive bestånds hemälvar.

Mellanstatliga regionala förvaltningsformer för fiske bör stödjas. Utformandet av förvaltningsplaner i enlighet med försiktighetsprincipen och fastställandet av biologiska tröskel- och gränsvärden för arter som ligger utanför biologiskt säkra gränser är viktiga åtgärder som inletts och som bör fortsätta. Vidare bör långsiktiga förvaltningsmodeller för viktiga bestånd i svenskt yrkesmässigt havs- och kustfiske utvecklas. Kontrollen av efterlevnaden av fastställda fiskekvoter till sjöss och i hamnar måste säkerställas på en sådan nivå att kvoterna inte överskrids. I enlighet med dessa riktlinjer deltar Sverige aktivt i det pågående arbetet med att komma till rätta med minskningen av torskbeståndet i Nordsjön, där kraftiga begränsningar av fiskekvoterna nyligen genomförts. En utveckling mot beståndsbevarande fiske måste prioriteras. Regeringen anser det angeläget att fiskets effekter på ekosystemen klarläggs. Av särskilt intresse är effekterna på ekosystemen i våra närbelägna havsområden som Östersjön och Västerhavet. I dessa områden bör effekterna av uttagen av sill, skarpsill och torsk noggrant uppmärksammas. I dessa sammanhang har fiskerikontrollen fått en allt viktigare uppgift och regeringen har för avsikt att tillse att fiskerikontrollen i framtiden inriktas allt starkare mot att fiskeresursen skall bevaras och att efterlevnaden av fastställda fiskekvoter förbättras. Sverige bör vidare kraftfullt verka för att skonsamma selektiva fiskemetoder används i större utsträckning så att fångsten av juvenila och oönskade fiskarter minimeras.

En viktig förutsättning för ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske är att havet i högre grad ses som ett ekosystem. Utifrån en sådan syn är det självklart att fisket inte skall få hindra skyddet av hotade marina organismer och deras biotoper. Därför bör trålfisket bedrivas längre ut från kusten för att minska påverkan på lek- och uppväxtplatser. Kunskapen om hur kraftigt bottenekosystemen påverkas av att regelbundet utsätts för bottentrålning behöver förbättras. Eftersom ekosystemen på havsbotten kan påverkas negativt bör Fiskeriverket få i uppdrag att utreda betydelsen av bottentrålning för det marina ekosystemen och föreslå områden där bottentrålning förbjuds. Fiskeriverket har redan regeringens uppdrag att bl.a. analysera vilka förvaltningsåtgärder som kan genomföras i syfte att ge det småskaliga kustfisket möjlighet att bedriva sin verksamhet under så stor del av fiskeåret som möjligt.

Regeringen anser att det är angeläget med en utveckling av miljömärkning av fisk för att ytterligare stimulera en utveckling mot ett hållbart utnyttjande av havsresurserna. Regeringen arbetar bl. a. inom det nordiska samarbetet för att främja en sådan märkning.

Delmålet syftar till att begränsa båttrafiken i vissa områden genom att reglera hastighet, buller, tillträde etc. Skärgården är en förhållandevis tyst och orörd miljö. Många öar i havsbandet är dessutom viktiga häckningsplatser för sjöfåglar. Även säl behöver tidvis ostördhet. Inrättandet av bullerfria områden med ingen eller begränsad motorbåtstrafik i kombination med särskilda farleder för fritidsbåtar är en viktig åtgärd, liksom en uppföljning av de åtgärder som vidtagits för att minska bullerstörningar från motorbåtstrafiken. Detta förutsätter att länsstyrelserna tillsammans med kommunerna föreslår områden där bullerstörningar från båttrafik bör begränsas.

Delmål 7 (utsläpp från fartyg)

Målet avser s.k. operationella utsläpp från fartyg, dvs. medvetna utsläpp som sker vid fartygens normala drift vid t. ex. rengöring av lasttankar. Uppgifter finns främst om oljeutsläpp, men det kan inte uteslutas att också andra kemikalier släpps ut på detta sätt. Det finns ett väl utvecklat system av internationella regler som förbjuder utsläpp och en ständigt ökande kapacitet att ta hand om förorenat vatten i svenska hamnar. Trots detta registrerar Kustbevakningen ca 400 illegala oljeutsläpp varje år. Delmålet kan uppnås genom en effektiv lagstiftning på området. Bristerna i den nuvarande lagstiftningen har redovisats i Oljeutsläppsutredningens betänkande Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158). Regeringen avser att under våren 2001 lägga fram förslag för att komma till rätta med dessa brister.

Kustbevakningen understryker i sitt remissyttrande att en stor upptäcktsrisk och en effektiv lagföring har hög preventiv verkan. Så länge upptäcktsrisken inte är tillräckligt stor kommer mindre nogräknade sjöfarande att väga kostnaderna för att ligga något längre i hamn för att lämna av olja mot risken att bli upptäckt och lagförd för ett olagligt utsläpp. Övervakningen till havs bör enligt Kustbevakningen skärpas i kombination med utökad satellitövervakning. En uppfattning som regeringen delar.

Vidare bör det internationella arbetet med att införa transpondrar på fartyg för att främja övervakning prioriteras. Detta mål påverkar också miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* (avsnitt 9).

Delmål 8 (åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten)

Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) har närmare beskrivits under miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13). Medlemsländerna skall till år 2003 redovisa vilka administrativa former som valts för upprättandet av s.k. behöriga myndigheter för de olika vattendistrikten, hur dessa geografiskt avgränsas samt hur direktivet genomförts i den nationella lagstiftningen. Åtgärdsprogram och förvaltningsplaner skall var upprättade senast år 2009. Ramdirektivet är av primär betydelse för havsmiljön och det slutliga resultatet, God ytvattenstatus, kan endast nås om miljö kvalitetsmålen för *Ingen övergödning* (avsnitt 12), *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13) och *Grundvatten av god kvalitet* (avsnitt 14) uppfylls.

I regeringens bedömning av miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är den första punkten en sammanfattning av sakinnehållet i tre av de elva punkter som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Skillnaden är att denna punkt beskriver en övergripande miljö-kvalitet och inte ett flertal specifika mål. Den andra punkten har utvecklats jämfört med propositionen 1997/98:145. Den tredje punkten är något reviderad jämfört med samma proposition. De fjärde och femte punkterna är oförändrade från propositionen 1997/98:145. Den sjätte och sjunde punkten är kompletteringar som föreslagits av Miljömålskommittén.

Utöver dessa punkter angavs ytterligare fyra i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Effekterna av ökad närsaltsbelastning på hav och kustmiljö är omfattande. Åtgärderna för att komma till rätta med problemen måste huvudsakligen genomföras på land och därför har de tre punkter som behandlade näringsämnen förts till miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* (avsnitt 12). Tre av punkterna föreslås som delmål för miljökvalitetsmålet enligt ovan. En punkt om bl.a. lokalisering av vindkraftverk har utgått.

Konsekvenser av förslagen

Ett genomförande av föreslagna åtgärder ger goda förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet för havs-, kust- och skärgårdsmiljöerna i Västerhavet och Östersjön inom en generation. Effekten av åtgärderna beror i hög grad på ett effektivt genomförande av åtgärder för att nå flera andra miljökvalitetsmål, bl.a. *Giftfri miljö* (avsnitt 9), *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *Ett rikt odlingslandskap* (avsnitt 18). Dessa tre mål beror belastningen av kväve, fosfor och miljögifter på havsmiljön. Effektiv uppfyllelse av miljökvalitetsmålen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Myllrande våtmarker* (avsnitt 16) och *Levande skogar* (avsnitt 17) bidrar också till havsmiljöns återhämtning och bevarande. Sammantaget kommer åtgärder för att nå dessa mål att ha en positiv påverkan på förutsättningarna för återhämtningen av havets och kustens ekosystem. Möjligheterna att fortsätta och utveckla kust- och skärgårdsområdenas natur- och kulturmiljöer är även beroende av åtgärder för att nå målen *Ett rikt odlingslandskap* (avsnitt 18) och *En god bebyggd miljö* (avsnitt 20).

Fiskerinäringen är beroende av att den långsiktiga produktionen upprätthålls och den har därmed allt att vinna på att miljökvalitetsmålen nås. Fisket kännetecknas av att de ekonomiska förutsättningarna för vissa typer av fiske under lång tid blivit allt sämre, medan andra fiskeföretag har god lönsamhet. Genom att begränsa överfisket kan de ekonomiska förutsättningarna för många fiskeföretag förbättras. Dock kan sådana begränsningar krävas av fiskeinsatsen att ekonomiska problem för vissa typer av fiskeföretag kan uppstå. Begränsningar av fisket för att upprätthålla dels fiskbestånden, dels det småskaliga kustfisket kan sannolikt inte klaras utan en reduktion av den havsbaserade fiskeflottan, vilket lokalt kan få konsekvenser för sysselsättningen.

Kustbevakningens ökade övervakningsinsats och satellitspaning till havs för att spåra olje- och kemikalieutsläpp kan även medverka till en förbättrad fiskerikontroll.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljökvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 800 miljoner kronor under perioden 2001–2010.

Under utgiftsområde 17 Kultur har regeringen, i den ekonomiska vårpropositionen 2001 beräknat ökade anslag för att bilda kulturresevat vilket beräknas täcka behoven för den strategi som avses under delmål 2. Riksantikvarieämbetet avsätter ca 0,75 miljoner per år för programarbete, dels genom enskilda stöd, dels genom stöd för vård via landsbygdsprogrammet. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bl.a. skydd av värdefulla miljöer, skydd av hotade arter, fiskevård och åtgärder mot olje- och kemikalieutsläpp. För innevarande år beräknar regeringen att göra vissa omprioriteringar av resurser inom 2001 års utgiftsram. Regeringen beräknar vidare att, i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen, tillföra ca 20 miljoner kronor per år 2002–2003 och från och med 2004 ca 60 miljoner kronor per år (se vidare avsnitt 25).

De åtgärder som föreslås kommer att bidra till att genomföra EG:s ramdirektiv för vatten. Kostnaderna för att genomföra direktivet kommer att kunna bedömas först när utredningen om genomförandet av direktivet är färdig (se avsnitt 13).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker

Regeringens förslag:

1. En nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar skall tas fram senast till år 2005.
2. Samtliga våtmarksområden i Myrskyddsplan för Sverige skall ha ett långsiktigt skydd senast år 2010.
3. Senast år 2004 skall inte skogsbilvägar byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller så att dessa våtmarker påverkas negativt på annat sätt.
4. I odlingslandskapet skall minst 12 000 ha våtmarker och småvatten anläggas eller återställas fram till år 2010.
5. Åtgärdsprogram skall senast till år 2005 finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Regeringens bedömning: Med de förslag till delmål som nu läggs fram är förutsättningarna goda för att miljö kvalitetsmålet skall kunna nås inom en generation. För att de åtgärder som behövs skall få avsedd effekt krävs bl.a. ökad kunskap om storleken på de områden som behöver restaureras och nyanläggas och de olika värden, bl.a. kulturvärden, som berörs i våtmarker av varierande slag. Myrskyddsplanen bör också kompletteras med ett större urval sumpskogar och resultatet av våtmarksinventeringen i Norrbottens län. För att miljö kvalitetsmålet skall nås förutsätts medverkan från jord- och skogsbruket. Även andra sektorer måste visa den hänsyn som krävs. Statsfinansiella kostnader uppkommer främst för skydd och anläggande av våtmarker. I framtiden kan det behövas ytterligare ekonomiska medel för anläggande av våtmarker. Därför avser regeringen att återkomma med nya delmål i samband med förändring av landsbygdsförordningen om så är möjligt.

Miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- I hela landet finns våtmarker av varierande slag, med bevarad biologisk mångfald och bevarade kulturhistoriska värden.
- 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 den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Torvbrytning sker på lämpliga platser med hänsyn till natur- och kulturmiljön och den biologiska mångfalden.

- Våtmarker skyddas så långt möjligt mot dränering, torvtäkter, vägbyggen och annan exploatering.
- Våtmarkernas värde för friluftsliv värnas.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Ambitionsnivån i regeringens förslag till delmål 2, 3 och 4 är högre jämfört med kommitténs förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, anser att reglerna för anläggande av skogsbilvägar bör skärpas. Naturvårdsverket föreslår att en generell samrådspplikt för byggande av skogsbilvägar förs in i förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att samrådspplikt bör gälla även i de fall mindre traktorvägar förbättras för att uppnå standard som skogsbilväg. *Svenska Naturskyddsföreningen* och flera länsstyrelser m.fl. förespråkar ett generellt markavvattningsförbud. *Lantbrukarnas Riksförbund* däremot anser att nuvarande regelverk med prövning i vissa fall bör behållas. *Sveriges Skogsindustrier* föreslår att målen formuleras så att skogsbilvägar inte påtagligt skadar våtmarker med höga kulturvärden.

Statens energimyndighet, *Naturskyddsföreningen* och flera länsstyrelser berör frågan om konflikter mellan våtmarkens bevarande och brytning av torv för energiändamål, varvid *Naturskyddsföreningens* inställning är att torvbrytning för energiändamål bör upphöra helt. *Svenska Torvproducentföreningen* framhåller att föreningen, med vissa förbehåll, är beredd att medverka till att miljö kvalitetsmålet uppnås genom att verka för att medlemsföretagen inte prospekterar myrar som är upptagna i myrskyddsplanen.

Skogsstyrelsen understryker att våtmarker bör kunna nyanläggas även i skogsmark och pekar på att inskränkningar i möjligheten att dra skogsbilvägar över våtmarker kan leda till krav på ersättning eller inlösen. *Sveriges lantbruksuniversitet* framhåller våtmarkernas betydelse som naturresurs och för vattenkvaliteten. *Stockholms stad* framhåller att anlagda våtmarker även kan ha ett högt rekreativvärde. *Svenska Jägareförbundet* ställer i utsikt att förbundets kunnande kan tas i anspråk vid utbildning och rådgivning m.m. *Sveriges Jordägareförbund* pekar på möjligheten att skydda våtmarker genom naturvårdsavtal med enskilda markägare. Naturvårdsverket efterlyser en strategi för hantering av våtmarken som närsaltfälla utan att målet biologisk mångfald motverkas. *Världsnaturfonden* anser att ett särskilt delmål borde beröra restaureringsbehovet vad gäller torvtäkter med syfte att ta fram en strategi för skadade myrar så att den naturliga myrbildningsprocessen kan återskapas. *Riksantikvarieämbetet* framhåller att delmålet som gäller anläggande och återställande av våtmarker även skall innehålla restaurering av dessa. Arbetet med en komplettering av våtmarksinventeringen med kulturhistoriska data kommer att bli tids- och resurskrävande och kan inte vara genomfört till 2002.

Bakgrund till miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*: Våtmark är ett samlingsnamn för olika naturtyper som har det gemensamt att det under större delen av året finns en fri vattenspegel eller rörligt vatten nära markytan. Myrar, sumpskogar och långgrunda stränder är de största huvudgrupperna. Våtmarkernas roll för den biologiska mångfalden är

betydande i hela det svenska landskapet. En lång rad växter och djur är helt knutna till olika typer av våtmarker som livsmiljö.

De torvbildande våtmarkerna har stor betydelse för att lägga fast humus och närsalter som annars skulle rinna ut i haven. Sumpskogarna upptar ungefär 15 % av Sveriges produktiva skogsmark. Sumpskogarna utgör dock inte någon enhetligt naturtyp. Våta granskogar, tallbevuxna myrar, alkärr och strandskogar med al, viden och hägg är exempel på sumpskogar. Sumpskogarna står för en stor del av skogslandskapets artrikedom och hyser t.ex. många hotade snäckor, sniglar och insekter. Många arter som i övriga Europa betraktas som hotade eller försvunna har sina sista starka fästen i de svenska våtmarkerna.

Totalt uppgår Sveriges våtmarksyta till omkring 12 miljoner ha, eller närmare en fjärdedel av landytan. En tredjedel av våtmarksytan bedöms vara helt opåverkad medan resten utsatts för ingrepp som lett till förändringar i yt- och grundvattenförhållanden. Under 1800-talet och fram till 1990-talet försvann ungefär en fjärdedel av de ursprungliga våtmarkerna genom dränering. Ca 900 000 ha våtmarker har sammantaget försvunnit i Sverige under den senaste 100-årsperioden. I delar av södra Sverige återstår endast 10 % av den ursprungliga våtmarksarealen.

Våtmarkerna har länge haft stor betydelse för människornas försörjning. De bär spår efter utvinning av myrmalm och torv, foderinsamling och samfärdsel. Våtmarkernas historiska betydelse återspeglas av folkliga traditioner och platsnamn som knutits till dem. I våtmarksområden kan förekomma lämningar av förhistoriska boplatser, offerfynd m.m. där markens konserverande egenskaper bidragit till bevarandet. Nyanläggning av skogsbilvägar och pågående torvbrytning är exempel på aktiviteter som i dag påverkar våtmarkernas hydrologi och därmed en av förutsättningarna för biologisk mångfald och som riskerar att förstöra lämningar från förhistorisk tid. Av de 4 120 rödlistade arterna förekommer 620, eller 15 %, i våtmarker. Exploatering har försämrat livsbetingelserna och fragmentering har försvårat spridningsmöjligheterna för arterna. Nedfall av luftföroreningar och markavvattning har lett till igenväxning, en effekt som förstärkts med upphörandet av våtmarks-slåtter och betesdrift. Igenväxningen, som bl.a. hotar den av hävdad mark beroende flora som utvecklats där, behandlas även under miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* (avsnitt 12).

Bevarandet av biologisk mångfald är en viktig fråga såväl nationellt som internationellt. Konventionen om biologisk mångfald (CBD), en överenskommelse som slöts inom ramen för FN år 1992, trädde i kraft år 1993. Konventionen syftar till att komma till rätta med det stora problem som förlust av ekosystem, arter och gener utgör. Hittills har drygt 170 stater, inklusive Sverige och övriga EU-länder, anslutit sig till konventionen. Denna har tre övergripande mål, bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av mångfaldens beståndsdelar och rättvis fördelning av den nytta som kan utvinnas ur genetiska resurser.

Konventionstexten pekar på en rad behov av nationella åtaganden och åtgärder, bl.a. utveckling av nationella strategier, planer eller program för biologisk mångfald, engagerande av berörda samhällssektorer i arbetet med dessa strategier, identifiering och övervakning av biologisk mångfald, bevarande av biologisk mångfald i naturlig livsmiljö, t.ex. genom inrättande av skyddade områden, bevarande av biologisk mångfald utan-

för den naturliga livsmiljön, t.ex. i genbanker, utveckling av långsiktigt hållbara bruksmetoder, etablering av styrmedel, forskning, utbildning och allmän medvetenhet om biologisk mångfald, konsekvensbedömning och minimering av skadliga effekter.

Våtmarkskonventionen, som undertecknades i Ramsar i Iran år 1971 och som trädde i kraft år 1973 (Ramsarkonventionen), är en global överenskommelse som särskilt avser att skydda våtmarkerna som livsmiljöer. Sverige har varit part sedan år 1973 och har även i detta sammanhang åtagit sig att värna om våtmarkerna så att de nyttjas på ett ekologiskt uthålligt sätt. Enligt konventionen skall varje part anmäla minst ett område till den s.k. Ramsarlistan, även kallad CW-listan. Sverige har anmält 30 områden till listan, med en total yta om ungefär 380 000 ha. De utpekade områdena skall skyddas mot påverkan som förändrar områdenas karaktär. Det är för närvarande aktuellt att utöka listan med ett 20-tal nya områden samt att utvidga vissa redan upptagna områden. Konventionen kräver förutom rapporter om tillståndet i anmälda områden även rapporter om hur konventionen införlivats i nationell lagstiftning samt om brister i konventionens tillämpning.

I miljöbalken regleras skyddet av våtmarkerna främst genom bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. och reglerna om markavvattning i 11 kap. Länsstyrelsen eller kommunen får bl.a. bilda naturreservat för att bevara biologisk mångfald eller för att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. Bland andra skyddsformer som kan komma i fråga bör nämnas biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde, strandskyddsområde och särskilt skydds- eller bevarandeområde. Enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har Skogsvårdsstyrelsen, inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429), möjlighet att förklara särskilt våtmarker som biotopskyddsområden.

Enligt 7 kap. 28 § miljöbalken kan regeringen förklara ett område som särskilt skyddsområde om området enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 (EGT L 103, 25.4.1979, s. 1, Celex 31979L0409) om bevarande av vilda fåglar, senast ändrat genom kommissionens direktiv 97/49/EG (EGT L 223, 13.8.1997, s. 9, Celex 31997L049), är särskilt betydelsefullt för skyddet av sådana fåglar. Vidare skall regeringen förklara som särskilt bevarandeområde sådana områden som av kommissionen och medlemsstaten valts ut som område av intresse för gemenskapen enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 31992L0043) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, senast ändrat genom rådets direktiv 97/62/EG (EGT L 305, 8.11.1997, s. 42, Celex 31997L0062), det s.k. art- och habitatdirektivet. De områden som pekas ut kommer, under förutsättning att kommissionen beslutar så, att ingå i det europeiska ekologiska nätverket Natura 2000. De nationella myndigheterna skall prioritera skyddsarbetet för ett sådant område mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter. För Sveriges del har närmare regler tagits in i 16 och 17 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Regeringen har nyligen dessutom föreslagit vissa ändringar i framför allt miljöbalken i syfte att tydliggöra genomförandet av direktivet (prop. 2000/01:111).

Reglerna om markavvattning finns i 11 kap. miljöbalken. Markavvattning får inte utföras utan tillstånd och regeringen får förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Tillstånd behövs inte för markavvattning i samband med torvtäkt om koncession har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter. Frågan om att införa markavvattningsförbud i delar av Västerbottens och Västernorrlands län samt att utvidga förbudet till att omfatta hela Jönköpings och Hallands län har nyligen utretts och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Våtmarkerna i odlingslandskapet kan fylla en dubbel funktion genom att dels förbättra förutsättningarna för biologisk mångfald, dels fungera som närsaltsfälla. Många arter som är beroende av diken och våtmarker i odlingslandskapet har gått tillbaka, t.ex. grodor och vissa fågelarter. Även om anläggande av våtmarker i odlingslandskap kan innebära att dessa arter kan etablera sig på nytt har vissa arter speciella krav som inte kan tillgodoses i alla typer av våtmarker. I anslutning till tidigare miljömål har det betonats vikten av återhållsamhet och hänsynstagande vid nyttjande av våtmarkerna som resurs. Dessa mål ersattes av miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* i samband med riksdagens beslut år 1999 om en ny miljömålstruktur (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Det förutsattes då att miljö kvalitetsmålet skulle kompletteras med delmål för skydd av bl.a. myrmarker och hotade arter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Våtmarkerna, som tillhör de mest produktiva livsmiljöer människan känner till, har en nyckelroll för hydrologi och biologisk mångfald i både skogs- och odlingsbygd. Våtmarkerna är viktiga såväl för arter knutna till dem som för arter knutna till kringliggande ekosystem och för rastande flyttfåglar. Förekomsten av våtslåttermarker med tillhörande kulturelement visar samspelet mellan människa och natur. Trots att så stora arealer våtmarker försvunnit, så tillhör Sverige de länder i världen som har flest våtmarker och vi har därför, med hänsyn till våra våtmarkers delvis unika karaktär, ett särskilt ansvar gentemot omvärlden.

Bevarande av biologisk mångfald är en förutsättning för hållbar utveckling. Att slå vakt om biologisk mångfald handlar om att bevara en resursbas för framtida generationers utveckling och välbefinnande. Med växter, djur och fungerande ekosystem i våtmarkerna bevarar vi även en god livsmiljö för människan. Ett varierat landskap med olika miljöer, även myrmarker och sumpskogar, ger människan möjlighet att uppleva olika naturtyper och arter. I dag ökar våtmarkernas betydelse för friluftslivet, vilket har visat sig inte minst vid nyanläggning av våtmarker. Våtmarker fungerar också som närsaltfällor genom att vattnets uppehållstid förlängs innan det når haven och denitrifikationsprocessen gynnas därmed. Anläggningen av våra nya våtmarker kan därmed också utgöra ett väsentligt bidrag till att uppnå målet *Ingen övergödning* (avsnitt 12).

Miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* syftar till att våtmarkens funktioner skall bevaras och i viss mån återställas i de delar av landet där de har försämrats eller gått förlorade. De av Miljömålskommittén föreslagna delmålen innebär en väsentlig ambitionshöjning när det gäller bevarandet av våtmarkerna. Regeringen bedömer dock att en ytterligare

ambitionshöjning är nödvändig och föreslår en högre ambitionsnivå än kommittén har gjort för tre av de fem delmålen.

Regeringen bedömer att befintlig lagstiftning, främst miljöbalken, är tillräcklig för att delmålen skall kunna nås. Anläggande av skogsbilvägar omfattas av reglerna i 12 kap. miljöbalken om samrådsskyldighet och i vissa fall av tillståndsplikt enligt balken. Dessa regler är alltså en del av miljöbalkssystemet och faller in under den granskning av miljöbalken som nu genomförs av Miljöbalkskommittén (dir. 1999:109).

Information, rådgivning och utbildning inom jord- och skogsbruket är av stor betydelse för att miljökvalitetsmålet skall kunna nås.

Delmål 1 (strategi för skydd och skötsel)

Delmålet innebär att en nationell strategi skall utformas för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar. Strategin anger omfattningen och inriktningen av de åtgärder som behöver vidtas och fördelar ansvaret för dessa. Den kan tjäna som underlag vid tillståndsgivning och andra beslut om mark- och vattenutnyttjande. En sådan strategi är i många fall en förutsättning för att det skall fattas beslut på regional och lokal nivå som uppfyller miljökvalitetsmålets krav. Ju snabbare strategin tas fram desto mindre blir risken att beslut fattas på felaktiga grunder. Berörda samhällssektorer och verksamheter behöver i samverkan utarbeta åtgärdsstrategier som innehåller och tar hänsyn till de olika förutsättningar som råder inom respektive område. Ett sådant heltäckande material är ett nödvändigt underlag för en nationell våtmarksstrategi. Ingrepp i tidigare opåverkade våtmarker eller i objekt som är högt klassade i den nationella våtmarksinventeringen skall så långt möjligt undvikas.

Förutom jord- och skogsbruket berörs torvutvinningen, transportsektorn och försvaret. Verksamheter inom jord- och skogsbruket måste anpassas så att hydrologisk och fysisk påverkan på våtmarkerna minimeras. Häri ligger även ett delansvar för användningen av våtmarker som närsaltfälla.

Torvbrytning måste bedrivas med största hänsyn till såväl de hydrologiska konsekvenserna som påverkan på den biologiska mångfalden och de kulturhistoriska värden som är knutna till myrområdena. Med gällande miljölagstiftning kommer inte de mest värdefulla våtmarkerna i fråga för torvbrytning. När en torvkoncession upphör skall koncessionshavaren, enligt 34 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning, om detta är motiverat från allmän eller enskild synpunkt. Om inte sådan skyldighet har bestämts genom villkor i koncessionen skall frågan prövas av länsstyrelsen i samband med att koncessionen upphör. Svenska Torvproducentföreningen har förklarat sig beredd att medverka vid framtagande av den nationella strategin för skydd och skötsel av våtmarker, vilket bör ge goda förutsättningar för att på ett tidigt stadium slå fast vilka åtgärder som kan och bör vidtas. När det gäller frågan om framtida torvbrytning för energiändamål behandlar Utredningen om torvens roll i ett uthålligt energisystem (dir. 2000:110) bl.a. frågan om torvens samlade miljöeffekter. Utredningen (N 2000:10) beräknas ha slutfört sitt arbete den 31 december 2001.

Försvarsmakten bedriver verksamhet på stora våtmarksområden och har därmed ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att skyddsvärda våtmarker uppmärksammas.

Kommunerna har ansvar för att uppgifter om skyddsvärda våtmarker införlivas i översiktsplanen i kommunen.

Den statliga skogsvårdsorganisationen, dvs. Skogsstyrelsen och de regionala skogsvårdsstyrelserna, har åren 1990–1998 inventerat, beskrivit och kartlagt ca 130 000 sumpskogsobjekt med en sammanlagd areal på ca 1 miljon ha med avseende på naturvärden och skogliga produktionsvärden. Den genomförda sumpskogsinventeringen är därmed landets mest omfattande naturtypsinventering. Mellan 5 och 10 % av sumpskogarna, motsvarande 50 000–100 000 ha, bedömdes efter inventeringen ha så höga naturvärden att de bör undantas från skogsbruk. På betydligt större arealer krävs anpassad skogsskötsel.

För att en nationell åtgärdsstrategi för våtmarker skall utvecklas bör kunskapsunderlaget förbättras genom att berörda myndigheter granskar och kompletterar innehållet i de inventeringar och undersökningar som utförs med avseende på våtmarkerna. I arbetet behövs också markägarnas medverkan. De viktigaste åtgärderna är att komplettera våtmarksinventeringen vad gäller kulturhistoriska värden, att göra databasen över våtmarksinventeringen tillgänglig samt att ta fram en delstrategi för skydd av sumpskogar. Ansvariga för genomförandet är i olika delar Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, skogsvårdsstyrelser och länsstyrelser.

Det långsiktiga skyddet av vissa sumpskogar åstadkoms även genom åtgärder som beskrivs närmare under miljökvalitetsmålet *Levande skogar* (avsnitt 17).

Delmål 2 (långsiktigt skydd för våtmarker)

I Myrskyddsplan för Sverige har Naturvårdsverket angett ett urval av landets mest värdefulla myrar och prioriterat vilka områden som bör skyddas inom de närmaste 15 åren. Urvalet, som gjordes år 1994, baseras på en i stort sett rikstäckande våtmarksinventering som inom kort kommer att kompletteras med en inventering av myrarna i Norrbottens län. Syftet med planen är att systematiskt säkerställa naturtypen så att ett nätverk av skyddade myrar bildas. Den innehåller för närvarande inte några uppgifter om myrarnas kulturhistoriska värden.

Urvalet av sumpskogar är medvetet snävt i myrskyddsplanen. Endast sumpskogar som har mycket speciella naturvärden och som utan tvekan uppfyller kraven för att kunna bli naturreservat har tagits med i planen. Anledningen till det restriktiva urvalet var Naturvårdsverkets bedömning att resultatet av sumpskogsinventeringen borde sammanställas innan ett slutligt urval görs för sumpskogarna.

Regeringen anser att en reviderad myrskyddsplan bör läggas till grund för bedömningen av vilken omfattning myrskyddet bör ha. Regeringen bedömer att samtliga objekt som upptas i planen skall ha ett långsiktigt skydd senast år 2010. Regeringen bedömer att detta är ett betydelsefullt och nödvändigt steg inte minst mot bakgrund av kraven i EG-direktiv och Sveriges åtaganden enligt flera internationella konventioner. Beskrivningarna av objekten i myrskyddsplanen behöver granskas och

kompletteras bl.a. vad gäller kulturhistoriska värden. Planen kan t.ex. ange vilka hävdade våtmarker och karaktärsbildande landskapselement som bör bevaras och skötas. Resultatet av sumpskogsinventeringen bör införlivas i planen med stöd av den strategi för skydd och skötsel som utformas enligt delmål 1 (strategi för skydd och skötsel).

De åtgärder som måste vidtas består dels av komplettering av våtmarksinventeringen – vilket även ingår i delmål 1 – och revidering av myrskyddsplanen till år 2005, dels av skydd genom reservatsbildning eller i annan lämplig form. Skötsel- eller restaureringsåtgärder kan behövas för våtmarker där slätter tidigare bedrivits. Dessa åtgärder kan i viss utsträckning finansieras genom Miljö- och landsbygdsprogrammet för jordbruket och strukturfondsmedel, dvs. de två Mål 1-programmen som i huvudsak täcker landets norra delar. Översynen av myrskyddsplanen kan leda till att nya områden inkluderas i planen men också att områden i dagens plan inte längre kan anses prioriterade.

Regeringen bedömer att samtliga våtmarksområden i myrskyddsplanen bör skyddas vilket innebär att ytterligare ca 240 områden ges skydd. Kostnadsberäkningen för åtgärderna bygger på att områdena skall skyddas som reservat. Det är möjligt att andra skyddsformer, t.ex. naturvårdsavtal, kan användas i många fall. Ansvaret för att skydda våra våtmarker vilar på såväl staten och kommunerna som enskilda markägare och näringsidkare.

Ansvariga för genomförandet är i första hand Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket samt länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser.

Markägarnas medverkan är viktig. Särskilt bör nämnas ansvaret för den mark som förvaltas av Fortifikationsverket för Försvarsmakten.

Delmål 3 (skogsbilvägar över våtmarker)

Anläggande av skogsbilvägar, men även andra ingrepp i samband med skogsbruk, på våtmarker eller i avrinningsområdet till våtmarker kan medföra en väsentlig, icke önskvärd, inverkan på våtmarkens hydrologi och därmed försämra villkoren för biologisk mångfald och den vattenhushållande funktionen.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter skall en skogsbilväg byggas på ett sådant sätt att skador på natur- och kulturmiljön undviks eller begränsas. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd har Skogsvårdsstyrelsen även möjlighet att föreskriva om anmälningsskyldighet för samråd för anläggande av skogsbilvägar. Skogsvårdsstyrelsen får även i andra fall föreskriva anmälningsskyldighet i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön om verksamheten eller åtgärden skall utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och avser avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsgödsling, skogsmarkskalkning eller andra skogsbruksåtgärder. I alla övriga fall kan länsstyrelsen föreskriva anmälningsskyldighet.

Flera länsstyrelser har fört fram att det finns behov av att skärpa regleringen, bl.a. mot bakgrund av att vissa delar av landet inte omfattas av det generella markavvattningsförbudet. Naturvårdsverket har pekat på

möjligheten att införa en generell samrådsplikt medan en del länsstyrelser har föreslagit ett generellt markavvattningsförbud.

Regeringen bedömer att de åtgärder som måste vidtas för att uppfylla delmålet i första hand är att åstadkomma en dragning av vägarna i terrängen så att inte våtmarker med höga natur- eller kulturvärden berörs. Det handlar dels om att välja den lämpligaste vägdragningen, dels om att tillämpa skonsamma vägbyggnadsmetoder och att eventuellt använda alternativa eller tillfälliga vägkonstruktioner. Det gäller även att iaktta försiktighet avseende vägar på intilliggande marker vars avrinning kan påverka den skyddsvärda våtmarken.

Kraven på skogsbruket är redan i dag sådana att områden med höga natur- och kulturvärden skall bevaras vid skogsbruk. Skogsstyrelsen ansvarar för att kraven uppfylls. Regeringen bedömer att det med den nuvarande lagstiftningen är möjligt att nå målet, men att den avsedda tillämpningen kan behöva ytterligare tid för att få genomslag.

När det gäller frågan om markavvattningsförbud har regeringen i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. utfärdat ett generellt förbud mot markavvattning i södra Sverige där våtmarkerna tidigare har utsatts för störst påverkan. Grunden för införande av markavvattningsförbud är framför allt att det i ett område finns förhållandevis få opåverkade våtmarker kvar. Så är inte fallet i övriga delar av landet varför det i dagsläget inte är aktuellt att införa ett generellt förbud. Frågan om markavvattningsförbud skall införas i vissa delar av i Västernorrlands och Västerbottens län och om det skall utvidgas i Jönköpings och Hallands län kommer att prövas av regeringen inom kort. Regeringen avser att senare återkomma i frågan om behov finns av att införa ett generellt markavvattningsförbud och ytterligare restriktioner beträffande skogsbilvägar, något som även behandlas i avsnitt 17.

Delmål 4 (anläggning och återställning av våtmarker)

I hundratals år har våtmarker omvandlats till andra marktyper. Det viktigaste syftet har varit att åstadkomma odlingsbar mark. Ungefär 900 000 ha våtmarker har försvunnit i Sverige under de senaste hundra åren. För att säkra och skapa förutsättningar för biologisk mångfald och vårda eller återskapa kulturhistoriska värden och samband samt för att minska näringsläckaget är det nödvändigt att både återställa tidigare och anlägga nya våtmarker i odlingslandskapet.

I många fall går det inte att återskapa en våtmark på grund av att vattennivån i hela landskapet inklusive grundvattennivån har förändrats. I första hand bör våtmarker anläggas och återställas i bygder där de i stort sett har utplånats. Strävan skall vara att återskapa naturliga våtmarker med naturlig hydrologi på ett sådant sätt att de även berikar kulturmiljön genom att ansluta till landskapets kulturhistoriska strukturer. De marker som kan bli aktuella bör vara sådana som saknar eller har låga kända natur- eller kulturvärden. Detta kan även tillföra området ett högre rekreativvärde särskilt i storstadsområden. För att minska näringsläckaget kan våtmarker med fördel anläggas i kustområden. Regeringen ansluter sig till kommitténs förslag att delmålet utformas med inriktning på anläggning och återställning av våtmarker i odlingslandskapet. När

åtgärderna vidtas är det viktigt att inga fornlämningar skadas samt att utformningen sker med hänsyn även till platsens kulturhistoriska värden.

De utpekade åtgärderna är i sig inte tillräckliga för att den stora mängd organismer som är knutna till våtmarker säkert skall kunna överleva och spridas mellan de alltmer fragmenterade våtmarkerna. Flera remissinstanser har fört fram att det finns ett behov av liknande åtgärder även i skogsmark. Det är angeläget att åtgärder vidtas i samtliga landskapstyper där våtmarker har varit naturligt förekommande. Regeringen bedömer dock att anläggning och återställning av våtmarker i odlingslandskapet bör prioriteras i detta skede.

Det kan finnas en konflikt mellan att använda en våtmark som närsaltfälla och önskemålet om förbättrade förutsättningar för biologisk mångfald. Regeringen avser att noga följa utvecklingen och den forskning som bedrivs på området.

De åtgärder som är aktuella är dels att utforma en strategi för att utveckla kvalitetskriterier, dels att utföra konkreta anläggnings- och återställningsprojekt. Ansvariga för genomförandet är i första hand Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, länsstyrelser och kommuner, med medverkan av markägare.

Vad gäller kommunernas medverkan kan erinras om möjligheterna att finansiera anläggning av våtmarker med bidrag enligt lagen (1997:1323) om rätt för kommuner att ge stöd till åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället och förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. Delar av målet bör kunna uppnås med detta stöd.

Delmål 5 (åtgärdsprogram för hotade arter)

Delmålet syftar till att värna om den biologiska mångfalden och särskilt de arter som är så sällsynta och tillbakaträngda i dag att de inte kan återhämta sig på egen hand även om miljön förbättras. Med hotade arter avses främst de arter som enligt Artdatabanken är akut eller starkt hotade. Många kärlväxter hör till de arter som påverkas negativt genom eutrofiering av våtmarker. I dag arbetar Naturvårdsverket med åtgärdsprogram för ca 6 arter knutna till våtmarker (främst grod- och paddarter). Mellan 3 och 19 hotade arter knutna till våtmarker kan behöva särskilda insatser under den närmaste tioårsperioden.

I vilken utsträckning åtgärdsprogram behöver inledas beror på hur framgångsrika åtgärderna är som beskrivs under övriga mål och delmål. En art bör komma i fråga för ett åtgärdsprogram om den förmodas inte överleva utan speciella åtgärder och kan befaras försvinna inom en snar framtid. Särskild hänsyn bör också tas till arter i EG:s tidigare nämnda fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och habitatdirektiv (92/43/EEG). Ansvariga för genomförandet är Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelser och kommuner. Det arbete som utförs av markägare och frivilligorganisationer är mycket värdefullt i detta sammanhang.

I regeringens bedömning av miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är de två första punkterna kompletteringar till Miljömålskommitténs förslag. Övriga punkter är i huvudsak oförändrade i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Den tidigare hänvisningen till våtmarkens kulturmiljövärden har dock strukits med hänsyn till lydelsen av den första punkten.

Konsekvenser av förslagen

Regeringens förslag till delmål syftar bl.a. till att ge ökad kunskap om våtmarkerna. Förslagen leder till att tydliga strategier för bevarande, användning och skydd utformas och till att utpekade områden skyddas. Strategierna ger goda förutsättningar för myndigheter, företag och enskilda att värna om våtmarkerna. Berörda sektorer kommer att tillämpa långsiktigt hållbara bruksmetoder. Genom utbildning och allmän medvetenhet om biologisk mångfald och kulturvärden i våtmarkerna minimeras skadliga effekter. De mest kostnadskrävande åtgärderna för miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* är skyddet av våtmarker samt anläggande och återställande av ytterligare våtmarker.

Regeringen delar kommitténs uppfattning om vikten av en hög ambitionsnivå så att miljökvalitetsmålet kan nås inom en generation. Med en hög ambitionsnivå skyddas bl.a. samtliga områden i myrskyddsplanen och en avsevärd areal våtmarker i odlingslandskapet anläggs och återställs. Även för att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* (avsnitt 12) behöver förmodligen fler våtmarker anläggas på längre sikt. Regeringen delar kommitténs bedömningar att det även efter år 2010 kommer att finnas behov av ytterligare insatser. Som framgår av avsnitt 18 *Ett rikt odlingslandskap* avser regeringen att överväga en utökning av Miljö- och landsbygdsprogrammet bl.a. vad avser områdena biologisk mångfald och övergödning vari anläggande av våtmarker och småvatten ingår. Hittills har anläggandet av omkring 1 800 ha våtmarker delvis finansierats genom de lokala investeringsprogrammen.

De kostnader som uppkommer genom produktionsbortfall i skogs- och jordbruket är svåra att kvantifiera. Arealer kan komma att tas ur produktion och ersättningen är begränsad. När det t.ex. gäller merkostnaden för att anlägga och underhålla skogsbilvägar på ett miljöanpassat sätt med hänsyn till våtmarkernas höga natur- och kulturvärden (delmål 3) kan följande räkneexempel ge viss ledning. Om väglängden ökar med 5 % eller ca 75 km och anläggningskostnaden per meter uppgår till 95 kronor så ökar anläggningskostnaden med 7,1 miljoner kronor per år. Till detta skall läggas en underhållskostnad om 0,2 miljoner kronor per år vilket skulle ge en total kostnad för sektorn på ca 7,3 miljoner kronor per år.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljökvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 1,9 miljarder kronor under perioden 2001–2010. Huvuddelen av åtgärderna i delmål 4 för anläggande av våtmarker finansieras inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet fram till och med 2006. Formuleringen av delmålet bygger på antagandet att åtgärderna i Miljö- och landsbygdsprogrammet förlängs i en

kommande programperiod och att Sverige erhåller en finansiering från EU minst i nivå med den nuvarande. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bl.a. skydd och anläggande av våtmarker. Regeringen beräknar därför att, i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen, tillföra ca 30 miljoner kronor per år 2002-2003, och från och med 2004 ca 130 miljoner kronor per år (se vidare avsnitt 25).

Prop. 2000/01:130

Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljökvalitetsmålet Levande skogar

Regeringens förslag:

1. Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010.
2. Mängden död ved, arealen äldre lövrik skog och gammal skog skall bevaras och förstärkas till år 2010 på följande sätt:
 - mängden hård död ved skall öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad,
 - arealen äldre lövrik skog skall öka med minst 10 %,
 - arealen gammal skog skall öka med minst 5 %,
 - arealen mark föryngrad med lövskog skall öka.
3. Skogsmarken skall brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.
4. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Regeringens bedömning: De föreslagna delmålen leder till att miljökvalitetsmålet *Levande skogar* kan nås inom en generation och att det nu finns resurser som möjliggör bevarande av landets urskogar och urskogsliknande naturskogar.

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- 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 naturupplevelser och friluftsliv tas till vara.
- Hotade arter och naturtyper skyddas.

- Inhemsk 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.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag och bedömning. Ambitionsnivån i regeringens förslag till delmål 1 och delvis i delmål 2 är högre jämfört med kommitténs förslag.

Remissinstanserna: *Skogsindustrierna* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att det är möjligt att nå målet att ytterligare 800 000 ha skyddsvärd skogsmark undantas från skogsproduktion till år 2010. Flera remissinstanser framhåller att de frivilliga avsättningarnas framtid är osäker och att det krävs aktiv rådgivning och information till skogsägarna. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att målnivån bör delas upp så att det statliga åtagandet blir ett mål i sig. SLU anser vidare att omfattningen av och ambitionen för de frivilliga avsättningarna är oklar och att frågan bör lämnas öppen. *Naturvårdsverket* är kritiskt till att kommittén har sänkt ambitionsnivån jämfört med rapportunderlaget från Skogsstyrelsen genom att föreslå en halvering av målet för död ved.

Flera remissinstanser, däribland LRF och *Statens fastighetsverk*, är tveksamma till möjligheterna att inom stipulerad tid nå målet. Man pekar bl.a. på att kulturmiljövärdena i skogen ofta är otillräckligt kända. *Riksantikvarieämbetet* framhåller att fornlämningar redan i dag har ett starkt lagskydd genom kulturminneslagen. Ämbetet påpekar också att certifieringsprogram och gröna skogsbruksplaner behöver utvecklas vad avser kulturmiljön. Flera remissinstanser, däribland Naturvårdsverket, anser att år 2010 är alltför sent som startår för åtgärdsprogram för särskilt åtgärdsbehövande hotade arter.

Naturvårdsverket, *Skogsstyrelsen* och *Skogsindustrierna* förespråkar ett särskilt delmål om skogens mångbruk. Dessa remissinstanser framhåller att hänsyn måste tas till skogens rekreativvärden och att jakt och viltvård skall bedrivas så att det råder balans mellan klövviltstammarna och fodertillgången.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Levande skogar*: Omkring 95 % av den svenska skogen brukas. Skogen och skogsmarken påverkas dock inte bara av skogsbruket och många andra brukare utan även av luften, vattnet och klimatet. Omvänt har skogen och skogsbruket stor betydelse för miljön i form av samspel med klimatet, vattenmiljön och luften. Skogar som innehåller grova träd, gott om död och döende ved, är gamla eller har hög andel lövträd har ofta en stor biologisk mångfald. Skogen är en viktig inkomstkälla för landet i och med att den ger förnybara råvaror. Den ger också människor natur- och kulturupplevelser och dess betydelse i ett hållbart samhälle växer.

Att många naturtyper och arter och deras livsmiljöer är hotade på såväl nationell som regional nivå är väl dokumenterat. Antalet kulturspår i landskapet minskar till följd av ändrat markutnyttjande. Skogar med lång kontinuitet och skogar som brukats utan att bli slutavverkade vid en viss ålder och återplanterade blir alltmer sällsynta.

1993 års skogspolitiska beslut, som bekräftades av riksdagen år 1998, bygger på principen om en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling som lanserades vid FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro år 1992. Skogspolitiken har två jämställda mål fastställda av riksdagen, ett miljömål och ett produktionsmål. Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden och dess estetiska och sociala värden skall värnas. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar. De av riksdagen antagna målen, som bygger på principen om en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling, ligger fast.

I samband med beslutet år 1999 om en ny struktur i arbetet med miljömål fastställde riksdagen miljökvalitetsmålet *Levande skogar* (prop. 1997/98:145, bet.1998/99:MJU6, rskr.1998/99:183). Miljökvalitetsmålet täcker väl in vad riksdagen beslutat i fråga om det skogspolitiska miljömålet.

Staten främjar en hållbar utveckling av skogsbruket genom rådgivning, information och utbildning och med hjälp av ekonomiska medel beslutade inom ramen för skogspolitiken samt via insatser för att bevara skogens biologiska mångfald, t.ex. förvärv, intrångsersättning och skötsel av naturreservat. Skogsvårdslagen (1979:429), och vissa bestämmelser i miljöbalken, anger rättsliga ramar för skogsbruket, t.ex. regler om naturreservat, kulturreseptat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden (7 kap. miljöbalken).

Stora satsningar har gjorts de senaste åren i statens budget för att långsiktigt bevara och främja skogens biologiska mångfald såväl genom avsättning av större skogsområden som naturreservat som skydd av mindre objekt genom biotopskydd. De medel som står till förfogande för intrångsersättning och inköp av mark och reservatsbildning ryms inom ramen för anslaget 34:3 Åtgärder för att bevara biologisk mångfald (utgiftsområde 20). Skogsstyrelsen disponerar medel för naturvårdsavtal och biotopskydd inom ramen för anslaget 41:2 Insatser för skogsbruket (utgiftsområde 23).

Ungefär 47 % av den brukade skogsmarken på ca 23 miljoner ha är för närvarande ansluten till miljöcertifieringssystem av skogsbruket. Det innebär att 5 % eller ca 540 000 ha med höga bevarandevärden skall undantas från skogsproduktion i enlighet med markägarens åtaganden inom ramen för dessa system.

Biologisk mångfald är en förutsättning för skogsekosystemets långsiktiga bärkraft. God naturvård, bevarande av arter och biotoper på vetenskaplig grund och uthålligt nyttjande av skogen är centrala inslag i skogspolitiken.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* syftar till att upprätthålla ekosystemens funktion, bevara den i våra skogar naturligt förekommande biologiska mångfalden och värna om skogens sociala och kulturhistoriska värden.

Enligt regeringens uppfattning är de delmål som kommittén föreslagit tillfyllest för att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation utom i två fall. Det gäller arealmålet för skyddsvärd skogsmark som bör höjas från föreslagna 800 000 ha till 900 000 ha och mängden hård död ved som bör ökas från föreslagna 25 % till 40 % i hela landet i syfte att ytterligare stärka bevarandet av biologisk mångfald i skogslandskapet. Kommitten föreslår förutom delmål en rad särskilda åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden och skyddet för värdefulla kulturmiljöer i det svenska skogslandskapet. Skogens betydelse för närmiljön och ett aktivt friluftsliv och dess roll som bärare av kulturvärden är viktiga utgångspunkter för såväl de skogspolitiska målen som för miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Därför bör skogens sociala och kulturella dimensioner utvecklas liksom dess betydelse för friluftsliv och ekoturism. Om markägaren själv får förvalta skyddade områden ökar engagemanget i naturvårds- och kulturmiljövårdsarbetet.

Det svenska skogsbruket har under senare år utvecklats i rätt riktning genom att miljöfrågorna fått större utrymme inom skogssektorn. Kunskapsläget har förbättrats. Skogsbruket har anpassats så att de skogspolitiska målen i högre grad samverkar med de miljöpolitiska. Det moderna ståndortsanpassade skogsbruket ger på sikt ett mer småskaligt och varierat skogslandskap. Inom ramen för gällande skogspolitik finns det handlingsutrymme som sektorsansvaret avser. Att flertalet skogsbolag och många mindre markägare har valt att miljöcertifieras är ett bland många goda exempel i denna riktning.

Trots den positiva utvecklingen kan det inte uteslutas att värdefulla skogsmiljöer fortsätter att utarmas och på sikt försvinner. En fortgående fragmentering av skogslandskapet och minskning av värdefulla naturtyper och skogsmiljöer utarmar den biologiska mångfalden. Andelen gammal skog minskar liksom inslaget av äldre lövträd. Mängden död ved minskar. Mer än en tredjedel av landets sumpskogar är dikade. Skogsbränderna blir med modern övervakning allt färre. Vissa skogstyper har därmed blivit ovanliga. Vid avverkning, transporter, vägbyggen, markberedning etc. kan vattenmiljön i skogen ta skada. Introduktion av nya arter och genmodifierade organismer kan skapa både oförutsedda och oönskade problem. Regeringen bedömer därför att fortsatta satsningar på långsiktigt skydd av skogsmark är nödvändigt för att urskogar och produktiva representativa skogar med höga biologiska värden bevaras för framtiden.

Skonsamma skogsbruksmetoder som inte förstör det kulturhistoriska arvet behöver utvecklas. Även frånvaro av skogsbruk och skötselinsatser kan utarma kulturmiljövärdena i skogen. Vidare finns det behov av att inventera kulturvärdena i skogsmark och att informera skogsägarna om dem.

Många arter i skogslandskapet är akut eller starkt utrotningshotade. I det svenska skogslandskapet är 12–48 hotade arter i behov av särskilda insatser under den närmaste tioårsperioden. Av de 4 120 rödlistade arterna förekommer drygt hälften i skogslandskapet. Av dessa är 33 % missgynnade, 27 % sårbara, 21 % starkt eller akut hotade medan 6 % har försvunnit. Beträffande resterande 13 % rödlistade arter i skogen är kunskaperna bristfälliga. Varje enskild skogsbruksåtgärd är därför av

betydelse för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Skogsbrukets produktionsmetoder går att förbättra och vidareutveckla.

Trots goda intentioner och en hög ambitionsnivå finns det fortfarande en rad problem att lösa om önskat miljö tillstånd för skogsekosystemet skall nås inom en generation.

Konflikter mellan olika former av markutnyttjande kan utgöra ett hot mot den biologiska mångfalden. I norra Sverige utgör renarnas bete i skogslandskapet en av förutsättningarna för rennäringen samtidigt som renarna åstadkommer skador i skogsplanteringar. Det moderna skogsbrukets markutnyttjande står i konflikt med renskötselns djurhållning. Motsvarande konflikt råder mellan å ena sidan skogsbrukets intressen och å andra sidan jaktens och viltvårdens intressen avseende älg- och rådjursstammarnas utveckling.

Riksdagen har nyligen tagit ställning till regeringens förslag om jaktens villkor (prop. 1999/2000:73, bet. 1999/2000: MJU17, rskr. 1999/2000: 253). I det sammanhanget behandlades bl.a. frågor om hur jakt och viltvård skall administreras och behov av samråd mellan berörda myndigheter och organisationer. Vissa remissinstanser, bl.a. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Skogsindustrierna, har efterlyst ett särskilt delmål beträffande mångbruk av skogsresursen med hänsyn till relationen mellan skogsbruket och andra intressen som jakt, viltvård och rekreation. Frågan behandlades i kommittén som emellertid inte ansåg det nödvändigt att föreslå ett sådant delmål, med motiveringen att Naturvårdsverket bör utforma sektorsmål för jakt- och viltvård.

Regeringen delar denna bedömning. Frågan om förhållandet mellan skogsbruket och rennäringen utreds för närvarande av Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03) som skall lämna sina förslag före utgången av år 2001 (dir. 1997:102). Det finns därför ingen anledning att i detta sammanhang särskilt behandla frågor om mångbruk av skogen med avseende på jakt, viltvård eller rennäringen.

Rådgivning, information och utbildning utgör i dag de främsta styrmedlen för att skogsbruket skall uppfylla det skogspolitiska målet. Statligt ekonomiskt stöd till skogsbruket är begränsat till åtgärder som går utöver de minimikrav som staten ställer på skogsbruket genom skogsvårdslagstiftningen. Genom civilrättsliga naturvårdsavtal mellan staten och markägaren kan åtgärder som gagnar naturvårdens intressen säkerställas långsiktigt – ända upp till 50 år – genom att avtalen kan göras gällande mot ny ägare. Även skogsägarnas frivilliga insatser spelar en allt viktigare roll för måluppfyllelsen. Miljöcertifiering av skogsbruk och skogsprodukter kan vara kraftfulla frivilliga instrument.

För att de föreslagna delmålen skall uppnås krävs främst åtgärder från skogsägare, skogsvårdsstyrelser, länsstyrelser och kommuner. Behovet inom skogsbruket av regionala mål är stort till följd av att miljöförhållandena och skogsbrukets förutsättningar varierar kraftigt mellan olika delar av landet.

Ett bättre underlag behövs för att tydligt beskriva och göra informationen om skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden tillgänglig för alla och för att kunna tillgodose dessa värden vid bl.a. överväganden om mark- och vattenanvändningen. I detta sammanhang är såväl skogsvårdsstyrelsernas regionala aktionsplaner som länsstyrelsernas planerings-

underlag av stort värde. Dessa myndigheter har även ett särskilt ansvar för rådgivningen i skogs- respektive jordbruket.

Den miljöinriktade rådgivningen som skogsvårdsstyrelserna ger har lyfts fram i det av EU medfinansierade Miljö- och landsbygdsprogrammet. Sverige har genom konventionen om biologisk mångfald åtagit sig att bevara ekosystem och livsmiljöer och att återställa livskraftiga populationer av arter i deras naturliga miljöer. Näringssektorernas eget ansvar för bevarande och hållbart nyttjande av naturresursen utgör även här ett viktigt element i strategin för det nationella genomförandet. EG:s fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv (79/409/EEG och 92/43/EEG) utgör grunden för det europeiska nätverket Natura 2000, som inrättas till skydd för arter och naturtyper som bedöms skyddsvärda på europeisk bas. Flera av de naturtyper och arter som anges i direktiven finns i det svenska skogslandskapet.

Vissa naturvårdsinriktade åtgärder som bidrar till att etablera Natura 2000-områden har under de senaste fem åren kunnat medfinansieras inom ramen för EU:s miljöprogram Life Natur.

Enligt regeringens bedömning är befintlig lagstiftning – främst skogsvårdslagen, miljöbalken, jordabalken och lagen om kulturminnen – i huvudsak tillräcklig för att målet *Levande skogar* skall kunna nås genom de åtgärder som kommer att vidtas för att nå de föreslagna delmålen. Regeringen avser dock att pröva möjligheten att införa generell samrådsplikt för skogsbilvägar. En översyn av myndigheternas föreskrifter för tillämpningen kommer att ske inom ramen för den återkommande utvärderingen av skogspolitiken. Därtill behövs det rådgivnings- och informationsinsatser samt inventering av skyddsvärda områden. Bättre kunskap om hur omfattande bränder behöver vara för att ge ett bra naturvårdsresultat behövs. Naturvårdsverket har för avsikt att inleda ett arbete med att ta fram en policy för naturvårdsbränning i samråd med berörda intressenter.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att miljökvalitetsmålet *Levande skogar* med dessa delmål kan nås inom en generation. Det förutsätter dock att berörda sektorer och samhället i övrigt lever upp till de krav på hänsyn till miljön som kommer till uttryck i de föreslagna delmålen. Den fortlöpande utvärderingen och konsekvensbedömningen får visa om detta är möjligt.

Delmål 1 (långsiktigt skydd av skogsmark)

En utgångspunkt för miljökvalitetsmålet *Levande skogar* är regeringens ställningstaganden i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål om ansvarsfördelningen för ett förstärkt skydd för skogsekosystemet. Regeringen uppdrog åt Miljömålskommittén att överväga när delmålet om skydd för ytterligare arealer skogsmark borde vara uppnått. Regeringen bedömde att initialt behöver ytterligare ca 275 000 ha skogsmark statligt skydd. Ambitionsnivån överensstämde med ett tidigare förslag från Miljövårdsberedningen om att staten bör ta ansvar för att skydda 250 000 ha som naturreservat och 25 000 ha genom biotopskydd eller genom naturvårdsavtal. Förslaget byggde på ett delat ansvar mellan staten och skogsnäringen som förväntades frivilligt undanta ca 425 000 ha från skogsproduktion. Enligt Miljövårdsberedningens

bedömning borde därutöver 200 000 ha skog brukas med förstärkt naturvårdshänsyn.

Regeringens förslag till delmål omfattar skydd av ytterligare 900 000 ha mark, jämfört med den skyddsnivå som uppnåtts t.o.m. år 1998. Statens ansvar för skydd uppskattas till ca 400 000 ha. Skyddsvärd skogsmark undantas från skogsproduktion och skyddas antingen genom miljöbalkens bestämmelser eller genom långsiktiga civilrättsliga avtal.

Enligt regeringens bedömning bör 320 000 ha avsättas som naturreservat, 30 000 ha som biotopskyddsområden och 50 000 ha skyddas genom naturvårdsavtal. Förutom statens del bygger delmålet på att skogsbolag och enskilda markägare frivilligt skyddar skogsmark med höga natur- och kulturvärden. Förslaget är således ambitiösare än Miljömålskommitténs förslag och bedömning av vilken lägsta ambitionsnivå som krävs för att generationsmålet skall kunna nås. Genom de resursförstärkningar som nu görs skapas förutsättningar för att i större utsträckning än tidigare inrätta naturreservat i storleksordningen 5–25 ha.

Målet skall uppnås under en tioårsperiod. En avstämning bör göras efter fem år för att utvärdera måluppfyllelsen.

Regeringens förslag innebär också en höjd ambitionsnivå för det statliga åtagandet jämfört med bedömningen i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Även om bevarande av biologisk mångfald är huvudinriktningen i den svenska naturvårdsstrategin är det viktigt för måluppfyllelsen att hänsyn tas även till skogens betydelse för närmiljön, för ett aktivt friluftsliv och för dess roll som bärare av kulturvärden.

För att uppfylla miljökvalitetsmålet behöver dessutom åtgärder vidtas för att nå samtliga fyra delmål som föreslagits, eftersom de främst tar sikte på att hejda utarmningen av skogens biologiska mångfald och dess kulturhistoriska arv. I södra Sverige t.ex. har praktiskt taget all skogsmark någon gång använts för agrar produktion.

Aktuella statliga skyddsformer är främst nationalparker, natur- och kulturresevat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Därutöver krävs insatser för vård och skötsel av den skyddade skogen. Regeringen har i budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1 utg.omr. 20 s. 26) utvecklat de prioriteringar som bör gälla för skyddet av natur- och kulturlandskapet. I första hand är de statliga insatserna ägnade att långsiktigt säkerställa de mest skyddsvärda skogarna och bevara biologisk mångfald. Insatserna för områdesskydd bör som hittills integreras med Natura 2000-processen och vara baserade på art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG).

Naturvårdens sociala dimension, de skyddade områdenas betydelse för friluftslivet och det ökade behovet att bevara tätortsnära natur bör dock fortsättningsvis väga tungt när ett områdes skyddsvärde skall bedömas. Även skogens kulturmiljövärden skall vägas in i bedömningen av ett områdes skyddsvärde. Regeringen anser således att bevarandevärdena för friluftslivets intressen, tätortsnära miljö, skogens kulturmiljöer m.m. i möjligaste mån skall samordnas med skyddet av den biologiska mångfalden i skogslandskapet för att uppnå synergieffekter i bevarandearbetet. Vad den slutliga kostnaden blir beror i hög grad på vilket instrument som används för att uppnå skyddet, varvid den mest kostnadseffektiva lösningen alltid bör väljas. Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och skogs-

vårdsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ansvarar för genomförandet.

För att miljökvalitetsmålet *Levande skogar* skall kunna nås inom en generation är det angeläget att skogsbolag och enskilda markägare fortsätter att frivilligt skydda skogsmark av hänsyn till höga natur- och kulturmiljövärden och av sociala skäl. Delmålet att skydda ytterligare 900 000 ha förutsätter ett frivilligt ansvarstagande för skydd av minst 500 000 ha skogsmark.

De frivilliga avsättningarna uppgick enligt kommitténs redovisning till 230 000 ha år 1998. Dessa insatser förutsätter att de höga naturvärden som det oftast handlar om faktiskt har bevarats och går att återfinna. Det kan på goda grunder antas att skogsbruket på frivillig väg fortsätter att skydda kulturhistoriskt intressanta miljöer. Frivilligt ansvarstagande för att undanta mark från skogsproduktion har hittills gett goda resultat och utvecklingen följs upp vart fjärde år av Skogsstyrelsen. Den miljöcertifiering av skogsbruk som nu sker på bred front underlättar ytterligare möjligheterna till en fortsatt positiv utveckling.

Delmål 2 (förstärkt biologisk mångfald)

Det krävs en rad åtgärder i fråga om sättet att sköta och bruka skogen. Insatserna för att öka mängden död ved i hela landet består främst av förbättrad hänsyn i skogsbruket, dvs. att lämna grov död ved och ”döende” träd vid avverkning, spara lövträd vid röjning och gallring och skapa död ved i form av högstubbar. I vissa områden behövs extra insatser för att bevara och förstärka den biologiska mångfalden.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att en höjning av ambitionsnivån beträffande död ved är angelägen. Regeringen föreslår därför att mängden hård död ved skall ökas med minst 40 % i stället för 25 % i hela landet som kommittén föreslagit. Åtgärden bör bli föremål för uppföljning och utvärdering inom ramen för den återkommande utvärderingen av skogspolitiken. Arealen äldre lövrik skog bör öka i hela landet. Vad som avses med äldre varierar i landet. Syftet är att i första hand förstärka och bevara biologisk mångfald särskilt på marker som tidigare präglats av lövskog, t.ex. äldre jordbruksbygd. Åtgärderna bör även ta sikte på landskapets kulturhistoriska strukturer. En generell strävan bör vidare vara att förstärka andelen gammal skog.

Skogsmarkens naturliga produktionsförmåga riskerar att försämrats, främst på grund av luftföroreningar men även till följd av skogsbruksåtgärder. Ett naturligt inslag av lövskog och blandskog bidrar till stabila skogliga ekosystem med ökad motståndskraft mot yttre stressfaktorer som luftföroreningar m.m. Problemet med atmosfäriskt nedfall behandlas under miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8). Den långsiktiga produktionsförmågan främjas genom lämpliga skogsbruksmetoder som fortsatt ståndortsanpassning av skogsbruket och ökad användning av naturlig föryngring. Ansvariga myndigheter är främst Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna.

För att delmålet skall nås krävs rådgivning och information från skogsvårdsorganisationen.

Skogsmark skall brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

Fornlämningar skyddas bl.a. enligt lagen (1988:950) om kulturminnen. Undersökningar visar emellertid att sådana lämningar i skogen ofta tar skada i samband med avverkning och markberedning. Antalet forn- och kulturlämningar i skogsmarkerna uppgår till mellan 43 000 och 53 000. Förekomsten av kulturmiljöer i skogslandskapet är enligt regeringens bedömning inte tillräckligt väl kartlagd eller synliggjord. Ökade kunskaper skulle medföra större hänsyn i skogsbruket och bromsa utarmningen av det agrara, skogliga och industriella kulturarvet. Ansvariga myndigheter bör gemensamt genomföra inventerings- och informationsåtgärder. Ansvaret åvilar i första hand Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet gemensamt.

Resultaten från inventeringen bör ge tillräckligt underlag för att bedöma behovet av hänsyn till kulturmiljön och åtgärder till skydd för forn- och kulturlämningar. Resultaten bör göras tillgängliga för markägare som har kulturvärden på sina skogsmarker. Modern informationsteknologi bör utnyttjas. Underlaget bör kunna integreras med skogssektorns egna planeringsinstrument som gröna skogsbruksplaner eller utnyttjas vid landskapsekologisk planering. Skogsbrukets åtgärder kan därefter anpassas och skonsammare metoder utvecklas, t.ex. för åldersblandade skogar. I vissa fall är det nödvändigt att skydda särskilt värdefulla kulturmiljöer genom att anpassa skogsbruket. Oftast räcker den hänsyn som föreskrivs i skogsvårdslagen men ibland är det nödvändigt att avstå från skogsbruk. Aktiva insatser för underhåll och skötsel av kulturvärdena är ofta nödvändiga.

Även för detta delmål krävs rådgivning och information från berörda myndigheter.

Delmål 4 (åtgärdsprogram för hotade arter)

Delmålet innebär att åtgärdsprogram skall finnas och ha inletts senast år 2005 för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Syftet är att värna skogens biologiska mångfald och särskilt de arter som är så sällsynta att de inte kan återhämta sig på egen hand även om miljön förbättras. Redan i dag arbetar Naturvårdsverket med åtgärdsprogram för åtminstone två arter som förekommer i skogslandskapet.

Behovet av särskilda åtgärdsprogram för hotade arter är avhängigt åtgärder under andra delmål och målen för skogsbruket i övrigt. Många hotade arter i skogen är t.ex. beroende av död ved. Biologisk mångfald bevaras effektivast genom hänsyn vid brukandet eller genom olika former av bevarandeområden. Regeringen bedömer likväl att ett fåtal arter som hör till skogslandskapet kan vara beroende av särskilda åtgärdsprogram för sin överlevnad. Det kan gälla grupper av arter och speciella hotade livsmiljöer. Flera naturliga skogsbiotoper, särskilt i landets södra hälft, genomgår så starka förändringar att de nu hotar att försvinna. Förslaget innebär att ett strategiskt åtgärdsprogram till skydd för ett trettiotal arter i skogen skall tas fram. Särskild hänsyn bör tas till arter som är listade i EG: s fågeldirektiv (79/409/EEG) och art- och

habitatdirektivet (92/43/EG). Därutöver bör Naturvårdsverket och Artdatabanken bedöma i vilka fall det behövs åtgärdsprogram för hotade arter och speciella livsmiljöer.

Regeringen har för avsikt att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Artdatabanken och övriga berörda myndigheter upprätta, genomföra och utvärdera programmen.

Regeringen delar remissinstansernas bedömning att åtgärdsprogrammen bör starta så snart det är möjligt. De bör tillämpas successivt under hela tioårsperioden.

Miljökvalitetsmålet Levande skogar i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är sju av punkterna oförändrade i förhållande till redovisningen i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. De övriga sex punkterna är kompletterande beskrivningar som har föreslagits av Miljömålskommittén i syfte att ytterligare belysa innebörden av miljökvalitetsmålet. Beskrivningen av målet i ett generationsperspektiv avser väsentliga faktorer för biologisk mångfald och värdefulla natur- och kulturmiljöer i hela skogslandskapet.

Konsekvenser av förslagen

Under senare tid har förutsättningarna för det statliga områdesskyddet utvecklats genom att regeringen budgeterat medel som möjliggör en successivt ökad satsning på att skydda de mest värdefulla och skyddsvärda skogarna. Delmålet att 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion innebär en tydlig ambitionshöjning och att långsiktiga förutsättningar för planering av verksamheten skapas.

Frivilliga åtaganden sker i många fall som ett medel för bättre konkurrens men kan också beräknas som en kostnad för skogsägaren. De beräkningar Miljömålskommittén gör visar att det produktionsbortfall som blir resultatet av att skogsmarken undantas från skogsproduktion motsvarar 30–600 miljoner kronor per år i tio år. Med tanke på inriktningen att genom hög grad av frivillighet nå miljökvalitetsmålet har rådgivning och information fortsatt väsentlig betydelse. Skogsvårdsorganisationen har här en central roll.

Med den nya nivån på områdesskyddet bedöms även vissa områden kunna skyddas som kombinerar värden för rekreation och friluftslivet med höga biologiska värden.

Att inventera kulturlämningar i skogslandskapet och göra de mest skyddsvärda objekten kända för berörda myndigheter och markägare är en angelägen fråga under delmål 3. Genom det fornminnesprojekt som nu bedrivs på Riksantikvarieämbetet kommer informationen från inventeringarna att kunna digitaliseras och därmed bli lättare tillgängliga. Det ankommer i första hand på Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet att gemensamt utföra åtgärden.

För skogssektorn innebär kravet på att öka andelen hård död ved i skogen en beräknad merkostnad på ca 320 miljoner kronor per år i 10 år.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö-kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 9,7 miljarder kronor under perioden 2001–2010. Under år 2000 har ca 20 miljoner kronor använts till inventering av fornlämningar i skogen och till projektet Skog och historia. Finansieringen har skett via Riksantikvarieämbetets sakanslag men även med arbetsmarknadsmedel. För att uppnå delmål 3 krävs ökade insatser. Regeringen har i regleringsbrevet för 2001 till Riksantikvarieämbetet anvisat särskilda medel för kunskapsuppbyggnad som täcker delar av denna ökade kostnad. Regeringen bedömer för närvarande att dessa medel är tillräckliga för att nå delmålet till år 2010. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bl.a. skydd av värdefull skogsmark samt rådgivning och information. För innevarande år beräknar regeringen att göra vissa omprioriteringar av resurser inom 2001 års utgiftsram. Regeringen beräknar vidare att, i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen, tillföra ca 90 miljoner kronor 2002, ca 110 miljoner kronor 2003 och från och med 2004 ca 520 miljoner kronor per år (se vidare avsnitt 25).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap

Regeringens förslag:

1. Senast år 2010 skall samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängs- mark skall utökas med minst 5 000 ha och arealen hävdad betes- mark av de mest hotade typerna skall utökas med minst 13 000 ha till år 2010.
2. Mängden småbiotoper i odlingslandskapet skall bevaras i minst dagens omfattning i hela landet. Senast till år 2005 skall en strategi finnas för hur mängden småbiotoper i slättbygden skall kunna öka.
3. Mängden kulturbärande landskapselement som vårdas skall öka till år 2010 med ca 70 %.
4. Senast år 2010 skall det nationella programmet för växtgenetiska resurser vara utbyggt och det skall finnas ett tillräckligt antal individer för att långsiktigt säkerställa bevarandet av inhemska hus- djursraser i Sverige.
5. Senast år 2006 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.
6. Senast år 2005 skall ett program finnas för hur lantbrukets kultur- historiskt värdefulla ekonomibyggnader kan tas till vara.

Regeringens bedömning: Med de delmål som presenteras är förut- sättningarna goda att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation. Ett stort ansvar vilar på länsstyrelserna att samordna insatserna inom olika politikområden. För att målen skall nås krävs att Miljö- och lands- bygdsprogrammet ersätts med ett motsvarande program efter år 2006. Ändringar i jordbrukets lönsamhet eller EU:s gemensamma jord- brukspolitik kan förändra förutsättningarna såväl positivt som nega- tivt.

Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* bör i ett generations- perspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Åkermarken har ett välbalanserat näringstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funk- tioner 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.
- Odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer med särskilda värden bevaras och utvecklas.
- Hotade arter och naturtyper samt kulturmiljöer skyddas och bevaras.
- Odlingslandskapets icke-domesticerade växt- och djurarter har sina livsmiljöer och spridningsvägar säkerställda.
- Den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter bevaras. Kulturväxter bevaras så långt möjligt på sina historiska platser.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer med eller har ingen invändning mot inriktningen i kommitténs förslag till delmål.

Flera remissinstanser, däribland *Riksantikvarieämbetet*, *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Dalarnas län*, *Naturskyddsföreningen* och *Sveriges Hembygdsförbund* anser att delmålen är viktiga men att de inte täcker alla aspekter på odlingslandskapet, vilket kan leda till fragmentering. De föreslår därför att ett mål för helheten i odlingslandskapet sätts. Riksantikvarieämbetet föreslår ett delmål om fortsatt jordbruk i Norrland och skogsbygd. *Jordbruksverket* föreslår ett delmål om kadmium.

Flera remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Hallands och Norrbottens län* samt *Naturskyddsföreningen* anser att ambitionsnivån för delmålet om ängs- och betesmarker bör höjas. Flera länsstyrelser och *Naturskyddsföreningen* påpekar att målen för betesmarker och landskapselement endast uttrycks i arealer och saknar hänvisning till önskad kvalitet.

En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan anser att de åtgärder kommittén har föreslagit inte är tillräckliga för att målen skall nås. Framför allt pekar man på att de föreslagna åtgärderna inte kan styras till de värdefullaste områdena, att ersättningarna är otillräckliga, att samordningen mellan olika styrmedel är dålig och att styrmedlen inte förmår uppväga de negativa konsekvenserna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och *Länsstyrelsen i Blekinge län* framhåller att måluppfyllelsen i hög grad är beroende av jordbruks- och regionalpolitiken, lönsamheten i näringen och den övriga samhällsutvecklingen. Enligt bl.a. *Naturvårdsverket*, *Naturskyddsföreningen*, *Stockholms universitet* och *Borlänge kommun* bör regeringen verka för att alla delar av den gemensamma jordbrukspolitikens bidrar till att nå miljömålen.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap:* Odlingslandskapet är resultatet av människans brukande och omformning av naturen under lång tid för att möjliggöra livsmedelsproduktion.

Landskapet utgör livsmiljö för många djur- och växtarter och är en viktig del av vårt kulturarv. Byggnader, landskapselement och sammansättningen av arter och naturtyper berättar om hur kulturarvet nyttjats genom tiderna och har även satt spår i konst, litteratur och musik.

Odlingslandskapets natur- och kulturvärden hotas i dag av den snabba specialiseringen och nedläggningen av jordbruk. Utvecklingen i jordbruket har medfört att landskapselement som stenmurar, åkerholmar, dikesrenar och småvatten har tagits bort, framför allt i slättbygderna, vilket minskat förutsättningarna för den biologiska mångfalden och utarmat de kulturhistoriska värdena. Arealen åkermark har minskat med en miljon ha eller ungefär en fjärdedel under 1900-talet. Nedläggningen har varit koncentrerad till Norrland och södra Sveriges skogsbygder. Under samma period har arealen naturliga fodermarker, dvs. ängs- och hagmarker, minskat till en bråkdel. Vid sekelskiftet 1900 var stora delar av Norrlands skogar och så gott som hela södra Sveriges skogar, hedar och skärgårdsöar betade och det fanns ca 1 500 000 ha hävdad ängsmark. I dag finns endast enstaka exempel på dessa produktionsformer. Ängsmarkerna har odlats upp eller i viss utsträckning omförts till betesmark. Stora delar av de tidigare betesmarkerna har planterats eller spontant vuxit igen. Bete sker numera huvudsakligen på betesmark som tidigare varit åkermark och som förlorat en stor del av sitt naturliga artinnehåll. Ytterligare en viktig förändring är att det mångfacetterade markutnyttjandet inom i stort sett hela odlingslandskapet har ersatts av en strikt uppdelning mellan livsmedelsproduktion på åker och skogsproduktion på skogsmark. Dessa förändringar har tillsammans med ändrade odlingsmetoder medfört att ungefär 2 000 av odlingslandskapets djur- och växtarter har rödlistats, dvs. löper risk att försvinna från landet. Detta motsvarar ungefär hälften av landets rödlistade arter.

Ett allt intensivare utnyttjande av åkerarealer och användningen av bekämpningsmedel minskar livsutrymmet för arter som är beroende av åkermiljön och kantzonen mellan åker och andra naturtyper. Även arter som är beroende av odlingslandskapets vattenmiljöer påverkas negativt.

Förändringarna har också medfört att många av odlingslandskapets byggnader, i synnerhet ekonomibygnaderna, har blivit överflödiga för lantbrukets behov och på sikt kommer att försvinna. Byggnaderna har betydelse för upplevelsen av landskapet och är värdefulla för den regionala utvecklingen.

Sverige har i konventionen om biologisk mångfald (CBD) förbundit sig bl.a. att bevara ekosystem och naturliga livsmiljöer samt att bibehålla livskraftiga populationer av arter i deras naturliga miljö. Konventionens parter skall också integrera bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald i alla relevanta sektorer. En redogörelse för innehållet i konventionen har lämnats under miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* (avsnitt 16).

Enligt EG:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG, EGT L 206, 22.07.1992, s. 7, Celex 31992L0043) och fågeldirektiv (79/409/EEG, EGT L 103, 25.04.1979, s. 1, Celex 31979L0409) skall Sverige skydda och bevara ett urval av olika biotoper, däribland en stor del som tillhör odlingslandskapet.

En förutsättning för att långsiktigt bevara odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden är ett fortsatt jordbruk med djurhållning. Viktiga

medel för att bevara dessa värden i odlingslandskapet är information och utbildningsinsatser samt ekonomisk ersättning till lantbrukare för utförda miljötjänster. De tidigare programmen Naturvård i odlingslandskapet (NOLA) och för landskapsvårdande åtgärder, som infördes år 1986 respektive år 1990, syftade till att bevara ett urval av de värdefullaste odlingslandskapen. Efter EU-inträdet ersattes dessa program med ett miljöersättningsprogram som till hälften finansierades med EU-medel. Det nyligen antagna Miljö- och landsbygdsprogrammet, som refereras i regeringens skrivelse (1999/2000:14) En hållbar utveckling av landsbygden, m.m., innebär en utvidgning av åtgärderna och skall stimulera lantbrukarna till åtgärder som bevarar den biologiska mångfalden samt miljöanpassade och resurshushållande produktionsformer. Det finns också regionala stödformer som bl.a. syftar till att bevara jordbruket inom områden med sämre ekonomiska förutsättningar, t.ex. skogs- och mellanbygder och skärgårdsområden. EU:s gemensamma jordbrukspolitik leder dock i vissa avseenden till att de från miljösynpunkt negativa trenderna i jordbrukets utveckling förstärks.

Det generella biotopskyddet i 7 kap. 11 § miljöbalken innebär ett generellt förbud mot att ta bort alléer, pilevallar, källor, småvatten, åkerholmar, odlingsrösen och stenmurar samt ger möjligheter för länsstyrelserna att avgränsa mindre skyddsområden. Odlingsmarker kan dessutom avsättas som naturreservat eller kulturreseptat med stöd av miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna, reglerna för utsättning och utplantering av djur och växtarter och reglerna för användning av bekämpningsmedel är andra delar av miljöbalken som väntas bidra till att miljö kvalitetsmålet kan nås.

De av riksdagen tidigare beslutade sektorsmålen för jordbruks- och livsmedelspolitiken – att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och dess kulturvärden och att bevara den biologiska mångfalden – är väl förenliga med miljö kvalitetsmålet och fortsätter att gälla. I samband med riksdagens beslut år 1999 om en ny struktur i arbetet med miljömål fastställdes miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Det förutsattes att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till delmål avseende bl.a. våtmarker, bevarande av hotade arter samt stärkande av jordbrukets positiva effekter och minimering av dess negativa miljöeffekter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen ansluter sig i huvudsak till kommitténs förslag till delmål, med vissa justeringar i enlighet med synpunkter från remissinstanserna. Våtmarker behandlas under miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* (avsnitt 16). Fortsatt jordbruk i Norrland och i skogsbygderna är en naturlig följd av uppnåendet av de föreslagna delmålen liksom av de mål som regeringen angett i samband med redovisningen av Miljö- och landsbygdsprogrammet (skr. 1999/2000:14). Regeringen bedömer det därför inte i dagsläget nödvändigt med ett särskilt delmål i detta sammanhang.

Regeringen instämmer i vad remissinstanserna har anfört om att det är viktigt att beakta helheten i odlingslandskapet. Emellertid anser regeringen inte att det är möjligt att utforma ett operativt och uppföljningsbart delmål för helheten i odlingslandskapet. Naturvårdsverkets arbete med den nationella bevarandeplanen för odlingslandskapet präglas av ett sådant helhetstänkande som remissinstanserna efterlyser och arbetet bör

enligt regeringens uppfattning fullföljas. Ett ansvar vilar på länsstyrelserna att ha denna helhetssyn och att utnyttja och samordna de medel som finns att tillgå inom olika politikområden.

En ökad ekologisk odling kan ge förutsättningar för en ökad biologisk mångfald, framför allt genom att bekämpningsmedel inte används och genom att en större del av marken används till vallodling för foderproduktion, bete och grüngödsling. Regeringen har i skrivelse (1999/2000:14) En hållbar utveckling av landsbygden, m.m. angett att den ekologiskt odlade arealen bör utgöra 20 % år 2005. Regeringen anser att även därefter bör den ekologiska produktionen fortsätta att öka. Regeringen har vidare angett att den ekologiska animalieproduktionen bör öka så att 10 % av antalet mjölkkor och slaktdjur av nöt och lamm bör finnas i ekologisk produktion till år 2005. För att skyddsvärda områden skall kunna bevaras på lång sikt måste förutsättningar skapas för ett livskraftigt jordbruk och en livskraftig landsbygd. Ett sätt att öka lönsamheten för jordbrukare som producerar på ett sätt som bevarar och stärker biologisk mångfald i jordbruket är att öka konsumtionen av livsmedel som producerats på sådant sätt. Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (dir. 1998:8, tilläggsdir. 2000:54) har tagit fram kriterier för offentlig upphandling av naturbeteskött och andra livsmedel som främjar omställningen till ett hållbart samhälle.

Det fjällnära jordbruket kräver särskilda insatser för att kunna bevaras. Därför bereds för närvarande inom Regeringskansliet frågan om en viss höjning av det nationella stödet till produktion av mjölk från ko och get i det fjällnära området i norra Sverige. Åtgärder för utveckling av det fjällnära jordbruket är dessutom prioriterade i de båda mål 1-programmen inom ramen för EU:s strukturfonder under perioden 2000–2006.

Den nuvarande inriktningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik motverkar delvis målet att skydda och bevara natur- och kulturvärden i odlingslandskapet. Jordbrukspolitiken kommer att utvärderas år 2003 och ses över senast år 2006. Jordbruksverket har tillsammans med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet ett uppdrag att följa och utvärdera miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken och lämna förslag till ändringar av regelverket som kan leda till bättre måluppfyllelse av framför allt miljömålen.

Regeringen har i skrivelsen 1999/2000:14 En hållbar utveckling av landsbygden m.m. uttalat att det är angeläget att arbeta för en fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU. Regeringen avser bl.a. att utarbeta förslag till hur denna kan utformas för att integrera miljöaspekterna och stärka bevarandet av natur- och kulturmiljövärden i odlingslandskapet. Regeringen avser vidare att studera möjligheten att ytterligare styra de bevarandeorienterade åtgärderna till de värdefullaste områdena.

Regeringen har i den forskningspolitiska propositionen 2000/2001:3 Forskning och förnyelse betonat behovet av forskning som underlag för att nå miljö kvalitetsmålen. Ansvariga myndigheter för att finansiera denna forskning är bl.a. Naturvårdsverket och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Sådan forskning kan förbättra kunskapen om vilka åtgärder som har störst betydelse och är mest kostnadseffektiva för att nå miljö kvalitetsmålen. Försöks- och

utvecklingsverksamhet är också en viktig förutsättning för att nå miljö- kvalitetsmålen.

I enlighet med kommitténs förslag och remissinstansernas synpunkter avser regeringen att se över de samlade styrmedlenas effekter på jordbrukssektorn i syfte att minimera målkonflikter och samtidigt öka möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet och andra mål liksom för att långsiktigt säkra ett variationsrikt och dynamiskt odlingslandskap.

Delmål 1 (skötsel av ängs- och betesmarker)

Inom det nuvarande Miljö- och landsbygdsprogrammet hävdas ca 4 000 ha ängsmark och ca 400 000 ha kultiverad och naturlig betesmark. Naturvårdsverket och Riksrevisionsverket har pekat på att det finns värdefulla arealer som inte hävdas och att en del av dessa behöver restaureras. I dessa ohävdade arealer ingår bl.a. områden som föreslagits till Natura 2000 enligt EG:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) och som Sverige därmed har förpliktigt sig att bevara. Speciellt ängsmarker, betesmarker i Norrland samt betesmarker på utmark, såsom alvar, ljung- hed, skogs- och fåbodbete, utgör endast en spillra av arealen vid sekel- skiftet 1900. Enligt länsstyrelsen på Gotland saknar mer än hälften av arealen naturbetesmark på Gotland miljö stöd och hotas av igenväxning.

Orsakerna till att ängs- och hagmarker inte hävdas i större utsträckning är flera. Specialisering, dålig lönsamhet i jordbruket och stora investeringsbehov vid generationsskiftet med följande nedläggning av lantbruk samt inverkan från andra delar av EU:s gemensamma jordbrukspolitik är troligen de viktigaste. Andra svårigheter i sammanhanget kan vara att det lokalt råder brist på betesdjur eller att djuren betar på vall i stället för på naturbetesmark. Kunskapsunderlaget vad gäller de faktiska förhållandena är bristfälligt i dessa avseenden men undersöks för närvarande i samband med den löpande utvärderingen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) miljö effekter. Resultatet av denna undersökning får visa om det finns behov av ytterligare styrning. Regeringen kommer i sådant fall att låta utreda hur betesmarkerna kan nyttjas på ett från naturvårdssynpunkt bättre sätt. Den osäkerhet om hur de nya stöden kunde användas som rådde vid introduktionen av nya stödformer i samband med medlemskapet utgör dock inte längre något problem.

Regeringens förslag till delmål innebär att samtliga ängs- och betes- marker skall kunna hävdas till år 2010. Vidare skapas förutsättningar för att arealen hävdade ängsmarker skall kunna fördubblas och att arealen betesmarker i Norrland samt utmarksbeten skall kunna öka med ca 20 % till år 2010.

Miljö- och landsbygdsprogrammets ersättningar för hävd respektive restaurering av värdefulla ängs- och betesmarker är tillsammans med informationsinsatser de viktigaste verktygen för att uppnå delmålet. Där- utöver kan restaureringar ske med hjälp av de lokala investerings- programmen, så länge programmet löper, och Naturvårdsverkets anslag för skötsel av naturreservat. Bland ängsmarkerna är bl.a. hävden av våt- slättermarker viktig. Miljö- och landsbygdsprogrammet ger också möjlighet till ersättning för bl.a. miljövänliga investeringar, marknads- föring och nyföretagande. Tillsammans med övriga statliga och kommu- nala program ger Miljö- och landsbygdsprogrammet de förutsättningar

för specialisering och kombinationer av olika näringsfång som medger en fortsatt hävd av dessa marker. Enligt regeringens bedömning är en förutsättning för att uppnå delmålet att länsstyrelserna aktivt söker upp markägare, informerar om och samordnar insatser och medel från såväl Miljö- och landsbygdsprogrammet som strukturfondsprogrammet, lokala investeringsprogrammet och andra program. I arbetet med den Nationella bevarandeplanen för odlingslandskapet är lokal förankring och lokalt deltagande viktiga framgångsfaktorer.

Delmål 2 (bevarande och nyskapande av småbiotoper i odlingslandskapet)

Småbiotoper som åkerholmar, dikesrenar, småvatten, alléer, odlingsrösen och stenmurar är livsmiljö för värdefulla arter och utgör spridningslinjer för arter med dålig spridningsförmåga. De bidrar också till den variation i odlingslandskapet som många arter kräver. Småbiotoperna är därför nödvändiga för att populationer inte skall isoleras och därmed bli än mer sårbara för genetiska och andra slumpfaktorer. De utgör ofta också värdefulla kulturelement som är viktiga för odlingslandskapets karaktär. För många arter är dessa marker de refugier som möjliggör att de kan finnas kvar. I många fall kan tillfälligt sparade åkerkanter ge ökade möjligheter för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Avsikten med bevarandet och återskapandet är att vända den negativa trend som Artdatabanken redovisat för arter knutna till odlingslandskapet.

Jordbruksrationaliseringarna de senaste hundra åren har inneburit att en stor del av ovan nämnda småbiotoper har avlägsnats eller inte längre hävdas och därmed växer igen. Längst har försvinnandet gått i slättbygderna men det finns även andra bygder där det råder brist på småbiotoper. I de utpräglade slättbygderna har utarmningen gått så långt att det behöver skapas nya småbiotoper. Erfarenheter från Danmark, Storbritannien och Tyskland visar att det med relativt enkla medel går att snabbt öka den biologiska mångfalden i ett enahanda åkerlandskap genom att anlägga ytor med avvikande vegetation på strategiska platser. Sådana nya småbiotoper kan komplettera de befintliga men inte ersätta dem, då nyskapade miljöer sällan är lämpliga för krävande arter.

Biotopskyddet har tillsammans med jordbrukets miljö- och landsbygdsprogram bromsat men inte helt stoppat försvinnandet av småbiotoper. Delmålet innebär enligt regeringens bedömning att dispenser från biotopskydd enligt 7 kap. 11 § miljöbalken i allmänhet skall åtföljas av krav på att sökanden vidtar kompensationsåtgärder.

Regeringen avser att i enlighet med Jordbruksverkets och kommitténs förslag uppdra åt Jordbruksverket att tillsammans med andra berörda myndigheter ta fram en strategi för hur mängden småbiotoper i slättbygden skall kunna öka samt utveckla metodik för att följa utvecklingen. Strategin bör även uppmärksamma slättbygdens kulturhistoriska värden. Det är önskvärt att strategin kan färdigställas inför utvärderingen av delmålen.

Om det finns behov avser regeringen att senare uppdra åt Jordbruksverket att även klarlägga i vilka regioner som bristen på småbiotoper utgör ett hinder för bevarandet och spridningen av odlingslandskapets biologiska mångfald samt ta fram en strategi för hur mängden småbiotoper kan ökas i dessa regioner. Genom uppdraget bör det klarläggas i

vilka regioner som bristen på småbiotoper utgör ett hinder för bevarandet och spridningen av odlingslandskapets biologiska mångfald. Vid behov bör det även tas fram en strategi för hur mängden småbiotoper kan ökas i dessa regioner.

Vägrenar är småbiotoper som i vissa fall hyser stor biologisk mångfald. Vägens omgivning innehåller dessutom ofta andra värdefulla småbiotoper såsom alléer, stenmurar och milstenar. Vägverket bör fortsätta arbetet med att dels säkerställa artrikedomen och kulturelementen i de natur- och kulturhistoriskt värdefulla vägrenarna, dels utveckla artrikedomen i övriga vägrenar, särskilt i slättlandskapet. Vägverket bör också fortsätta utvecklingen av metoder för att tillvarata det slagna gräset för användning i komposterings-, rötnings- eller förbränningsanläggningar.

Delmål 3 (skötsel av kulturbärande landskapselement)

Odlingslandskapets kulturbärande landskapselement som t.ex. forn-lämningar, alléer, gärdesgårdar och stenmurar är en omistlig del av vårt kulturella och historiska arv, samtidigt som de har ett stort upplevelsevärde för många människor. De har också betydelse för den biologiska mångfalden genom att utgöra livsmiljöer för sällsynta och hotade djur- och växtarter. Det är därför viktigt att beakta helheten i odlingslandskapet vid inrättande av kulturresevat enligt 7 kap 9 § miljöbalken.

Landskapselementen behöver hävdas för att på sikt finnas kvar. Kunskapen om hur de traditionellt hävdas håller dock på att försvinna. Att vända denna utveckling är ett nödvändigt steg för att uppnå delmålet. Miljö- och landsbygdsprogrammet är ett viktigt verktyg för att nå delmålet och ger möjligheter att integrera natur- och kulturmiljöaspekter i bevarandearbetet. Målet för delprogrammet för skötsel av landskapselement har utökats och antalet landskapselement som kan hävdas beräknas öka med ca 70 %. Det finns också möjlighet till ersättning för bevarande av vissa överloppsbyggnader, dvs. byggnader som hör samman med tidigare markanvändning, exempelvis ängslador.

Delmål 4 (genetiska resurser hos domesticerade växt- och djurarter)

Konventionen om biologisk mångfald omfattar även det hållbara nyttjandet och bevarandet av domesticerade växt- och djurarter samt de genetiska resurser som dessa är bärare av. Många av dessa kulturväxter, lantsorter och lantraser har egenskaper som gått förlorade i konventionella växsorter och husdjur men som visat sig viktiga att genetiskt bevara. Det kan gälla resistens hos växter eller sundhet och god fertilitet hos djur. Gamla kulturväxter och lantraser bär ofta på arvsanlag och egenskaper som dels utgör ett viktigt underlag för framtida växtförädling och husdjursavel, dels har funktioner för övrig biologisk mångfald. Så är exempelvis flera kulturväxter värdväxter för hotade insekter. Betesdjur av lantraserna har också egenskaper som gör dem speciellt lämpade för landskapsvård såsom hårdighet, låga krav på betesmarken och förmåga att försvara sig mot rovdjur.

Regeringen har den 7 december 2000 (dnr. Jo 1998/2885, Jo 1999/429) beslutat att inrätta ett nationellt program för växtgenetiska resurser. Jordbruksverket skall ansvara för programmets genomförande, uppföljning och utvärdering.

Nordiska genbanken för husdjur samlar information om och samordnar viss verksamhet som rör ett urval av odlingslandskapets husdjursraser. Husdjurs- och avelsföreningar och några djurparker, däribland Nordens Ark, bedriver avelsarbete och informerar om de raser de arbetar med. De enskilda djurhållarna behöver emellertid såväl ökad avelsgenetisk kunskap som ekonomiskt stöd. I dag finns genom Miljö- och landsbygdsprogrammet stöd till avelsföreningarnas information samt ett begränsat ekonomiskt stöd till den som håller vissa hotade husdjursraser. Detta stöd utgår dock inte för alla raser, exempelvis inte för fjäderfäraser, och är inte tillräckligt för att ensamt säkra bevarandet av de hotade raserna. Regeringen har påbörjat arbetet med en strategi för husdjursgenetiska resurser som tillsammans med utvärderingen av den gemensamma jordbrukspolitiken år 2003 och Jordbruksverkets översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet kommer att klarlägga om det finns behov av ytterligare stöd till dem som håller hotade husdjursraser. De insatser som görs av dem som håller hotade husdjursraser är nödvändiga för att säkerställa ett långsiktigt bevarande.

Delmål 5 (åtgärdsprogram för hotade arter och biotoper)

För allt fler arter knutna till odlingslandskapet minskar populationerna. Enligt Artdatabanken gäller detta arter knutna till hävdade sandmarker och fuktmarker som strandängar men även arter knutna till naturbetesmarker och arter beroende av dynga. Målet syftar till att värna de arter som är så sällsynta att de inte kan återhämta sig på egen hand även om förutsättningar skapas genom restaurering och återskapande av potentiella livsmiljöer. Det gäller främst de arter som i rödlistan anges som akut eller starkt hotade. I odlingslandskapet är 15–80 hotade arter i behov av särskilda insatser under den närmaste tioårsperioden. Det exakta antalet beror av hur andra insatser lyckas tillgodose arternas behov. Regeringen bedömer att ca 50 åtgärdsprogram behöver genomföras till år 2010. Särskild hänsyn bör tas till arter och biotoper som är listade i EG:s art- och habitatdirektiv (92/93/EEG) och fågeldirektiv (79/409/EEG).

Som första steg behövs i några fall fortsatt inventeringsarbete för att hitta lokaler för de aktuella arterna. För åtskilliga arter är dock kunskapen redan i dag så god att åtgärdsprogram snabbt bör kunna tas fram och börja tillämpas. För övriga arter bör åtgärdsprogrammen börja tillämpas successivt under den närmaste tioårsperioden. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att i samverkan med berörda myndigheter, kommuner, markägare och frivilligorganisationer utforma och genomföra åtgärdsprogrammen. Vid ekologisk produktion förbättras förutsättningarna för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Åtgärder för att öka andelen ekologiskt odlad mark är därför av betydelse för att kunna nå delmålet.

Delmålet syftar till att utarbeta ett program för hur de äldre karaktärs-givande ekonomibyggnaderna kan underhållas och om möjligt fortsätta att nyttjas. Till år 2005 skall ett sådant program finnas.

Den traditionella bebyggelsen är av stor betydelse för landskapets karaktär och regionala särart. Upplevelsen och förståelsen av den svenska historien och det svenska kulturlandskapets omdaning och utveckling levandegörs då kulturmiljöer bevaras. Även bebyggelsens värde för regional utveckling och marknadsföring har understrukits i bl.a. Miljö- och landsbygdsprogrammet. Delmålet fokuserar på odlingslandskapets ekonomibyggnader eftersom det är dessa som är mest hotade. Det bidrar även till att utveckla den helhetssyn på odlingslandskapet som många remissinstanser efterlyst.

Miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv bygger den fjärde punkten på Miljömålskommitténs förslag till beskrivningar av skogs- och mellanbygderna respektive slättbygderna. Även sjätte och åttonde punkten bygger på en kompletterande beskrivning föreslagen av kommittén. Den nionde punkten har kompletterats för att omfatta även kulturmiljöaspekten. I övrigt är punkterna desamma som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål.

Konsekvenser av förslagen

Regeringens förslag innebär att jordbrukare som redan i dag bedriver ett hållbart jordbruk som bevarar natur- och kulturvärden ges möjlighet att fortsätta driften samtidigt som incitamentet att ytterligare inrikta driften mot hållbart brukande ökar för samtliga jordbruksföretag.

Länsstyrelserna behöver fortsätta sitt arbete med att informera markägare och brukare om odlingslandskapets värden och stärka arbetet med att samordna de olika ersättningsformer som finns, främst Miljö- och landsbygdsprogrammet, strukturstöd och lokala investeringsbidrag. Länsstyrelserna och kommunerna kommer att behöva intensifiera arbetet med att samordna sina resurser. Samhällsinsatserna inom området kommer därmed att bli effektivare. För delmålen 1–3, samt 6 krävs att länsstyrelsen i samarbete med regionala aktörer, regionaliserar de nationella målen till operativa mål för länet och för de naturgeografiska och kulturhistoriska regionerna.

Regeringens förslag innebär att en stor del av odlingslandskapets biologiska mångfald gynnas, att natur- och kulturhistoriska värden stärks och att det öppna varierade landskapet behålls samtidigt som en del av jordbrukets negativa miljöeffekter på biologisk mångfald motverkas. Det varierade landskapet har stort värde för friluftsliv och rekreation och medför också positiva effekter för turistnäringen. Ett bevarat odlingslandskap med ängar, hagar och traditionell bebyggelse är positivt för bygdens identitet och människors trygghet och förankring. De ökade möjligheterna till diversifiering och utveckling av nya produkter har

positiva effekter på sysselsättningen i glesbygd och möjligheterna till en levande landsbygd.

I skrivelsen En hållbar utveckling av landsbygden, m.m. (skr. 1999/2000:14), har regeringen förklarat sin avsikt att se över Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002. Regeringen avser att efter översynen och efter att ha övervägt förutsättningar för utökad EG-finansiering genom tillförsel av ytterligare medel från EG-budgeten eller genom modulering, överväga en utökning av programmet. Behovet av åtgärder och utvecklingen av programmet bör vara avgörande för hur en sådan utbyggnad bör se ut. Jordbruksverkets löpande utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken, utvärderingen av EU:s jordbrukspolitik år 2003 samt forskningsresultat kan också leda till ett effektivare utnyttjande av insatta medel.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö-kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 16,6 miljarder kronor under perioden 2001-2010. Utgifterna för huvuddelen av de föreslagna åtgärderna har budgeterats i Miljö- och landsbygdsprogrammet fram till och med 2006. Formuleringen av delmålen bygger på antagandet att åtgärderna i Miljö- och landsbygdsprogrammet förlängs i en kommande programperiod och att Sverige erhåller en finansiering från EU minst i nivå med den nuvarande. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bl.a. utveckling av program för växtgenetiska resurser och skydd av hotade arter. Regeringen beräknar därför att, i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen, tillföra ca 10 miljoner kronor per år 2002–2003, och från och med 2004 ca 20 miljoner kronor per år (se vidare avsnitt 25).

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö

Regeringens förslag:

1. Skador på mark och vegetation orsakade av mänsklig verksamhet skall vara försumbara senast år 2010.
2. Buller i fjällen från motordrivna fordon i terräng och luftfartyg skall minska och uppfylla följande specifikation, nämligen att
 - minst 60 % av terrängskotrar i trafik senast år 2015 skall uppfylla högt ställda bullerkrav (lägre än 73 dBA),
 - buller från luftfartyg senast år 2010 skall vara försumbart både inom regleringsområde klass A enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) och inom minst 90 % av nationalparksarealen.
3. Senast år 2010 skall merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet ha ett långsiktigt skydd som vid behov omfattar skötsel och restaurering.
4. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Regeringens bedömning: Miljökrav bör införas för terrängskotrar. I avvaktan på obligatoriska buller- och avgaskrav bör ett system för frivillig miljöklassning av nya terrängskotrar utvecklas och införas. Ett sådant system bör kompletteras med styrmedel för att påskynda introduktionen av miljöanpassade terrängskotrar.

Ett regionalt miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet kan ge ytterligare underlag för arbetet att nå miljö kvalitetsmålet.

Miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- Fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden bibehålls.
- Fjällens biologiska mångfald bevaras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, bevaras och utvecklas.
- Rennäring, turism, jakt, 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.
- Förslitningen av fjällvegetationen minskar och lavtäckets utbredning ökar i omfattning och tjocklek.
- 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 kulturvärden som är fria från buller och andra störningar ökar.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslog för delmålet om buller i fjällen ett något snabbare utbyte av äldre terrängskotrar.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag till delmål. Invändningarna rör främst delmålet om skador på mark och vegetation. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska Naturskyddsföreningen* och *Svenska Turistföreningen (STF)*, anser att delmålet om skador på mark och vegetation inte är realistiskt. *Svenska Samernas Riksförbund* anser att delmålet blir provisoriskt i avvaktan på Rennäringspolitiska kommitténs arbete. Länsstyrelsen i Jämtlands län är tveksam till en begränsning av turism och renskötsel för att minska nyttjandet av fjällen. *Sametinget* anför att underlag saknas för dra säkra slutsatser beträffande vegetationstäckets. *Sametinget* anser att målen är vagt formulerade och därmed svåra att följa upp. *Jordbruksverket* framhåller att rennäringens påverkan på de betespräglade växterna och den biologiska mångfalden i första hand bestäms av slaktuttaget. *Vägverket* betonar att EG:s maskindirektiv för närvarande inte medger att bullerkrav ställs på snöskotrar. *Sveriges Snöskoterägares Riksorganisation* anser att bullerkrav för terrängskotrar måste vara rimliga och samordnas med utvecklingen på världsmarknaden. Remissinstanserna är positiva till utarbetandet av ett regionalt miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*: Fjällen tillhör Sveriges och Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga natur- och upplevelsevärden. Människor har levt i fjällmiljön under flera tusen år och fjällen har därför betydande kulturmiljövärden. Ekosystemen innehåller relativt få arter och klimatet karakteriseras av kalla vintrar och korta somrar. Produktionsförmågan är i allmänhet låg i både mark- och vattenekosystemen och känsligheten för yttre störningar är ofta stor. I princip hela fjällområdet omfattas av rennäringen som bedrivs av den samiska befolkningen. Fjällområdet är samtidigt attraktivt för rekreation och friluftsliv i olika former.

Riksdagen har tidigare beslutat att avsätta vissa områden i fjällen som nationalparker och att fjällvärlden utgör område av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken med hänsyn till områdets natur- och kulturvärden. Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen skyddas enligt 3 kap. miljöbalken.

I syfte att främja en hållbar utveckling i fjällen redovisades i propositionen 1995/96:226 Hållbar utveckling i landets fjällområden ett samlat förslag till åtgärder rörande planering, miljöanpassning av terrängkörning, rennäring, flyg, mineralutvinning och turism. Riksdagen beslutade år 1996 om vissa åtgärder med anledning av propositionen (bet. 1996/97:JoU5, rskr. 1996/97:63). I 65 a § rennäringslagen (1971:437) sägs att rennäringen skall bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

I samband med införandet av en ny struktur i arbetet med miljömål beslutade riksdagen år 1999 om miljö kvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Det förutsattes därvid att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till delmål avseende bl.a. hotade arter i fjällmiljön samt trafik med motordrivna fordon i terräng och flyg.

Skälen för regeringens förslag och bedömning:

På grundval av förslag från Miljömålskommittén föreslår regeringen – utöver de delmål som riksdagen har efterfrågat – ytterligare två delmål: att begränsa skador på mark och vegetation samt att stärka skyddet för främst områden med höga kulturvärden.

I Sverige finns olika områden med miljö- och hushållningsproblem av regional räckvidd som det finns skäl att uppmärksamma också i ett riksperspektiv. Inom samhällsplaneringen för en hållbar utveckling har länsstyrelserna att bevaka att riksintressen i fråga om mark- och vattenanvändningen tillgodoses, att de nationella miljö kvalitetsmålen får genomslag i planeringen och att statlig sektorsplanering inom olika områden ges en regional anpassning och samordnas i hållbar riktning.

Det finns mot den bakgrunden skäl att på regional nivå behandla miljö- och hushållningsfrågorna mer sektorsövergripande. Med ett sådant arbete kan dessa frågor ges ökad tyngd i den lokala och regionala samhällsplaneringen.

Miljösituationen i fjällområdet bör analyseras i ett regionalt perspektiv samtidigt som en strategi och åtgärder tas fram för en bättre miljö framför allt för de mest känsliga områdena i fjällen. Regeringen avser att ge berörda länsstyrelser i uppdrag att upprätta ett regionalt miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet. Ett sådant arbete kan med utgångspunkt i de regionala miljöstrategierna, nationella miljö kvalitetsmål och riksintressen enligt miljöbalken ta till vara de utvecklingsmöjligheter och den potential för sysselsättning och tillväxt som ligger i resurshushållning och miljöanpassning inom ett visst område.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att miljö kvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö* kan nås inom en generation. Det förutsätter dock att berörda sektorer och samhället i övrigt lever upp till de krav på hänsyn till miljön som kommer till uttryck i de föreslagna delmålen.

Delmål 1 (begränsa skador på mark och vegetation)

Fjällmiljön är särskilt känslig och ett alltför intensivt nyttjande leder till skador på mark och vegetation. Extrema klimatförhållandena i sam-

verkan med låg produktionsförmåga ger växtligheten sämre betingelser för återhämtning. Miljömålskommittén framhöll betydelsen av att täckningsgraden hos främst lavtäcket i bottenskiktet skall vara av minst samma omfattning som i dag och att den inte får försämrans genom mänsklig påverkan som renskötsel, turism eller luftburna föroreningar. Lokalt och regionalt behövs ökad täckningsgrad hos vegetationstäcket.

Under senare år har påverkan från bl.a. terrängkörningen och rennäringen ökat i omfattning. Även påverkan från turistnäringen har medfört skador på mark och vegetation. Miljökvaliteten har successivt försämrats sett över en längre period och vissa områden i fjällen uppvisar långt gångna skador. Ett överutnyttjande av betesresursen har förekommit lokalt. Samtidigt är renbetet en förutsättning för att bevara såväl biologisk mångfald som betesresursen. Begränsningar av skador på mark och vegetation förutsätter minskad barmarkskörning, bättre lokal reglering av antalet renar och ökad hänsyn i turistnäringen.

I syfte att behålla vegetationstäcket på kalvfjället och förhindra erosionsskador föreslog kommittén som delmål att skador på mark och vegetation orsakade av mänsklig verksamhet senast år 2010 är försumbara. Flera remissinstanser anser att kommitténs delmål inte är realistiskt. Länsstyrelsen i Västerbottens län anför bl.a. att fjällandskapet i hög grad är ett kulturlandskap som under lång tid har påverkats av renbetning. Renskötseln kommer så länge den pågår att fortsätta att sätta sin prägel på fjällområdet och den liksom annan näringsverksamhet orsakar tidsbegränsade skador. Regeringen gör samma bedömning som länsstyrelsen men vill ändå uppmärksamma de problem som på vissa platser förekommer och som kan härledas till ett lokalt ökat betetryck. Delmålet bör framför allt ta sikte på nya, varaktiga skador sedan olika åtgärder har vidtagits och fått verka en tid. Det gäller t.ex. införande av terrängkörningsplaner och utveckling av nya, mindre miljöskadande terrängfordon. Det är angeläget att dessa åtgärder inte förtas av en ökad terrängkörning.

Regeringen bedömer att inriktningen bör vara att nya varaktiga skador på mark och vegetation orsakade av terrängkörning och annan mänsklig verksamhet skall vara försumbara senast år 2010. Resultat från bl.a. utveckling av mindre miljöskadande terrängfordon och kommande förslag från Rennäringspolitiska kommittén (dir. 1997:102) kan medföra att delmål och åtgärder bör bli föremål för ytterligare överväganden. Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03) väntas komma med sitt betänkande före utgången av år 2001.

Berörda länsstyrelser har haft regeringens uppdrag att i samråd med berörda samebyar upprätta åtgärdsprogram för överbetade områden i fjällen som underlag för att vidta bl.a. lämpliga åtgärder för att renbetet snabbt skall återhämta sig. Uppdraget redovisades till Jordbruksverket under år 1999.

Jordbruksverket har i uppdrag att ta fram en ny metod för renbetesinventering. Uppdraget har visat sig vara oväntat komplicerat. Regeringen avser att verka för att det slutförs snarast möjligt och att inventeringar kan påbörjas med utgångspunkt i resultat av detta arbete. I samband med den svensk-norska renbeteskommissionens arbete med en ny renbeteskonvention undersöks hur betestillgångarna bör utnyttjas för att ge ett långsiktigt underlag för en ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt

bärkraftig rennäring. Materialet bör också kunna utnyttjas för renbetesinventeringar. Med stöd av MISTRA (Stiftelsen för miljöstrategisk forskning) bedrivs forskning rörande olika aspekter avseende fjällen (Fjällmistra). Ett av programområdena rör renskötsel, ett annat rör naturvård, vari man bl.a. studerar hur ekologiska processer kan påverkas av mänskliga aktiviteter. Resultaten från detta arbete bör kunna ge ökad kunskap om hur delmålet kan uppnås.

När det gäller barmarkskörning har vissa motordrivna terrängfordon som används inom rennäringen, t.ex. terrängmotorcyklar, större påverkan än andra. Rennäringen bör samtidigt kunna bedrivas rationellt och med hjälp av modern teknik inom ramen för den hänsyn som krävs för att uppfylla näringens miljömål i rennärlagen. Det är dock angeläget att de fordon som ger de största negativa effekterna ersätts med nya, mindre miljöskadande fordon eller andra hjälpmedel.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att lämna förslag för att minska markskador från barmarksfordon. I rapporten Barmarkskörning på kalvfjäll (rapport 4845) lämnas förslag om bl.a. utformning av motordrivna fordon i kalvfjällsområdet, utvecklingsprojekt för "lågskadande" terrängfordon, begränsad användning av fordon på kalvfjällsområdet, terrängkörningsplan och avvecklingspremie. Rapporten har remissbehandlats.

Regeringen anser att det behövs en utveckling och introduktion av mindre miljöskadande terrängfordon för barmarkskörning samtidigt som alternativa metoder utvecklas i rennäringen. Ett sådant utvecklingsarbete av terrängfordon bör bedrivas i nära samråd med branschen.

I syfte att bättre kunna reglera barmarkskörningen kommer regeringen att införa krav på terrängkörningsplaner i terrängkörningsförordningen (1978:594). En sådan plan, som bör upprättas av sameby i samråd med länsstyrelsen, skall vara en överenskommelse om barmarkskörningens omfattning och ange körstråk för regelbunden trafik.

Sametinget har föreslagit att samebyarna skall upprätta miljöprogram innehållande en strategi för hur skador på mark och vegetation skall undvikas. Även restaureringsåtgärder bör kunna behandlas i de fall skador har uppkommit. Regeringen anser att sådana program kan fylla en viktig funktion när det gäller åtgärder för att begränsa skador från såväl renbete som barmarkskörning. Regeringen anser i likhet med Miljömålskommittén att det behövs en fortsatt utveckling av alternativa metoder i rennäringen för att begränsa skador på mark och vegetation.

Regeringen anser att viss terrängkörning i fjällen måste godtas även i fortsättningen. Det gäller försvaret, räddningstjänsten och annan samhällsviktig verksamhet.

En ökande nationell och internationell turism i fjällområdet med olika typer av anspråk medför ökade risker för att områden med natur- och kulturmiljövärden utsätts för slitage och andra skador. Det är angeläget att turismen i ökad utsträckning styrs till sådana former som bidrar till att främja ett hållbart nyttjande av fjällen. Turistdelegationen har getts ett tydligt sektorsmål för miljön när det gäller turismen. Kommunerna har samtidigt en viktig roll genom att de i sin fysiska planering kan ge förutsättningar för en hållbar turism. Naturvårdsverket har dessutom att utvärdera de föreskrifter som utfärdas med stöd av nationalparksförordningen (1987:938).

I fjällen är områden med ostördhet särskilt viktiga och tystnaden utgör normalt en grundläggande upplevelsequalität. Många människor söker sig till fjällen för att den bullerfria miljön uppskattas. Även relativt låga bullernivåer kan här upplevas som störande. Användningen av motoriserade färdmedel i fjällen har ökat markant under de senaste decennierna. Framför allt gäller detta användningen av terrängskotrar, i första hand snöskotrar. Flygtrafiken utgör en av bullerkällorna i fjällen. Den ökade trafiken med motordrivna fordon i terrängen och med flyg har inneburit att buller och andra störningar har ökat påtagligt. Det blir allt svårare att finna av motortrafik ostörda områden i fjällen. Regeringen anser att bullerstörningar från motordrivna fordon i terrängen och från flyg bör begränsas i fjällen. Det kan ske genom dels restriktioner för användningen inom vissa områden, dels åtgärder vid själva bullerkällan. Genom åtgärder vid bullerkällan uppnås en allmän sänkning av bullernivån men också en arealmässig minskning av det område som påverkas.

År 1997 infördes skärpta regler i terrängkörningslagen (1975:1313) för användningen av motordrivna färdmedel i regleringsområden, tidigare allmänt benämnda skoterförbudsområden. Regeringen har därefter inrättat ytterligare regleringsområden i fjällen med skärpta restriktioner för trafik med motordrivna fordon i terrängen samt med en klassificering av områdena. Av propositionen 1995/96:226 Hållbar utveckling i landets fjällområden framgår att kvaliteten i fråga om tystnad och orördhet inom ett område bl.a. bestäms av i vilken utsträckning länsstyrelsen beslutar om undantag från skoterförbudet och tillåter skoterleder. Regeringen har vid prövning av överklagade ärenden gett uttryck för en restriktiv syn på möjligheten att tillåta skotertrafik inom regleringsområden (se t.ex. M 2000/951/Na som rörde regleringsområdet Kebnekaise).

Kommunerna har dessutom getts möjlighet att besluta om regleringsområden. Statliga medel har avsatts t.o.m. år 2001 som bidrag till att anlägga allmänna skoterleder och andra anläggningar för skotertrafik i syfte att åstadkomma en bättre kanalisering av skotertrafiken och på så sätt minska bullerstörningar och konflikter med andra intressen. En hastighetsbegränsning för terrängskotrar har införts bl.a. för att minska bullerstörningarna. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att senast den 1 mars 2002 göra en samlad redovisning och utvärdering av lokalt och regionalt arbete med regleringen av färdsele med fordon i terrängen i de svenska fjällen. Om problemen då i allt väsentligt skulle visa sig kvarstå kan regeringen komma att överväga en skärpning av regleringen.

I syfte att begränsa bullret föreslog Miljömålskommittén som delmål att buller från motordrivna fordon och flyg i fjällen minskar och uppfyller vissa specifikationer senast år 2010. Om miljö kvalitetsmålet skall kunna nås förutsätts samtliga terrängskotrar successivt ha bytts ut mot tystare skotrar.

För närvarande skall terrängmotorfordon enligt Vägverkets föreskrifter (VVFS 1993:17) vara så ljuddämpade att de avger en bullernivå som inte överstiger 85 dBA. De svenska bulleremissionsnormerna har varit gällande i ca 25 år. Bullernivåerna för terrängmotorfordon är betydligt högre än motsvarande gränsvärden för t.ex. bilar och motorcyklar.

Regeringen anser att denna bullernivå är alltför hög för att delmålet skall kunna nås. Regeringen anser därför att bulleremissionerna från terrängskotrar bör begränsas ytterligare.

Genom direktiv 2000/14/EG (EGT L 162, 3.7.2000, s. 1, Celex 32000L0014) antogs inom EU gemensamma bullerkrav för viss utrustning som är avsedd att användas utomhus. Terrängskotrar omfattas av direktivet men inga gränsvärden läggs fast för terrängskotrar. Mot bakgrund av att det här är fråga om ett s.k. harmoniserat direktiv (se avsnitt 5.1) är det endast frivilliga krav som kan tillämpas i Sverige. Sverige kommer dock inom EU att verka för att också gränsvärden avseende buller för terrängskotrar kommer att införas.

Terrängskotrar berörs i dag inte av några avgaskrav. Samtidigt svarar skotrar för ca 60 % av kolväteutsläppen från arbetsmaskiner i Sverige. Miljöklassutredningen föreslog i sitt betänkande Miljöklassning av snöskotrar (SOU 1995:97) att ett miljöklasssystem med avgas- och bullerkrav skulle införas för terrängskotrar. År 1996 anmälde Sverige en lagstiftning om detta till EU. I avvaktan bl.a. på att USA, som är den dominerande terrängskotermarknaden, skall införa avgaskrav har införandet av avgaskrav inom EU skjutits upp. Det förslag till avgaskrav för bensindrivna arbetsmaskiner och arbetsredskap som för närvarande behandlas inom EU innebär att avgaskrav för bensindrivna arbetsmaskiner hamnar inom det område inom vilket det krävs harmoniserade regler. Problemet är dock att terrängskotrar används i större skala endast i Sverige och Finland, varför merparten medlemsländer knappast ser något behov av regler. Regeringen avser därför att driva frågan om att Sverige måste ges möjlighet att införa sådana krav.

För att miljö kvalitetsmålet skall kunna nås inom en generation anser regeringen, i avvaktan på obligatoriska miljökrav, att ett system för frivillig miljöklassning av terrängskotrar bör utvecklas och införas. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samarbete med Vägverket och Arbetarskyddsstyrelsen se över frågan om ett miljöklasssystem för att öka införandet av miljöanpassade skotrar. I uppdraget kommer att ingå att det i de frivilliga miljöklasserna skall uppställas särskilda krav på bulleremissioner. Kraven bör samordnas med bullerkraven i direktiv 2000/14/EG samt med förslag till avgaskrav inom EU för bensindrivna arbetsmaskiner och arbetsredskap.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att introduktionen av miljöanpassade skotrar inledningsvis kommer att gå långsammare än vad kommittén antog. Regeringen föreslår därför som delmål att buller från motordrivna fordon i fjällen minskar och uppfyller specifikationen att minst 60 % av terrängskotrarna uppfyller högt ställda bullerkrav (lägre än 73 dBA) senast år 2015. Med införande av frivilliga kriterier för miljöklassning och därefter obligatoriska miljökrav bedöms samtliga terrängskotrar i trafik vara miljöanpassade år 2020–2025. Om utbytet av terrängskotrar vid framtida uppföljning av delmålet skulle visa sig bli lägre kan regeringen komma att behöva överväga även andra åtgärder i syfte att begränsa bullret i känsliga fjällområden, t.ex. sänkt hastighet.

När det gäller begränsning av buller från flyget föreslår regeringen i likhet med kommittén ett delmål om att buller från luftfartyg i fjällen minskar. Som ett mått på minskningen anges att buller från luftfartyg

senast år 2010 är försumbart både inom skoterregleringsområde klass A enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) och inom minst 90 % av nationalparksarealen.

Luftfartsverket har haft i uppdrag att, i samarbete med Naturvårdsverket, Försvarmakten och berörda länsstyrelser, göra en översyn av restriktioner beträffande överflygning av och landning med luftfartyg i känsliga fjällområden. Uppdraget har redovisats våren 2000. Regeringen anser i likhet med kommittén att de av Luftfartsverket föreslagna åtgärderna tillgodoser det föreslagna delmålet avseende buller från flyget. Regeringen avser med utgångspunkt i dessa förslag att införa förbud för starter och landningar med luftfartyg i olika regleringsområden enligt terrängkörningslagstiftningen och i områden med skydd enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Restriktionerna kommer dock inte att gälla s.k. nyttoflyg. Överflygning över sådana områden understigande viss höjd över marken eller hinder på visst avstånd kommer att förbjudas utom i samband med start och landning. Regeringen överväger även att införa anmälningsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för all organiserad flygverksamhet i fjällen. Regeringen kommer även att mot bakgrund av nämnda utredning och Miljömålskommitténs överväganden, se över förhållandet mellan olika regleringar vad avser flyg i känsliga fjällområden.

Delmål 3 (skydd av områden med höga natur- och kulturvärden)

Fjällområdet har från såväl nationella som internationella utgångspunkter stora natur- och kulturvärden som ställer höga krav på hänsyn och långsiktigt skydd. Fjällen är ett natur- och kulturlandskap där människor levat och verkat under lång tid. Samspelet mellan människor och fjällens naturresurser har inte bara varit en förutsättning för överlevnad utan även skapat biologiskt och kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Nu ställs många nya anspråk på fjällområdet samtidigt som traditionella näringar har en vikande lönsamhet. Strukturomvandling och konkurrerande intressen påverkar fjällens natur- och kulturmiljöer. Det är viktigt att fjällbygderna kan fortleva och att rennäring jämte andra traditionella verksamheter kan leva vidare och utvecklas. Rennäringen har också stor betydelse för upprätthållandet av natur- och kulturmiljövärdena. Möjligheterna att bevara fjällens helhetsvärden påverkas av hur anspråken från olika former av exploatering hanteras.

Regeringen konstaterar i likhet med kommittén att behovet av varsamt brukande och ett långsiktigt skydd i fjällen i första hand rör områden med höga kulturvärden. Många av dessa områden innehåller även höga naturvärden som är beroende av fortsatt hävd. Samiska och agrara miljöer samt äldre turistanläggningar är viktiga kulturmiljöer att slå vakt om. Det långsiktiga skyddet kan åstadkommas genom t.ex. att bilda kulturresevat men framför allt genom att stödja verksamheter som förvaltar miljöerna. Fjällvärlden består av områden som med hänsyn till sina natur- och kulturvärden är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Flertalet områden med höga naturvärden i fjällen har redan skydd med stöd av 7 kap. miljöbalken som nationalparker och naturreservat. Dessa områden rymmer även många kulturhistoriskt värdefulla lämningar och miljöer. Arbetet med Natura 2000 omfattar också

fjällandskapet liksom arbetet inom Arktiska rådet med att bevara arktisk flora och fauna.

Regeringen föreslår som delmål att merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet senast år 2010 har ett långsiktigt skydd som vid behov innefattar skötsel och restaurering. Målet syftar främst till att områden som har höga kulturvärden kan fortleva och utvecklas. För att fjällens kulturhistoriska särprägel skall kunna bevaras krävs att traditionella verksamheter fortsatt bedrivs och att nya verksamheter varsamt fogas till den befintliga kulturmiljön.

För arbetet på att nå detta mål krävs ett kompletterande kunskapsunderlag om fjällens forn- och kulturlämningar. Regeringen förutsätter att ansvariga myndigheter tar fram ett sådant underlag i samverkan med berörda aktörer. Underlaget är samtidigt viktigt för en kommande översyn av riksintressen för kulturmiljövården enligt 3 kap. miljöbalken och för att utveckla de värdebeskrivningar som finns för områden som med hänsyn till sina kulturvärden i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken.

Regeringen kommer att förutsättningslöst diskutera den inventering och klassificering av befintliga fjällägenheter som genomfördes åren 1995–1996, med utgångspunkt i deras natur- och kulturvärden, bl.a. för att tydligare klarlägga skyddsbehov och behov av medel för drift och underhåll. Regeringen kommer att överväga särskilda insatser för att slå vakt om de natur- och kulturvärden som är knutna till det fjällnära jordbruket. Sådana insatser avses dock inte genomföras inom ramen för jordbrukspolitikerna.

Sametinget har föreslagit att samebyarna bör upprätta särskilda miljöprogram. Regeringen anser i likhet med Miljömålskommittén att en strategi för kunskapsuppbyggnad och bevarande av det samiska kulturarvet lämpligen bör ingå i miljöprogrammet.

Utredningen om minerallagen, markägarna och miljön har nyligen överlämnat sitt slutbetänkande Minerallagen, markägarna och miljön (SOU 2000:89). Utredningen har bl.a. övervägt frågor om skyddet för värdefull miljö vid undersökningsarbeten. Utredningens förslag kommer att övervägas efter remissbehandling.

Delmål 4 (åtgärdsprogram för hotade arter)

Fjällens ekosystem innehåller relativt få arter och känsligheten för yttre störningar är stor. Vissa arter eller stammar är så utsatta att de är akut eller starkt hotade. Antalet rödlistade arter med hemvist i fjällkedjan har ökat enligt Artdatabanken. En viktig faktor för biologisk mångfald – de periodiska smågnagarcyklerna – har försvunnit, något som även får effekt på smågnagarnas predatorer. I regeringens proposition 2000/01:57 Sammanhållen rovdjurspolitik belyses problematiken för de stora rovdjuren och åtgärder föreslås för att dessa skall bli kvar i fjällmiljön. Det är väsentligt att klarlägga bakgrunden till förändringarna i smågnagartillgången, vilket kräver ytterligare forskning om fjällens ekologi.

Hotade arter skyddas ofta genom generella åtgärder för att nå naturvårdsmålen i stort, exempelvis områdesskydd och anpassning av skogs- och jordbruksmetoder. För vissa arter krävs dock artvis utformade åtgärder. Det kan gälla arter som kan komma i direkt konflikt med

människors verksamheter eller intressen, t.ex. de stora rovdjuren. Det kan även vara fråga om arter som av andra skäl har särskilda behov vilka inte kan tillgodoses genom generella åtgärder. För sådana arter krävs särskilda åtgärdsprogram som klargör behov av åtgärder och samtidigt fördelar ansvar och kostnader för åtgärderna.

Arter som i första hand kan komma i fråga för åtgärdsprogram är ofta akut hotade arter för vilka kunskapsläget är tillräckligt för att sätta in åtgärder. Även lokala fiskstammar kan i vissa områden vara hotade. En viktig åtgärd kan vara att förbättra kunskapen om en art som underlag för fortsatta åtgärder. Målet bör vara att värna den biologiska mångfalden och de särskilda arter som är så sällsynta och tillbakaträngda att de inte kan återhämta sig på egen hand även om miljön förbättras. Särskild hänsyn bör också tas till arter som återfinns i EG:s art- och habitatdirektiv 92/43/EEG (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 31992L0043) eller fågeldirektiv 79/409/EEG (EGT L 103, 25.4.1979, s. 1, Celex 31979L0409) och som förekommer i denna miljö.

Regeringen föreslår i likhet med kommittén ett delmål om att åtgärdsprogram skall inledas senast år 2005 för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder. Regeringen avser att ge ett uppdrag till Naturvårdsverket att, i samverkan med Artdatabanken och i samråd med andra myndigheter, upprätta, genomföra och utvärdera åtgärdsprogram för hotade arter. Regeringen anser att det samtidigt är angeläget att Fiskeriverket gör en översyn av fritidsfiskets och husbehovsfiskets påverkan på fiskbestånden.

Sverige skall aktivt agera internationellt för att nå delmålet bl.a. inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald, Konventionen om bevarande av hotade djur och växter i Europa (Bernkonventionen) samt Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen).

Miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljökvalitetsmålet i ett generationsperspektiv är de första sex punkterna oförändrade i förhållande till vad som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål.

De sista fyra punkterna är kompletteringar som har föreslagits av Miljömålskommittén. Lydelsen av de två sista av dessa har modifierats något.

Konsekvenser av förslagen

Ett genomförande av föreslagna åtgärder för miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* berör främst samer, skoteranvändare, turister och andra som utövar friluftsliv. Verksamheter som berörs är i första hand rennärings-, turistnäringen och flyget. Det är svårt att beräkna de samhälls-ekonomiska kostnaderna för åtgärderna. Regeringen bedömer att föreslagna åtgärder kan vidtas utan ökade offentliga utgifter t.o.m. år 2003.

Bevarandet av de svenska fjällens ursprunglighet, deras mycket höga upplevelsevärden samt stora natur- och kulturvärden är avgörande för en utvecklad svensk turism i fjällen. Allemansrätten ger alla tillträde till fjällen. Den enskilde markägaren kan erhålla intäkter för service eller

annat som denne anordnar för friluftslivet. Samtidigt har en utvecklad turistnäring ett stort ansvar för fjällens miljövården.

Åtgärder för att begränsa barmarkskörningens markskador får vissa kostnadskonsekvenser. Utvecklingsprojekt för mindre miljöskadliga terrängfordon kan genomföras med stöd av befintliga forskningsmedel. Sektorns kostnad – främst för samerna – för inköp av tekniskt förbättrade motorcyklar och fyrhjulingar i renskötseln bedöms uppgå till ca 900 000 kronor per år t.o.m. år 2010. Studier av konsekvenser för rennäringen ingår emellertid inte. Åtgärderna för att begränsa skador på mark och vegetation innebär viktiga steg mot en hållbar rennäring och en långsiktigt bevarad produktionsförmåga. Samtidigt erhålls positiva effekter för friluftslivet och för biologisk mångfald. Bättre terrängfordon ger också minskade fysiska skador på förare.

Störst ekonomiska konsekvenser får utbytet av äldre terrängskotrar till mer miljöanpassade skotrar som följer av delmål 2 (buller i fjällen). Införandet av miljökrav på terrängskotrar innebär ökade kostnader för enskilda vid köp av ny skoter. Vid den i delmålet antagna utbyttestakten beräknas sektorns sammanlagda merkostnad – främst för inköp av miljöanpassade skotrar – uppgå till 50–55 miljoner kronor per år t.o.m. år 2010. För åren efter år 2010 och när obligatoriska miljökrav har införts bedöms merkostnaden till ca 90 miljoner kronor per år. Miljöanpassade skotrar tillsammans med införd skärpt reglering av terrängkörningen, bl.a. regleringsområden, minskar bullret och utsläppen av kolväten m.m. samtidigt som arealen områden fria från buller ökar. Konflikterna mellan det rörliga friluftslivet och skoteranvändarna bedöms samtidigt minska. Det blir positiva effekter för turism och friluftsliv liksom bättre hälsa för skoteranvändare. Minskad besöksfrekvens i känsliga områden genom förbud mot landning med flyg minskar störningar på växter och djur.

Arbetet med regionala miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet kan ge underlag för att ta till vara de utvecklingsmöjligheter och den potential för sysselsättning och tillväxt som ligger i resurshushållning och miljöanpassning.

Inventeringar av forn- och kulturlämningar samt skydd och vård av byggnader i fjällen bör på sikt ge positiva effekter för bevarandet av kulturmiljövården och för turistnäringen. Ett förbättrat kunskapsunderlag medför att också exploateringar kan genomföras med större hänsyn till miljön. Förbättrad kunskap om det samiska kulturarvet ger goda förutsättningar att skydda och förvalta arvet. Fjällägenheter och fjälljordbruk kan också hållas levande. Flera nationalparker och skydd av andra områden skulle leda till positiva effekter för turistnäringen och för bevarandet av den biologiska mångfalden.

Arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter ger tillsammans med övriga åtgärder inom miljökvalitetsmålet bättre förutsättningar för den biologiska mångfalden.

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljökvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 100 miljoner kronor under perioden 2001–2010. Inventeringar av forn- och kulturlämningar samt skydd och vård av byggnader i fjällen, med en beräknad kostnad om ca 5 miljoner kronor per år, kan utföras inom ramen för berörda myndigheters anslag. Regeringen har i budgetpropositionen för 2001 föreslagit ökat anslag till kulturresevat med 5 miljoner kronor per år. Regeringen bedömer att det

behövs ytterligare resurser för bl.a skydd av värdefulla miljöer. Regeringen beräknar därför att från och med 2004 tillföra ca 10 miljoner kronor per år i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25). Prop. 2000/01:130

Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Delmål för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

Regeringens förslag:

Planeringsunderlag

1. Senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande 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 skall tas till vara och utvecklas,
 - hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas,
 - hur energianvändningen skall effektiviseras, hur förnybara energiresurser skall tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft skall främjas.

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

2. Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden. Samtidigt skall minst 25 % av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

Buller

3. Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.

Uttag av naturgrus

4. År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgöra minst 15 % av ballastanvändningen.

Avfall

5. Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall skall minska med minst 50 % till år 2005 räknat från 1994 års nivå samtidigt som den totala mängden genererat avfall inte ökar.
6. Samtliga avfallsdeponier har senast år 2008 uppnått enhetlig standard och uppfyller högt uppställda miljökrav enligt EU:s beslutade direktiv om deponering av avfall.

Energianvändning m.m. i byggnader

7. Miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre år 2010 än år 1995. Detta skall bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska.

Regeringens bedömning:*Planeringsunderlag*

Den fysiska planeringen bör användas som styrmedel för att uppnå en god bebyggd miljö. Utveckling av program och strategier för frågor om miljöanpassade transporter, natur- och kulturvärden och miljöanpassad energiförsörjning ger underlag och utgångspunkter för en fysisk planering och ett samhällsbyggande som kan bidra till att nå miljö kvalitetsmålet. Det ger också bättre förutsättningar för samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer när det gäller åtgärder i miljöarbetet. Kommunerna och länsstyrelserna har tillsammans med andra berörda myndigheter viktiga roller i arbetet med att utveckla program och strategier.

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Det finns goda förutsättningar att nå delmålet om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Intresset för de kvaliteter som denna bebyggelse representerar har ökat, inte minst hos allmänheten. Kulturmiljön ses numera inte enbart som ett arv som skall vårdas utan som en värdefull tillgång som skall användas och utvecklas. Kulturmiljövårdens byggnadsregister, som nyligen utvecklats, medverkar också till förbättrade möjligheter att ta hand om och utvärdera den värdefulla bebyggelsen. Ansvar för genomförandet ligger framför allt på de kulturvårdande myndigheterna och på kommunerna. Ytterligare utredningsarbete behövs för att kunna formulera delmål för vilka kulturvärden i den byggda miljön som är centrala för en hållbar utveckling och hur den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen kan få ett förbättrat långsiktigt skydd.

Buller

Delmålet om buller fokuserar på trafikbuller som är det bullerslag som stör flest människor. De riktlinjer som riksdagen ställt sig bakom speglar en hög ambitionsnivå. Under pågående planperiod genomför trafikverken och Försvarmakten bullerskyddsåtgärder för att minska de allvarligaste störningarna. Med en fortsatt statlig finansiering och

ett fördjupat kommunalt engagemang och nya förutsättningar för kommunal planering bedömer regeringen att delmålet kommer att uppnås. För att miljö kvalitetsmålet skall kunna uppnås krävs dels ett framgångsrikt arbete på nationellt och internationellt plan för att minska bullret från källorna, dels åtgärder för att minska annat buller än trafikbuller.

Uttag av naturgrus

Arbetet med att minska uttaget av naturgrus och att öka andelen återanvänt material bör fortsätta i samarbete med branschen. Sveriges geologiska undersökning (SGU) bör få i uppdrag att tillsammans med berörda intressenter och sektorsmyndigheter utveckla frivilliga överenskommelser. En utvärdering bör sedan tjäna som underlag för vidare överväganden. I uppdraget bör ingå att utveckla kravspecifikationer och metoder för att avgöra vilka hushållnings- och miljöaspekter som bör gälla för användningen av naturgrus och alternativa material.

Avfall

Omställningen till ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall bör fortsätta enligt tidigare riktlinjer, dvs. mängden avfall för slutlig behandling och avfallets farlighet bör minska samtidigt som avfallet bör behandlas utifrån dess inneboende egenskaper. Den totala mängden genererat avfall bör inte heller öka. Regeringen gör bedömningen att det finns goda möjligheter att nå delmålet att skapa säkra deponier med enhetlig standard. Styrinstrumentet för detta mål finns redan i form av EG-direktiv för deponering av avfall. Regeringen anser att redan vidtagna åtgärder i övrigt kommer att räcka för att bidra till att målet kan nås. Det behövs dock en utvärdering och analys av de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en skatt på förbränning av avfall. När det gäller delmålet att den totala mängden genererat avfall inte bör öka gör regeringen bedömningen att föreslagna åtgärder under strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp, som omfattar en miljöorienterad produktpolitik (se avsnitt 21), kommer att bidra till att delmålet uppfylls.

Energianvändning m.m. i byggnader

Energianvändningen i byggnader bör minska i både nya och befintliga byggnader. Användningen av fossil energi i bostäder och lokaler skall minska kontinuerligt. Miljömålskommittén har lämnat förslag till delmål även beträffande inomhusmiljön. Inomhusmiljön och energianvändningen i byggnader påverkar varandra ömsesidigt, varför dessa frågor bör belysas ytterligare. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen med sina överväganden i dessa frågor. I det sammanhanget kommer regeringen också att ta upp radonfrågorna, som av kommittén har redovisats under miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* (avsnitt 11). Vad gäller frågan om direktverkande elvärme bör följande noteras. Effekterna av ett eventuellt förbud mot direktverkande elvärme i nya byggnader år 2005 bör analyseras liksom effekterna av att begränsa möjligheterna till sådan värme i nya fritidshus. Energi- och miljödeklarationer av byggnader är åtgärder som

syftar till att bl.a. minska energianvändningen. Frågan ingår i det pågående regeringsuppdraget till Boverket att bedriva en försöksverksamhet med att deklarerera byggnader.

Återföring av fosfor till kretsloppet

Fosfor från organiskt avfall och avloppsslam bör ingå i kretsloppet mellan stad och land och återföras till jordbruksmark eller annan produktiv mark utan risk för hälsa och miljö. För närvarande saknas dock det tekniska underlag som möjliggör ett kvantitativt och tidsatt delmål för denna fråga. Som en konsekvens av uppfyllelsen av miljö-kvalitetsmålet *En giftfri miljö* bör dock även avloppsslam på sikt bli så rent att det kan återföras till jordbruksmark.

Ny teknik bör utvecklas och införas för att skapa rena och effektiva kretslopp av fosfor. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att tillsammans med berörda parter ta fram en långsiktig strategi för återföring av fosfor till åkermark. Regeringen avser att senast år 2005 återkomma med förslag till delmål.

Miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* bör i ett generationsperspektiv enligt regeringens bedömning innebära bl.a. följande:

- 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.
- Boende- och fritidsmiljön, samt så långt möjligt arbetsmiljön, uppfyller samhällets krav på gestaltning, frihet från buller, tillgång till solljus, rent vatten och ren luft.
- Natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek, rekreation, lokal odling samt ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses.
- Den biologiska mångfalden bevaras och utvecklas.
- Transporter och transportanläggningar lokaliseras och utformas så att skadliga intrång i stads- eller naturmiljön begränsas och så att de inte utgör hälso- eller säkerhetsrisker eller i övrigt är störande för miljön.
- Miljöanpassade kollektivtrafiksystem av god kvalitet finns tillgängliga och förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda.
- Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.
- Mark- och vattenområden är fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroreningar.

- Användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt och främst förnybara energikällor används.
- Naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet.
- Naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet bevaras.
- Den totala mängden avfall och avfallets farlighet minskar.
- Avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återförs i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.

Miljömålskommittens förslag

Planeringsunderlag

Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag förutom att avgränsningen 'äldre' har utgått.

Buller

Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Kommitténs förslag till delmål för år 2010 var en minskning av trafikbullerstörningar med 10% jämfört med år 1998. Kommittén hade även ett delmål för år 2020.

Uttag av naturgrus

Överensstämmer i stort med regeringens förslag och bedömning. Kommittén hade dock ett kvantifierat mål för uttaget av naturgrus år 2020.

Avfall

Överensstämmer i stort med regeringens förslag såvitt gäller deponering av avfall och den totala mängden genererat avfall. Kommittén föreslog ytterligare ett delmål som handlar om att mängden material och energi som varor och tjänster (funktioner) förbrukar under sin livscykel skall minska till år 2010 jämfört med år 2000.

Energianvändning m.m. i byggnader

Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Kommittén föreslog att det i delmålet skulle sättas en övre gräns för energianvändningen i nya byggnader för år 2010 samt ett delmål för den totala energianvändningen. I förslaget gavs vidare delmålet en annan formulering vad avser direktverkande elvärme och användningen av fossila energikällor. Kommittén föreslog också delmål vad avser inomhusmiljön.

Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslog ett delmål som innebär dels att minst 75 % av fosfor från avfall och avlopp senast år 2010 ingår i kretsloppet mellan stad och land, dels att den beslutade kvantiteten kan återföras till jordbruksmark eller annan produktiv mark utan risk för hälsa och miljö.

Remissinstanserna

Planeringsunderlag

Naturvårdsverket, Boverket och flertalet länsstyrelser m.fl. är positiva till förslaget. Många remissinstanser, bl.a. *Svenska Kommunförbundet*, dåvarande *Byggnadsnämnden*, *Stockholms kommun* och *Boverket* anser det dock motsägelsefullt att lyfta fram samhällsplanering som styrmedel utan att samtidigt behandla hållbar utveckling i hela dess bredd, dvs. såväl ekonomisk och social som ekologisk hållbarhet. Dessa remissinstanser efterlyser dessutom en diskussion om målkonflikter, prioriteringar och avvägningar såväl mellan miljömålen som mot andra samhällsmål och mellan sektorer.

Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Kommunförbundet*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Göteborgs kommun*, ifrågasätter delmålet med motiveringen att det är fråga om medel och inte mål, att det avser frivilliga lokala åtgärder och att det inte går att följa upp och utvärdera. *Riksantikvarieämbetet* m.fl. anser att målet behöver vidareutvecklas i väsentliga delar, bl.a. utifrån vad som framgår av Handlingsprogrammet för arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117).

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Riksantikvarieämbetet m.fl. remissinstanser anser att förslaget om inventering av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inte bör begränsas till den äldre bebyggelsen utan inriktas mot den hotade bebyggelsen och att ett program för skydd bör finnas senast år 2005. Ämbetet föreslår även en viss omformulering av delmålet i övrigt. *Sveriges Lantbruksuniversitet* m.fl. menar att målet bör inriktas mot bebyggelsemiljöer och inte mot byggnader. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* pekar på bebyggelsemiljöerna som tillgångar i den regionala utvecklingen. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller vikten av att samtliga kommuner utarbetar kulturmiljöprogram som redovisar kulturhistoriskt värdefull bebyggelse men anser att bebyggelsen kan registreras i 'enklare' register.

Buller

Remissinstanserna är i stort positiva till Miljömålskommitténs förslag. Flertalet remissinstanser anser det riktigt att inrikta etappmålet på trafikbuller. Några, däribland *Folkhälsoinstitutet* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, anser dock att det också borde finnas mål för andra typer av buller, som t.ex. lågfrekvent buller från industriverksamheter. Kommitténs målförslag stöds av flera instanser, däribland *Naturvårdsverket*, *Chalmers tekniska högskola* och *Institutet för miljömedicin*.

Några anser att ambitionsnivån fram till år 2010 är för låg. Denna synpunkt framförs av *Vägverket* och *Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA)* m.fl. Andra, t.ex. *länsstyrelserna i Kronobergs, Örebro och Värmlands län*, bedömer däremot att målsättningen, framför allt för perioden fram till år 2020, är för hög eller orealistisk. Flera remissinstanser påpekar också att det krävs både styrmedel och ekonomiskt stöd för att klara målet. Några remissinstanser, däribland *Vägverket*, *SIKA* och *Bygghörsningsrådet*, understryker betydelsen av att s.k. relativt tysta områden, även utanför skärgården och fjällvärlden, värnas i planeringen. *Försvarets forskningsanstalt* och *Banverket* anser att det är olyckligt att det inte finns något etappmål för riktvärden för buller vid fasad eller uteplats.

Uttag av naturgrus

Få remissinstanser har yttrat sig över kommitténs förslag till delmål om minskat uttag av naturgrus. De som yttrat sig är positiva till målsättningen men har olika syn på vilka åtgärder som är nödvändiga för att nå målet. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* anser att myndigheten bör få i uppgift att inventera naturgrusförekomsterna i landet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det endast är motiverat med en grusinventering fokuserad på värdet för vattenproduktion. *Länsstyrelsen i Uppsala län* finner att kommitténs delmål om att begränsa uttaget av naturgrus i landet till högst 3 miljoner ton per år blir svårt att uppfylla och att målet förutsätter registrering av husbehovstäckter. Någon ny naturgrusinventering är enligt länsstyrelsen inte befogad utan resurser bör i stället koncentreras på kunskap om återanvändning och ersättningsmaterial. *Grus- och Makadamföreningen* ansluter sig till kommitténs målsättning under etappmål 6 under förutsättning att kommitténs förslag om frivillighet kommer att gälla. Föreningen har uppmanat branschen att minska uttaget av naturgrus. *Statens geotekniska institut (SGI)* påpekar vikten av stöd till handläggarna på miljömyndigheterna för att de skall kunna bedöma möjligheterna att i stället för naturgrus använda olika ersättningsmaterial. *Jernkontoret* anser att kommitténs förslag om återanvändning av "rent" material ger ett felaktigt intryck av återanvändbart material och restprodukter och föreslår i stället benämningen "andelen kvalitetskontrollerat återanvänt material". På så sätt ges bättre möjlighet att bedöma användning av ersättningsmaterial vad avser både funktion och miljöpåverkan.

Avfall

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över avfallsfrågorna är positiva till kommitténs förslag. *Naturvårdsverket* anser att det är viktigt att en ökad återvinningskapacitet skapas för att målet skall kunna nås. *Bygghörsningsrådets Kretsloppsråd* påpekar problemen med att följa upp deponimängderna. *Statistiska centralbyrån* framhåller dock att den har kompetens att bedriva ett sådant arbete.

Energianvändning m.m. i byggnader

Bygghörsningsrådets Kretsloppsråd anser att formulerade delmål är dåligt förankrade i praktisk erfarenhet. Rådet anger att en rad orsaker kan leda till

fukt- och mögelskador och att underlag saknas för att bedöma hur skadorna uppkommit. *Byggforskningsrådet* anser att det av kommittén föreslagna delmålet om inomhusmiljön kräver ytterligare kunskaper om systemsamband och genomförande, bl.a. om livsstilsförändringar. *Byggforskningsrådet* pekar på att energianvändningsnivån för år 2050 kan komma i konflikt med kulturhistoriska värden.

Statens energimyndighet betonar bl.a. vikten av att resurseffektivitet, klimat- och miljöfrågor ses i ett brett system- och livscykelanalysperspektiv (LCA). *Falu kommun* påpekar att delmål som berör byggnader måste samordnas så att inte åtgärderna motverkar varandra. *Naturvårdsverket*, som anser att kommitténs förslag till delmål är väl avvägda, framhåller att energieffektivisering i bebyggelse kräver kraftiga styrmedel. Den sistnämnda uppfattningen delas av bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*. Byggsektorns kretsloppsråd anser att det är rimligt att samhället formulerar krav beträffande energianvändningen vid nybyggnad och vid om- och tillbyggnad. Att nu formulera långtgående mål för år 2050 betecknas emellertid av rådet som mindre meningsfullt. *Svenska Kraftverksföreningen* och *Sveriges Elleverantörer* ställer sig helt bakom förslagen att effektivisera energianvändningen i byggnader, men vill samtidigt peka på det motsatsförhållande som ligger i att å ena sidan sätta upp mål för en kraftig sänkning av energianvändningen i nya byggnader och å andra sidan förbjuda direktverkande elvärme. Det sistnämnda betecknar föreningarna som olyckligt. Kretsloppsrådet är berett att göra åtaganden beträffande energieffektivisering i den befintliga bebyggelsen, men avvisar bestämt alla förslag som kan utgöra grund för att ställa retroaktiva och tvingande krav på den befintliga bebyggelsen. *Svenska Fjärrvärmeföreningen*, som menar att energieffektiviseringsåtgärder bör ses i ett helhetsperspektiv, pekar på inkonsekvensen i att statliga bidrag lämnas till konvertering av småhus från direktel till vattenburen värme samtidigt som det byggs nya hus med direktverkande elvärme. *Svenska Gasföreningen* understryker vikten av att det i energieffektivitetssträvandena ingår att undanröja hinder för ökad användning av kraftvärme.

Återföring av fosfor till kretsloppet

Flera remissinstanser har ifrågasatt hur realistiskt delmålet är, bl.a. med tanke på de problem som finns i dag vad gäller återföring av avloppsslam till åkermark.

Bakgrund till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*

I samband med att riksdagen år 1999 fastställde miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) förutsattes det att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till komplettering av miljö kvalitetsmålet med delmål avseende bl.a. trafikbuller, grönområden, kulturhistoriska värden, avfall och naturgrus.

Frågor om att utveckla en god och hälsosam livsmiljö i städer, tätorter och annan bebyggd miljö är av central betydelse för samhällsplaneringen och förutsätter samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer. Det gäller särskilt miljö kvalitetsmålets preciseringar av natur- och kulturmiljö, biologisk mångfald, transporter och energianvändning, där åtgärderna för att uppnå målen berör många verksamhetsfält och ofta är sinsemellan beroende. Utvecklade program och strategier för sådana frågor ger underlag och utgångspunkter för en fysisk planering och ett samhällsbyggande som bidrar till att nå miljö kvalitetsmålet.

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Den bebyggda miljön är bärare av kulturhistoriska och konstnärliga värden och utgör en del av samhällets identitet och kulturarv. Hur den byggda miljön förändras och förvaltas är därför av avgörande betydelse för utvecklingen av ett hållbart samhälle.

Byggnadernas kulturhistoriska värden med inriktning på den hotade bebyggelsen måste betonas och bebyggelsefrågorna skall kännetecknas av ett helhetstänkande på miljön och samverkan mellan natur och kultur. För att kunna formulera delmål för vilka kulturvärden i den byggda miljön som är centrala för en hållbar utveckling behövs ytterligare utredningsarbete. Dessutom bör analyseras hur den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen kan få ett förbättrat långsiktigt skydd.

Buller

Buller definieras som oönskat eller störande ljud. Människor reagerar olika på ljud; t.ex. kan ljud från väg- respektive järnväg uppfattas olika även om ljudnivån är densamma. Buller kan ge upphov till koncentrationssvårigheter, sömnproblem, otrivsel m.m. Mycket höga ljudnivåer vid t.ex. musikkonserter kan ge bestående hörselskador. Det finns i dag forskning om trafikbuller som visar att sådant buller också kan leda till allvarliga hälsoproblem, bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar. I dag bedöms ca 2 miljoner människor vara utsatta för bullernivåer från flyg-, väg- och järnvägstrafik över de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom. Av dessa är ca 1,6 miljoner störda av vägtrafikbuller. Med beslutade och planerade insatser i form av t.ex. bullerskydd bedöms ca 1,4 miljoner personer vara utsatta för bullernivåer över riktvärdena år 2010. Vägverket gör bedömningen att om inga insatser skulle göras skulle antalet personer utsatta för vägtrafikbuller över riktvärdena komma att öka från ca 1,6 miljoner i dag till ca 1,8 miljoner år 2011 och till 2,0 miljoner år 2020. Vid planering och byggande kan brister i bullerhänsyn leda till ökning av antalet personer utsatta för bullernivåer över riktvärdena.

Riksdagen beslutade 1997 om etappmål för buller (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Etappmålen utgick från följande riktvärden för trafikbuller, som normalt inte bör överskridas vid nybyggnad av bostäder eller vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dBA ekvivalentnivå (medelljudsnivå) inomhus
- 45 dBA maximalnivå (högsta ljudnivån) inomhus nattetid
- 55 dBA ekvivalentnivå utomhus vid fasad
- 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostaden.

För utomhusnivån avses för flygbuller FBN (flygbullernivån, uttryckt som ekvivalentnivån under ett år) 55 dBA.

Vid järnväg eller annan spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dBA ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dBA ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

Vid tillämpningen av riktvärden vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids.

Bullerproblemen behandlades i riksdagens transportpolitiska beslut år 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266 och 267).

Uttag av naturgrus

Naturgrusavlagringar har ett stort värde för bl.a. dricksvattenförsörjningen. Inom vissa områden i landet är försörjningen med dricksvatten nästan uteslutande beroende av naturgrusförekomsterna. Rullstensåsarna har en viktig funktion som ytvattenrenare och är genom sina natur- och kulturvärden också värdefulla inslag i landskapet.

År 1994 gjorde Sveriges geologiska undersökning (SGU) bedömningen att naturgrustillgångarna i ett 80-tal kommuner skulle vara förbrukade inom 30 år. Bedömningen gjordes mot bakgrund av den förbrukningstakt som då var aktuell. För ett 40-tal av dessa kommuner skulle naturgruset vara slut redan inom 10 år. Produktionen av ballastmaterial var 1994 totalt ca 83 miljoner ton fördelat på 53 % naturgrus, 35 % bergkross och 12 % annat material. Därefter har användningen av naturgrus minskat till ca 30 miljoner ton år 1998.

Ett sätt att minska uttaget av naturgrus och främja användningen av ersättningsmaterial är att använda ekonomiska styrmedel. För att åstadkomma en bättre hushållning med naturgrus beslutade riksdagen att införa en lag om skatt på naturgrus (prop. 1995/96:87, bet. 1995/96:SkU18, rskr. 1995/96:122). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1996 och innebär att skatt tas ut med 5 kronor per ton naturgrus. I rapporten Naturgrusskatten, utvärdering av skatteeffekterna (rapport 5077) har Naturvårdsverket nyligen sett över hur skatten på naturgrus fungerat för att nå miljökvalitetsmålen. Enligt rapporten ökade priset på naturgrus med ca 11 % när skatten infördes 1996 och andelen naturgrus av den totala mängden bergkross och naturgrus minskade med 5–15 %. Skatten har enligt Naturvårdsverket haft effekt på användningen av naturgrus och bidragit till hushållning med naturgrus. Utvärderingen kan dock enligt verket inte besvara frågan om regleringen är samhällsekonomiskt effektiv.

Avfall

Under lång tid var avfallshanteringen främst inriktad att lägga avfallet på deponi utan utsortering av fraktioner för återvinning och utan krav på att

undvika negativa effekter på människors hälsa och på miljön. Avfall som deponeras ger emellertid upphov till miljöproblem. Det handlar framför allt om att föroreningar i avfallet sprids i deponin samt i marken och i grundvattnet närmast deponin vilket bidrar till övergödning och försurning av sjöar och vattendrag. Gifter kan också läcka ut. Det handlar även om att bl.a. metangas bildas i deponin vilket bidrar till växthuseffekten.

För att minska de negativa effekterna med deponeringen av avfall är det angeläget att införa högt ställda miljökrav på existerande och kommande deponier. Det är också angeläget att minska mängden avfall som deponeras. Detta följer av den s.k. avfallshierarkin för hantering av avfall som gäller inom EU. Hierarkin innebär att avfallets uppkomst i första hand skall förebyggas och att det avfall som trots detta uppkommer skall vara så ofarligt som möjligt. Uppkommet avfall skall återanvändas, materialåtervinnas eller utnyttjas för energiproduktion i så hög grad som möjligt. Materialåtervinning skall i första hand prioriteras framför energiutvinning när detta är miljömässigt motiverat. I sista hand skall avfallet bortskaffas på ett säkert sätt.

Regeringen har under senare år vidtagit flera åtgärder. Sedan år 1994 finns producentansvar för förpackningar, returpapper och däck. År 1998 infördes producentansvar för bilar och den 1 juli 2001 träder producentansvar för elektriska och elektroniska produkter i kraft. Producentansvaret infördes för att öka miljöanpassningen av produkterna och minska mängden avfall som deponeras för att i stället omhänderta avfall genom återanvändning eller återvinning. På de fem angivna områdena regleras producentansvaret genom förordningar. År 1997 åtog sig kontospappersbranschen att frivilligt samla in och materialåtervinna 50 % av kontospapperet till år 2000. Byggsektorns Kretsloppsråd åtog sig samtidigt att till år 2000 halvera mängden bygg- och rivningsavfall som sänds till deponi.

I april 2000 tillkallades en särskild utredare (M 2000:01) för att göra en bred översyn av producentansvaret samt utreda hur garantier för producentansvarets fullföljande och funktion skulle kunna utformas. I uppdraget (dir. 2000:28) ingår även att utvärdera de frivilliga åtagandena om bygg- och rivningsavfall respektive kontospapper. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 december 2001.

I propositionen 1996/97:172 Hanteringen av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla redovisade regeringen förslag till flera åtgärder för att styra avfallet bort från deponering till återanvändning, materialåtervinning, biologisk behandling eller förbränning med energiutnyttjande. Med stöd av riksdagens bemyndigande (bet. 1997/98: JoU7, rskr. 1997/98:55) beslutade regeringen senare om dessa förslag bl.a. genom ändringar i renhållningsförordningen (1998:902). I enlighet med besluten träder ett förbud om deponering av utsorterat brännbart avfall i kraft den 1 januari 2002 och ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall den 1 januari 2005. Den 1 januari 2002 införs också ett krav på att brännbart avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall. Naturvårdsverket arbetar med särskilda föreskrifter om sortering av avfall i enlighet med detta krav. Ett förslag till föreskrifter har remitterats från Naturvårdsverket som innebär att även sådant avfall som inte är lämpligt att förbränna skall sorteras ut från övrigt avfall.

För att öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturresurssynpunkt bättre sätt beslöt riksdagen (prop. 1998/99:84, bet. 1998/99:SKU20, rskr. 1998/99:258) att en skatt på avfall skulle införas. Den 1 januari 2000 trädde lagen (1999:673) om skatt på avfall i kraft. Skatten betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år slutligt förvaras (deponeras) eller förvaras under längre tid än tre år. Skattesatsen är 250 kronor per ton avfall. Avfallsskatten tas ut efter en nettodeponeringsmetod. Detta innebär att skatt tas ut för i princip allt avfall som förs in till en skattepliktig anläggning. För avfall som sedan förs ut från anläggningen medges avdrag. Skattskyldig är den som bedriver verksamhet på anläggningen. Regeringen beslutade den 15 februari 2001 att en särskild utredare skulle tillkallas för att se över vissa avfallsskattefrågor. I uppdraget (dir. 2001:13) ingår att analysera vilka styreffekter avfallsskatten tillsammans med energibeskattningen har haft på olika former av omhändertagande av avfall. Utredaren skall även analysera hur systemet med avfallsbeskattningen förhåller sig till redan uppställda mål inom avfallspolitiken. Dessutom skall utredaren analysera hur avfallsskattens effekter påverkas av andra beslutade styrmedel. Utredaren skall vidare utvärdera och analysera de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en skatt på förbränning av avfall. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 december 2001.

Energianvändning m.m. i byggnader

Byggsektorn svarar för en stor del av användningen av naturresurser och energi. Detta är bl.a. en följd av höga krav på boendekomfort och stora bostads- och lokalytor. Den uppvärmda bostads- respektive lokalytan utgör vardera i genomsnitt ca 48 kvm per person. Energianvändningen, inte minst i förvaltningsskedet, bidrar till en negativ miljöpåverkan. Den kan bl.a. ge upphov till luftföroreningar. Merparten av de byggnader som finns för närvarande kommer också att användas om 50 år och måste rustas på olika sätt för att successivt uppfylla förändrade krav med beaktande av ekonomiska, sociala och allsidiga miljöaspekter. Användningen av byggnaderna och brukarnas roll måste därvid betonas. Behovet av att effektivisera energianvändningen och samtidigt tillgodose kraven på bra inomhusluft och inomhusmiljö utan fukt- och mögelskador, drag och buller m.m. ställer stora krav på kunskap och helhetssyn. Den tekniska utvecklingen vad gäller installationer och driftstyrning m.m. samt användning av kontorsutrustning ökar elanvändningen. Sammantaget förutsätter en långsiktigt hållbar och resurseffektiv utveckling när det gäller byggande och förvaltning av byggnader och anläggningar en rad avvägningar som kan inbegripa målkonflikter.

Återföring av fosfor till kretsloppet

Fosfor är en ändlig naturresurs som i dag till stor del försvinner ut ur kretsloppet från stad till land på grund av att de avfallsslag som fosfor ingår i inte tillvaratas i tillräckligt stor utsträckning. Näringsämnen, primärt fosfor, från dessa avfallsslag skall ingå i kretsloppet mellan stad

och land och kunna återföras till jordbruksmark eller annan produktiv mark utan risk för hälsa och miljö. De avfallsslag som är aktuella utgörs framför allt av avfall från livsmedelsindustrin och avloppsslam, men även av vissa andra komponenter i mindre omfattning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmål 1 (planeringsunderlag)

I likhet med kommittén anser regeringen att det finns anledning att lägga ökad vikt vid att ta fram planeringsunderlag av särskild betydelse för den ekologiska dimensionen i arbetet för en hållbar utveckling. Detta ger förutsättningar för att miljö kvalitetsmålen tillsammans med andra nationella mål skall kunna vägleda fysisk planering och samhällsbyggande i enlighet med riksdagens beslut om riktlinjer för samhällsplaneringen (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Planeringsprocessen som arbetsmetod kan därigenom användas som ett instrument för att främja miljö kvalitetsmål med en geografisk dimension.

Program och strategier behöver utvecklas för miljöanpassade transportsystem, för hur grön- och vattenområden jämte kulturhistoriska och estetiska värden skall tas till vara och utvecklas samt för miljöanpassning av energiförsörjningen. Delmålet gäller i tillämpliga delar både stad och landsbygd. Lokal anpassning utifrån platsens och regionens förutsättningar är av stor betydelse. Det är således i första hand en uppgift för kommuner och länsstyrelser att med stöd av centrala myndigheter ta fram sådana program och strategier.

De exempel på utgångspunkter som kommittén redovisar i betänkandet kan ge en viss ledning för arbetet. Lokala trafikomställningsplaner kan vara ett viktigt bidrag för att miljö kvalitetsmålen skall nås senast år 2020. Lund är ett exempel på en kommun som utarbetat en plan för att miljöanpassa transportererna, LundaMaTs. Kommunen har beslutat om ett antal strategier som sammantaget syftar till att ställa om transportererna för att klara miljö kvalitetsmålen. En kraftfull satsning för att öka cykeltransporternas andel av de totala transportererna är en av de strategier som utvecklats inom ramen för denna plan. Ett kvantitativt och kvalitativt förbättrat utbud av kollektivtrafik är en annan strategi för att minska antalet bilresor. Ett mobilitetskontor har inrättats för att lösa transportproblem genom samordning mellan olika trafikslag, effektivisering och andra lösningar som inte ökar biltrafiken.

Som många remissinstanser påpekar innebär fysisk planering, såväl som det bredare begreppet samhällsplanering, prioriteringar och avvägningar mellan olika mål och intressen. En hållbar utveckling innefattar såväl de ekonomiska och sociala dimensionerna som den ekologiska dimensionen. Det har emellertid inte ingått i Miljömålskommitténs uppdrag att anlägga ett så brett perspektiv. Kommitténs arbete har i enlighet med uppdraget inriktats på att ta fram förslag med inriktning att främja den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling.

Ett antal remissinstanser har ifrågasatt delmålet som sådant bl.a. därför att det anses vara fråga om medel snarare än mål. Mot detta vill regeringen framhålla att den arbetsprocess som krävs för att ta fram de

angivna programmen och strategierna är så väsentlig att den i sig motiverar delmålet. Regeringen vill i sammanhanget betona betydelsen av att det utvecklas arbetsformer som innebär att de angivna programmen och strategierna tas fram i dialog mellan berörda parter och sektorer.

En starkt bidragande orsak till dagens miljöproblem i den bebyggda miljön är sektoriseringen och bristen på helhetssyn och strukturtänkande på såväl nationell som regional och lokal nivå samt bristen på koordinering mellan nivåerna. Det behövs stimulans och stöd för att få i gång ett brett sektorsövergripande arbete. Kommittén har föreslagit att ett nationellt samråd genomförs senast år 2003. Ett sådant samråd skulle enligt kommittén skapa möjligheter att tillvarata erfarenheterna med lokala Agenda 21, nyttiggöra forskningsresultat samt identifiera behov av kunskapsuppbyggnad, metodutveckling och försöksverksamhet. Regeringen anser i likhet med kommittén att insatser behövs för att åstadkomma bättre helhetssyn och samordning, både nationellt och regionalt. Formerna för sådana insatser bör dock övervägas ytterligare.

Internationellt pågår en utveckling av planeringsprocessen som arbetsmetod. Flera länder inom EU använder sig av samlade nationella strategier för sin utvecklingsplanering, något som för närvarande saknas i Sverige. Det är angeläget att Sverige deltar aktivt i EU:s arbete med regional utvecklingsplanering liksom i det samarbete med våra grannländer som sker med stöd av EU:s strukturfonder (Interreg). Syftet är att uppnå en balanserad och hållbar utveckling av EU i dess helhet. Det är ett utvecklingsarbete som prövar nya strategier och samarbetsformer och som utvärderas fortlöpande. Regeringen bedömer att det är en plattform för erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad där Sverige både kan bidra och lära ifråga om planering som en sektorsövergripande arbetsmetod.

Program och strategier enligt delmålet skall tjäna som underlag för fysisk planering och samhällsbyggande senast år 2010. Den långa tidsperioden motiveras av ett stort behov av såväl kunskapsuppbyggnad som utveckling av nya samarbetsformer. Användningen av strategiska miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar behöver utvecklas som underlag för analys och utvärdering av alternativa program och strategier. Kommittén har föreslagit att Boverket ges i uppdrag att år 2005 till regeringen lägesredovisa länsstyrelsernas och kommunernas arbete med delmålet. Regeringen delar uppfattningen att det under perioden behövs en utvärdering på nationell nivå för att kunna överväga behovet av ytterligare åtgärder för att uppnå delmålet.

Regeringen anser att befintlig lagstiftning, främst miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10), utgör viktiga instrument i arbetet för att nå delmålet. Som framgår av avsnitt 21 och 22 anser regeringen att tiden nu är mogen för en översyn av plan- och bygglagen. Kommittén har föreslagit att ansvariga centrala myndigheter mot bakgrund av miljökvalitetsmålen skall se över urval och avgränsningar av riksintresseområden enligt 3 kap. miljöbalken och utveckla underlag för tolkning av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Regeringen delar uppfattningen att detta är en angelägen uppgift i miljömålsarbetet.

Det finns enligt Miljömålskommittén goda förutsättningar för att nå delmålet om den äldre kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Regeringen delar den bedömningen. Flera remissinstanser har pekat på att även senare tiders byggnader är i särskilt behov av uppmärksamhet men att kunskapen om denna bebyggelse är otillräcklig.

Allmänhetens intresse för de kvaliteter som den äldre bebyggelsen representerar har ökat. Kulturmiljövårdens bebyggelseregister har utvecklats. Plan- och bygglagen (1987:10) förutsätter att kulturhistoriska och estetiska värden tas till vara vid ändring av befintlig bebyggelse. Möjligheterna att skydda värdefulla byggnader kan dock behöva stärkas. Regeringen skall, som angetts i propositionen 1998/99:114 Kulturarv, Kulturmiljöer och Kulturföremål, tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag om ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Regeringen avser att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utveckla ett breddat underlag för formulering av ytterligare delmål avseende kulturvärden i den byggda miljön samt ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att tillsammans med Boverket utarbeta ett program för hur arbetet för att nå delmålet bör bedrivas och följas upp. Uppdraget innefattar även att belysa vilka byggnader som är mest angelägna att få med i registret och möjliga finansieringsformer för arbetet innefattande även revidering och registrering av befintliga inventeringar.

Delmål 3 (buller)

Med tanke på att bullerproblemen hela tiden ökar, bl.a. på grund av den ökande trafiken, gäller det att vidta åtgärder så att färre människor utsätts för buller överskridande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom. För att nå delmålet bedömer regeringen att det krävs både statliga och kommunala insatser och ett aktivt förebyggande arbete. För att verkligen nå framgång i arbetet med att minska antalet bullerstörda människor krävs insatser både på nationell och internationell nivå för att minska bullret vid källan. På lång sikt väntas de stora förbättringarna åstadkommas med hjälp av teknikutveckling och genom åtgärder i den fysiska planeringen som bl.a. syftar till att miljöanpassa transporterna. Direkta bullerskyddsåtgärder, som är viktiga för att minska bullret vid de mest utsatta miljöerna, kommer bara att utgöra en mindre del av insatserna. Bidragsstödet till kommunerna för miljö- och trafiksäkerhetsförbättringar längs befintliga vägar och järnvägar är en viktig del av programmet eftersom den stora andelen bullerexponerade människor i dag bor vid det kommunala vägnätet.

Regeringen bedömer att det arbete som planeras att genomföras bl.a. på EU-nivå för att bekämpa bullret vid källorna, dvs. arbetet med att få ner bullernivåerna från bl.a. fordon och däck, inte kommer att få genomslag förrän efter år 2010. Även vissa nationella åtgärder, såsom en successiv sänkning av ljudnivån från tåg, kommer inte att få effekt på bullernivåerna förrän under nästa decennium. Miljömålskommitténs bedömning var att detta skulle leda till att antalet trafikbullerstörda människor

skulle ha minskat med 80 % till år 2020 jämfört med år 1998. Regeringen bedömer att det i dagsläget är för tidigt att fastställa ett mål för år 2020. Även kommitténs föreslagna nivå om 10% för år 2010 är i dagsläget för tidig att fastställa. Regeringen menar dock att arbetet bör sträva mot detta mål. I detta sammanhang bör framhållas att förutsättningarna för att kunna nå ett högre delmål delvis är beroende av kommunernas ambitionsnivå beträffande bullersanering vid de vägar där kommunen är väghållare. Regeringen anser att det är angeläget att fler kommuner aktivt arbetar med frågan. Regeringen följer utvecklingen och avser att återkomma med ytterligare delmål för buller efter den första uppföljningen av miljömålen (se avsnitt 23).

Flera remissinstanser har påpekat vikten av att det finns ett handlingsprogram även för trafikbuller i andra miljöer samt för andra typer av buller än trafikbuller. Regeringen har för avsikt att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med övriga berörda myndigheter utarbeta ett sådant handlingsprogram.

Tätortsnära bullerfria områden är värdefulla och bör därför tas till vara. De är emellertid i dag dåligt kartlagda. Ett arbete för att identifiera och kartlägga dessa områden bör startas. I rollen som samordnande myndighet för bullerfrågor har Naturvårdsverket ett särskilt ansvar för att se över de definierade riktvärdena och, om det behövs, föreslå ytterligare riktvärden för buller i andra miljöer än de som finns uttryckta i dagens fastställda riktvärden. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket ett tydligt samordnings- och uppföljningsansvar för arbetet med att nå bullermålet.

Enligt regeringens bedömning är genomförandet av de åtgärdsprogram som redan tagits fram för trafikverken och Försvarsmakten av stor betydelse för att delmålet skall kunna nås. För trafikverken innefattar åtgärdsprogrammen såväl bullerskyddsåtgärder som insatser för att minska bullret vid källan.

Regeringen avser att behandla trafikbullerfrågorna vidare i en kommande proposition om infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem. En teknikutveckling kan förväntas ske under kommande år som gör att det går att både snabbare och effektivare åtgärda bullerproblemen. Mot bakgrund av ovanstående gör regeringen den bedömningen att man i dag med tillgängliga kunskaper och resurser endast kan uppnå en minskning av bullret med 5 % fram till år 2010. Det blir svårt att nå generationsmålet med denna ambitionsnivå. Regeringen kommer dock noga att följa utvecklingen genom det föreslagna uppföljningssystemet och ambitionen är att kunna nå ett delmål om en minskning med 10 % till år 2010.

Regeringen anser att Sverige bör medverka aktivt i EU:s och Världshälsoorganisationens (WHO) arbete på bullerområdet. Inom EU bör arbetet inriktas på att påskynda den tekniska utvecklingen mot minskat buller från fordon, däck och vägbeläggningar.

Efter hand som erfarenheter av tillämpningen av miljöbalken och anknuten lagstiftning med vägledning av miljö- och transportmålen har vunnits kan behov av eventuella ytterligare förändringar av lagstiftningen övervägas. Eventuella behov av lagstiftning för att minska andra bullerstörningar än trafikbuller bör också uppmärksammas.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen framhållit betydelsen av en miljömässigt hållbar användning och hushållning med naturresurserna. Detta gäller särskilt för de icke förnybara naturresurserna. I propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål framhöll regeringen att naturgrus skall nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn tagen till användningsområdet. Eftersom tillgången är begränsad är det angeläget att naturgrus endast används för de ändamål som det oundgängligen behövs för.

För att erhålla en långsiktigt hållbar hushållning med naturgrus föreslår regeringen som ett delmål att uttaget av naturgrus i landet år 2010 är högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgör minst 15 % av ballastanvändningen. Regeringen bedömer således att delmålet vad gäller andelen återanvänt material kan sättas något högre än vad kommittén ansåg. Däremot föreslår regeringen nu inget delmål för uttaget av naturgrus att uppnås till år 2020, utan avser att återkomma senare i den delen. År 2020 bör emellertid uttaget av naturgrus ha minskat ytterligare jämfört med år 2010 och andelen återanvänt material som bedömts lämpligt från miljösynpunkt vara högre än år 2010. Det innebär att förbrukningen av naturgrus minskar med drygt 50 % till år 2010 i förhållande till 1997 års förbrukning.

Det är angeläget att, som Jernkontoret påpekat, det återanvända materialet utgörs av sådant material som bedömts vad gäller bl.a. miljöpåverkan. Det måste således vara rent i den meningen att det inte bidrar till att förorena mark och vatten. Detta behöver dock, enligt regeringens mening, inte särskilt uttalas i delmålet. En annan aspekt att beakta är att förutsättningarna för att återanvända material skiljer sig åt mellan olika regioner. I framför allt de norra delarna av Sverige finns större mängder material att återanvända. Om detta material transporteras lång väg måste nyttan av återanvändningen vägas mot ett ökat transportarbete.

De styrmedel som finns för att begränsa uttaget av naturgrus är närmare beskrivna under miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* (avsnitt 14). I förhållande till de krav som tidigare gällde om prövning av grustäkter har tillkomsten av miljöbalken med de nu allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. gjort det möjligt att bättre än tidigare skydda naturgrusförekomsterna. En höjning av naturgrusskatten från 5 till 10 kronor per ton torde innebära att konkurrenskraften skulle öka för alternativa material som krossberg och morän. Enligt det ovannämnda kommittédirektivet rörande vissa avfallsskattefrågor (dir. 2001:13) bör utvärderingen av avfallsskattefrågor omfatta kopplingen mellan avfallsskatten och naturgrusskattens framtida utformning.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) bör få i uppdrag att tillsammans med berörda intressenter och sektorsmyndigheter utveckla frivilliga överenskommelser som fördelar ansvaret för att nå delmålet till år 2010. SGU bör även få i uppgift att utvärdera resultatet av arbetet och gällande regelverks effekter. För att uppnå målet behöver kunskaperna öka framför allt om vilka typer av material som kan återanvändas liksom användningen av ersättningsmaterial. Inventeringar görs redan i dag på regional nivå av SGU i samarbete med länsstyrelser och kommuner. Dessa kan tjäna som ett underlag inför det fortsatta arbetet för att nå del-

Delmål 5 och 6 (avfall)

I propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål angav regeringen som övergripande riktlinje för avfallshanteringen att mängden avfall för slutlig behandling skall minskas, att avfallets farlighet skall minskas och att avfallet skall behandlas utgående från dess inneboende egenskaper. Att mängderna avfall till deponering minskas är av avgörande betydelse från såväl resurs- som miljösynpunkt. Stora delar av hushållsavfallet, det icke branschspecifika avfallet samt bygg- och rivningsavfall utgörs av material som bör kunna utnyttjas på olika sätt i stället för att deponeras. Regeringen anser att denna riktlinje skall fortsätta att gälla.

När förslagen om att införa förbud mot deponering av vissa avfallsslag redovisades i propositionen 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle gjorde regeringen bedömningen att denna åtgärd tillsammans med lagen (1999:673) om skatt på avfall och andra vidtagna åtgärder skulle leda till en halvering av mängden avfall som deponeras till år 2005 räknat från 1994 års nivå. Detta förutsatte att gruvavfallet blev undantaget från mängderna. Det av kommittén föreslagna delmålet stämmer väl överens med regeringens tidigare bedömning. Regeringen föreslår därför att delmålet nu fastställs av riksdagen. Regeringen föreslår även som mål att den totala mängden genererat avfall samtidigt inte ökar. Regeringen har valt att inordna samtliga åtgärder för att minska produktens påverkan på människors hälsa och miljön under hela deras livscykel i en strategi. En redovisning har lämnats till riksdagen i skrivelsen En miljöorienterad produktpolitik (skr. 1999/2000:114). Ett centralt inslag i strategin är att genereringen av avfall skall minskas. Regeringen anser att denna strategi kommer att bidra till att delmålet uppfylls. Dessutom redogör regeringen för vissa ytterligare åtgärder i strategiavsnittet under strategier för giftfria och resurssnåla kretslopp som innefattar en miljöorienterad produktpolitik (se avsnitt 21).

Inom EU har gemensamma regler om deponering av avfall beslutats i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, 16.7.1999, s. 1 Celex 31999L0031). Direktivet skall vara genomfört i den nationella lagstiftningen senast den 16 juli 2001. Direktivet kommer att innebära att en enhetlig standard införs med högt uppställda miljökrav på deponier. De specificerade krav som deponierna måste uppfylla gäller bl.a. lokalisering, vattenkontroll, lakvattenhantering, åtgärder till skydd av mark och vatten samt omhändertagande och kontroll av deponigas. Enligt direktiven skall deponigasen insamlas från alla deponier som tar emot biologiskt nedbrytbart avfall. Deponigasen skall behandlas och utnyttjas. Om den insamlade gasen inte kan användas för energiproduktion skall den facklas. Dessa nya krav medför positiva effekter på mark, grundvatten samt sjöar och vattendrag i anslutning till deponierna eftersom risken för läckage av föroreningar minskar. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att delmålet om att samtliga avfallsdeponier senast år 2008 har uppnått en enhetlig standard och uppfyller högt ställda miljökrav enligt EU:s beslutade direktiv om

deponering av avfall kan uppnås och föreslår därför inte några ytterligare åtgärder.

Med anledning av de förslag som regeringen lade fram i propositionen 1998/99:84 om lag om skatt på avfall begärde riksdagen (bet. 1998/99:SkU20, rskr. 1998/99:258), sedan det i tre motioner yrkats att avdragsrätt för omhändertagen deponigas borde medges, att regeringen skyndsamt skulle återkomma till riksdagen med förslag som syftar till att stimulera användningen av deponigas för energiutvinning (Fi1999/2246). Regeringen anser till följd av de krav som det nyssnämnda EG-direktivet uppställer på skyldighet att omhänderta och utnyttja deponigasen – om möjligt genom energiutvinning – att riksdagens önskemål om att användningen av deponigas för energiutvinning skall stimuleras kommer att tillgodoses i och med att direktivet inom kort genomförs. Regeringen anser vidare att de nya kraven i direktivet ger kommunerna ett incitament till att utarbeta lokalt och miljömässigt lämpliga lösningar för att omhänderta deponigasen, att forskning om och utveckling av återvinningsmetoder för såväl energi som näringsämnen snarare uppmuntras än försvåras samt att miljömässigt godtagbara behandlingsmetoder för nyttiggörande av deponigasen främjas.

Den 21 december 2000 beslutade regeringen att ge ett uppdrag till Naturvårdsverket om ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall. Uppdraget syftar till att kartlägga hur omställningen fortgår och redovisa en handlingsplan för att uppnå ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall. Verket skall även redovisa om det finns behov av en förändring av styrmedel för att uppnå de övergripande målen för avfallshanteringen. Uppdraget skall även innehålla en översyn av avfallsplaneringen och ansvarsfördelningen för olika avfallsslag. Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2001 till regeringen.

Regeringen har även beslutat om ett utredningsdirektiv (dir. 2001:13) för att se över vissa avfallsskattefrågor. I uppdraget ingår att analysera vilka styreffekter avfallsskatten tillsammans med energibeskattningen har haft på olika former av omhändertagande av avfall. Utredaren skall även analysera hur systemet med avfallsbeskattningen förhåller sig till redan uppställda mål inom avfallspolitiken. Dessutom skall utredaren analysera hur avfallsskattens effekter påverkas av andra beslutade styrmedel. Utredaren skall vidare utvärdera och analysera de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en skatt på förbränning av avfall. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 december 2001.

I avsnitt 21 behandlas olika strategier för att uppnå miljökvalitetsmålen. Strategin avseende giftfria och resurssnåla kretslopp bidrar till att förbättra avfallshanteringen. Kommittén föreslår ett delmål om minskade mängder material och energi som varor och tjänster (funktioner) förbrukar under sin livscykel. Regeringen anser att syftet med kommitténs förslag tillgodoses av de strategier som beskrivs i avsnitt 21.

Regeringen bedömer att föreslagna samt vidtagna åtgärder är tillräckliga för att delmålen skall nås och föreslår därför inga nya åtgärder. Den fortlöpande utvärderingen får visa om målet behöver revideras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Energianvändningen i byggnader uppgick år 1995 till ca 158 TWh. Av detta svarade uppvärmning för ca 99 TWh med fördelning enligt följande: småhus 45 TWh, flerbostadshus 29 TWh och lokaler 25 TWh.

Sektorn bostäder, service m.m. svarar för 40 % av utsläppen av koldioxid och bidrar därmed i betydande omfattning till miljöbelastningen. I sammanhanget bör också noteras hur uppvärmningen skedde år 1995. Olja och elvärme bidrog därvid med vardera 25 TWh, fjärrvärme med 38 TWh samt ved, flis och gas med sammanlagt 11 TWh.

Eftersom det främst är förbränning av fossila bränslen som bidrar till miljöbelastningen måste användningen effektiviseras och också minska i omfattning. Enligt tillgängliga uppgifter var den slutliga användningen av energi ungefär densamma år 1997 som år 1970 trots nettotillskott av byggnader.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är rimligt att miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre år 2010 än år 1995. Detta bör vara möjligt bl.a. genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska.

Bebyggelsen och användningen av byggnader och anläggningar har betydelse också för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6), *Frisk luft* (avsnitt 7), *Giftfri miljö* (avsnitt 9) och *Säker strålmiljö* (avsnitt 11). Det är nödvändigt att anlägga en systemsyn på byggnader för att de bästa helhetslösningarna skall kunna nås.

Regeringen vill i likhet med Miljömålskommittén betona vikten av att arbetet med att kontinuerligt minska energianvändningen påbörjas omgående hos alla berörda inom byggområdet.

Vad gäller frågan om direktverkande elvärme bör följande noteras. Direktverkande elvärme finns i ca 27 % av småhusen och utgör 35 % av elanvändningen för uppvärmning. Totalt uppgick år 1997 användningen av elvärme i bostads- och fritidshus, inräknat vattenburen värme, till 20,7 TWh. Direktverkande elvärme är för närvarande ett kostnads-effektivt uppvärmningssätt med låga installations- och underhållskostnader. El är å andra sidan en högvärdig energiform som rent tekniskt inte kan ersättas i andra användningsområden än vid uppvärmning. Enligt energipolitiska beslut skall energipolitiken underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Som följd av det energipolitiska beslutet år 1997 lämnades till utgången av år 1999 statligt ekonomiskt stöd för att bl.a. främja övergång från uppvärmning med direktverkande el i befintliga bostadshus till andra former av uppvärmning, däribland vattenburna uppvärmningssystem. Regeringen gör bedömningen att nya lösningar till direktverkande elvärme, som minskar möjligheterna att använda t.ex. förnyelsebara energikällor, bör undvikas. Regeringen avser därför att analysera konsekvenserna av ett eventuellt förbud mot uppvärmning med direktverkande el i nya byggnader liksom effekterna av att begränsa direktelvärme i nya fritidshus. Regeringen anser att de preciseringar som kommittén angett beträffande användningen av fossila energikällor inte bör fastställas nu utan formuleras så att användningen av fossila energikällor successivt skall minska. De sammantagna miljöeffekterna av det av kommittén föreslagna delmålet är oklar. En över-

gång från användning av olja till ved i värmepannor med denna funktion skulle sannolikt kunna leda till ökade utsläpp av flyktiga organiska ämnen om inga åtgärder vidtas för att minska dessa utsläpp från småskalig vedeldning. Regeringen har dock föreslagit ett delmål om att minska utsläppen av flyktiga organiska ämnen under miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* (avsnitt 7) där ett antal åtgärder föreslås.

De exakta förhållandena avseende användningen av vedpannor behöver därför klarläggas innan beslut om preciseringar av delmålet om minskning av fossila energikällor fattas. Om det behövs kommer regeringen därför att återkomma med förslag till ytterligare delmål när kunskap inhämtats.

Kommittén har föreslagit ett antal åtgärder för att minska energianvändningen i bebyggelsen, bl.a. individuella mätningar av energianvändningen för olika ändamål samt miljö- och energideklarationer av byggnader m.m. Regeringen har i maj år 2000 uppdragit åt Boverket att genomföra en försöksverksamhet med deklarerat av bostäder, skolor och förskolor. Bakgrunden till uppdraget är en begäran från riksdagen om kvalitetsdeklaration av bostäder (bet. 1995/96:BoU1, mom. 35, rskr. 1995/96). Boverket har presenterat ett förslag till utformning av en sådan deklaration. Förslaget har vid remissbehandling mottagits positivt.

Den i försöksverksamheten ingående deklarationen innehåller uppgifter om hela fastigheten såsom tekniska data om t.ex. ventilation, värme, radon, buller och vatten. Uppgifter om resursanvändning i byggnaden noteras också, t.ex. el, värme, vatten, miljöstörande ämnen, avfallshantering och fastighetsägarens miljöarbete. I uppdraget ingår att klarlägga omfattningen av uppgifter som bör ingå för att deklarationerna skall få en ändamålsenlig utformning. Vidare skall referensvärden beträffande energianvändningen m.m. anges. En redovisning av kostnaderna för att upprätta och uppdatera deklarationerna skall lämnas.

Boverket skall ta till vara erfarenheterna av pågående verksamhet med att upprätta skilda slag av deklarationer. Ett av skälen för regeringens beslut var att det både i Sverige och i andra länder pågår arbete inom byggområdet med att från olika utgångspunkter och för olika ändamål upprätta deklarationer av skilda slag, benämnda kvalitetsdeklarationer, miljödeklarationer, energideklarationer, miljövarudeklarationer etc. I försöksverksamheten ingår vidare att med berörda målgrupper tillämpa deklarationerna i praktiken och lämna en redovisning av hur en introduktion av deklarationerna kan ske i större skala. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 juni 2001.

Enligt regeringens bedömning skapar dessa deklarationer underlag för att stegvis öka medvetandet och förståelsen hos olika parter om sambanden mellan brukarvanor, kostnader, teknisk utformning, drift och underhåll. Uppgifterna om byggnaderna kan utökas t.ex. med besiktningar av olika slag allt eftersom någon part finner det angeläget och är villig att svara för eventuella kostnader som är förenliga med kompletteringen.

Inom ramen för det omfattande arbetet inom EU att i olika sektorer inarbeta aspekter för hållbar utveckling pågår även ett sådant beträffande byggsektorn. I detta arbete har noterats mångfalden av deklarationer från olika utgångspunkter och behovet av samordning för att undvika onödiga

Skälen för regeringens bedömning om återföring av fosfor till kretsloppet

Regeringen anser att det på sikt är av allra största vikt att se till att avloppsslammet är rent från början. För att uppnå detta är det nödvändigt att användningen av kemikalier som är cancerframkallande, långlivade och bioackumulerande upphör. Denna fråga behandlas vidare under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* (avsnitt 9) och i propositionen 2000/01:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö.

Avloppsslammet innehåller i dag ibland olika typer av föroreningar vilka överskrider gällande gränsvärden och som därmed begränsar möjligheten till spridning på jordbruksmark. År 1999 återfördes 54 % av fosfor från de olika avfallsslagen till åkermark. Under år 2000 har dock återföringen av avloppsslam minskat vilket innebär att även totalsiffran för återföring av fosfor minskat.

Nya rön har visat att det kan finnas andra skadliga metaller än de som nu mäts samt organiska miljögifter i avloppsslammet. Därför behöver kravspecifikationen utvidgas. Det krävs att kvalitetssäkringen förbättras när det gäller alla typer av föroreningar som kan finnas i slammet. En del av det avloppsslam som produceras under den närmaste tidsperioden bör sannolikt kunna bli föremål för spridning på jordbruksmark, under förutsättning att det klarar även de nya och utvidgade kvalitetskraven. För annat avloppsslam kan dock problemen att klara dessa krav vara större, under överskådlig tid. För att undvika att stora mängder av fosforrikt slam och annat avfall måste förbrännas utan fosforåtervinning då deponeringsförbudet för organiskt avfall träder i kraft år 2005, krävs att ytterligare alternativ utvecklas för att rena fosfor i slam och annat avfall. Regeringen anser därför att det är av största vikt att ny teknik utvecklas och införs för att skapa rena och effektiva fosforkretslopp. Redan i dag testas och utvecklas olika tekniker i olika skala för separering vid källan och för att utvinna fosfor och andra ämnen ur slammet direkt eller ur aska av förbränt slam. För närvarande saknas dock det tekniska underlag som möjliggör ett kvantitativt och tidsatt delmål för återföring av fosfor till åkermark.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med berörda parter ta fram en långsiktig strategi för återföring av fosfor till åkermark. En sådan strategi skall innehålla ett kvantitativt och tidsatt delmål för återföring av fosfor till åkermark.

Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö i ett generationsperspektiv

I regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv överensstämmer flertalet punkter med dem som redovisades i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Den tredje och fjärde punkten är kompletterande beskrivningar som har föreslagits av Miljö målskommittén, med något modifierad lydelse.

Planeringsunderlag

Förslaget till delmål innebär att det utvecklas underlag om viktiga frågor för en ekologiskt hållbar utveckling av den byggda miljön som tillsammans med underlag beträffande andra nationella mål kan ge vägledning för fysisk planering och samhällsbyggande. De konkreta miljömässiga konsekvenserna av att nå delmålet kan inte bedömas förrän planerna förverkligats. Allmänt gäller att en hälsosam, funktionell och tilltalande bebyggelsemiljö, såväl för boende som för arbete och fritid, ökar attraktiviteten och därmed potentialen för en gynnsam utveckling av välfärd, sysselsättning och ekonomi. Framsynt fysisk planering och samhällsbyggande grundat på genomtänkta program och strategier kan bidra till detta.

Arbetet med program och strategier bör kunna utveckla de allmänna förutsättningarna för ett effektivt och framgångsrikt miljöarbete. Det gäller exempelvis utveckling av kunskap, arbetsformer, former för samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer.

Frågor om fysisk planering och samhällsbyggande ligger till stor del inom det kommunala ansvarsområdet. Det regionala perspektivet är emellertid av stor betydelse för de frågor som berörs av delmålet. Länsstyrelserna har en viktig roll med sitt övergripande ansvar för det regionala mål- och uppföljningsarbetet i dialog med kommunerna och med andra regionala organ och myndigheter. Länsstyrelsernas och kommunernas miljömålsarbete behandlas närmare i avsnitt 24.

Den tidsperiod på tio år som föreslås för att uppnå delmålet är väl tilltagen. Under perioden skall dessutom en nationell utvärdering göras så att behovet av åtgärder för att uppnå delmålet skall kunna övervägas på nytt. För transportsektorn pågår redan visst arbete. Berörda centrala statliga myndigheter, med Boverket som huvudansvarig myndighet, ansvarar för att ge erforderligt stöd.

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Kulturmiljöer med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse lockar till sig företag och är en grund för utveckling av kulturturism. De bidrar också till att skapa en god livsmiljö för människor, en miljö som är stimulerande och attraktiv att verka och leva i. Ansvar för att genomföra delmålet om den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ligger framför allt på de planerande och kulturvårdande myndigheterna och inte minst på kommunerna. De kommuner som satsat på inventeringar av värdefull bebyggelse har finansierat verksamheten bl.a. via arbetsmarknadsmedel och EU-bidrag.

Buller

Minskat buller innebär förhöjd livskvalitet för människor och medför samtidigt att samhällets kostnader för bullerrelaterad sjukvård minskar.

Arbetet för att nå bullermålet kan bidra till att uppnå andra mål. Samtidigt kan i vissa fall konflikter uppstå med andra mål. Till exempel minskar trafikbullret vid lägre fordonshastigheter samtidigt som trafiksäkerheten ökar medan framkomligheten kan försämrans. En förbättrad fasadisolering kan bidra till lägre energianvändning. En utveckling av samhället som medför minskade transporter bidrar förutom till att uppnå bullermålet också till att uppnå målen *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6), *Frisk luft* (avsnitt 7) och *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8).

Arbetet för att nå bullermålet bedrivs till största delen inom ramen för trafikverkens och Försvarmaktens långsiktiga åtgärdsprogram mot buller. Även kommuner arbetar med frågan.

Uttag av naturgrus

Motiven för en begränsning av uttaget av naturgrus är huvudsakligen resurshushållning, bevarande av värdefulla natur- och kulturvärden och en hållbar vattenförsörjning. Förekomsten av naturgrus är ojämnt fördelad över landet liksom utnyttjandet. Eftersom vattenförsörjningen inom vissa områden i landet nästan uteslutande är beroende av naturgrusförekomster kan fortsatt uttag i nuvarande takt försvåra för kommande generationers vattenförsörjning. Täktverksamheten ändrar också landskapsbilden.

Ekonomiskt kan en övergång till att använda ersättningsmaterial för grus innebära ökade produktionskostnader för materialet.

Avfall

Regeringen föreslår inga nya åtgärder för att nå delmålen. Bedömningen är att redan vidtagna åtgärder kommer att räcka för att bidra till att målen kan nås. Konsekvenser av tidigare föreslagna åtgärder finns beskrivna i prop. 1996/97:172 Hanteringen av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla, prop. 1997/98:145 Svenska miljömål och prop. 1998/99:84 Lag om skatt på avfall. Regeringen har beslutat om ett utredningsdirektiv för att se över vissa avfallsskattefrågor. I direktivet ingår att utredaren skall utvärdera och analysera de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en skatt på förbränning av avfall.

Energianvändning m.m. i byggnader

Behovet av att effektivisera och också minska energianvändningen i byggnader berör alla ägare av byggnader och brukare, dvs. staten, lands- ting, kommuner, företag, kommunala och statliga bolag, allmännyttiga bostadsbolag, kooperativa bostadsföretag, privata byggnadsägare, småhusägare samt bostadsrättshavare och hyresgäster. Investeringar i åtgärder i byggnader som påverkar energianvändningen och inomhusmiljön belastar de nyss nämnda grupperna. Den del av energianvändningen som är att hänföra till brukarvanor och livsstil, såsom förbrukningen av varmvatten, hushållsel, vald temperatur inomhus samt vädring berör oss alla som enskilda individer. Behov föreligger därvid av förbättrade uppgifter om bl.a. energianvändning för olika ändamål.

Sektorn bostäder, service m.m. svarar för 40 % av utsläppen av koldioxid och svarar för en tredjedel av landets totala energianvändning. Energin används för uppvärmning av luft och tappvarmvatten, hushållsel samt till drift av installationer såsom ventilationssystem och styr- och reglertekniska installationer. Volymen hushållsel ökar fortlöpande.

Energianvändningen i byggnader inriktas på att minska i både nya och befintliga byggnader. Användningen av fossilenergikällor i bostäder och lokaler skall minska kontinuerligt. Behovet av att tillföra energi för uppvärmning kan i betydande omfattning påverkas genom tekniska förbättringar av byggnadernas klimatskärm, såsom fönster, väggar och tak, förutsatt att inte omfattande fönstervädring sker. Användningen av tappvarmvatten är däremot nästan uteslutande beroende av beteendet och brukarvanor liksom även användningen av hushållsel. Enligt vissa utredningsrapporter kan betydande minskningar av energianvändningen åstadkommas genom ändring av brukarvanor och utan tekniska åtgärder. Regeringen bedömer att miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler kan minska under de närmaste åren genom ändring av brukarvanor. Förutsättningarna för att genom informationsinsatser påverka vanor bör därvid analyseras. Det föreslagna delmålet att miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler skall minska och lägre år 2010 än år 1995 innebär bl.a. att den totala energianvändningen måste effektiviseras och på sikt minska. Detta förutsätter senare under målperioden också investeringar i tekniska åtgärder i befintliga byggnader för att den totala energianvändningen skall minska trots tillkommande nya byggnader. Regeringen följer utvecklingen i olika avseenden av de hithörande frågorna och redovisar situationen vid kommande utvärdering av delmålen.

Statsfinansiella kostnader

Den statsfinansiella kostnaden för att nå alla delmål under miljö kvalitetsmålet uppskattas till totalt ca 3,1 miljarder kronor under perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare resurser för bl.a. kunskapsutveckling om naturgrus användning. Regeringen beräknar därför att från och med år 2002 tillföra ca 10 miljoner kronor per år i jämförelse med 2001 års utgiftsnivå för delmålen (se vidare avsnitt 25). Regeringen bedömer att resursbehovet kommer att minska något under den senare delen av perioden.

21.1 Strategier

Regeringens förslag: Följande strategier skall vara vägledande i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen:

1. En strategi för effektivare energianvändning och transporter – för att minska utsläppen från energi- och transportsektorerna.
2. En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp som innefattar en miljöorienterad produktpolitik – för att skapa energi- och materialsnåla kretslopp och för att minska de diffusa utsläppen av miljögifter.
3. En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – för ökad hänsyn till biologisk mångfald, kulturmiljö och människors hälsa, för god hushållning med mark och vatten, miljöanpassad fysisk planering och hållbar bebyggelsestruktur.

Regeringens bedömning: Alla i samhället har ett ansvar för arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling och för strävan att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen. Ett fåtal aktiviteter – transporter, energianvändning, flöden av material, kemikalier och varor, exploatering och ett icke hållbart nyttjande av mark, vatten och den bebyggda miljön – ger upphov till flertalet av dagens miljöproblem. För att de uppställda målen skall nås är det viktigt att de åtgärder som vidtas är samordnade och effektiva. Prioritet bör ges till sådana åtgärder som ger synergieffekter och som bidrar till att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har uttalat sig om strategierna. *Naturvårdsverket* menar att de tre åtgärdsstrategierna ger en god översikt över hur olika miljöfrågor har ett samband och väl sammanfattar tillgängliga åtgärder och styrmedel. *Länsstyrelsen i Värmlands län* uppfattar resonemanget om de tre åtgärdsstrategierna som tämligen svagt där mycket lämnas till vidare utredningar. Länsstyrelsen anser också att det vore önskvärt att man redan i åtgärdsstrategierna redovisade målkonflikter för att på så sätt tydliggöra var särskilda insatser behövs. Vidare anförts att det i strategiarbetet är väsentligt att betona de regionala särarterna. Vid *regeringens remissmöte för ungdomar* den 13 september 2000 framkom synpunkter på att en hållbar utveckling kräver en förändring av människors sätt att leva.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: För att miljö kvalitetsmålen skall nås inom en generation är det viktigt att de aktiviteter som i huvudsak orsakar dagens miljöproblem förändras så att de bidrar till en hållbar utveckling. Regeringen har därför grupperat aktiviteter som är viktiga att förändra och föreslår tre åtgärdsstrategier för att åstadkomma denna förändring. De tre strategierna är en strategi för effektivare energianvändning och transporter, en strategi för giftfria och

resurssnåla kretslopp som innefattar en miljöorienterad produktpolitik och en strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Åtgärdsstrategierna motiveras av att en åtgärd kan bidra till flera miljö-kvalitetsmål och av att ett styrmedel kan ge samhällets sektorer incitament att vidta många olika miljöbefrämjande åtgärder. En förutsättning för att miljön skall förbättras och för att miljö kvalitetsmålen och en ekologiskt hållbar utveckling skall nås är att alla delar av samhället tar ett ökat ansvar. Det krävs ett brett engagemang och deltagande i det fortsatta arbetet.

Miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) utgör en grund för åtgärdsstrategierna. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler gäller för alla verksamheter som kan leda till miljöpåverkan. Utöver lagstiftning har riksdagen beslutat om riktlinjer som också utgör en viktig grund för detta arbete. Det kan särskilt pekas på riktlinjerna för en effektiv och långsiktigt hållbar material- och energianvändning (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Vid samma tillfälle beslutade riksdagen om riktlinjer för samhällsplaneringen som bl.a. innebär att statliga och kommunala myndigheter genom samarbete över sektorsgränserna skall främja en ekologiskt hållbar utveckling. Vidare redovisade regeringen vissa riktlinjer för kemikaliepolitiken i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål. Dessa riktlinjer vidareutvecklas i propositionen 2000/01:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö som nyligen lagts fram.

Annat betydelsefullt underlag för åtgärdsstrategierna finns i de av riksdagen år 1998 beslutade riktlinjerna för energipolitiken (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU12, rskr. 1996/97:212) samt i regeringens skrivelse 1999/2000:114 En miljöorienterad produktpolitik

Styrmedel

Möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen ökar om det inom ramen för åtgärdsstrategierna finns ett brett spektrum av effektiva styrmedel. Styrmedel kan definieras som de verktyg som staten och kommunerna m.fl. förfogar över för att påverka beteendet hos näringslivet, enskilda och den offentliga sektorn. Styrmedlen kan grovt indelas i följande kategorier:

– *Normativa styrmedel* som är en sammanfattande benämning av fastställda generella normer såsom lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

– *Ekonomiska styrmedel* är ett samlingsbegrepp för marknadsanpassade instrument som miljörelaterade skatter och avgifter, överlåtbara utsläppskvoter samt panter, bidrag, subventioner, avdragsmöjligheter och ersättningar för utförda miljö tjänster. Generella ekonomiska styrmedel är bäst lämpade för att reglera miljö effekter som är likartade oavsett var utsläppen sker.

– *Informativa styrmedel* är styrmedel för att påverka ett särskilt beteende utan att ställa några krav på faktiska förändringar. Det är också ett medel för att sprida kännedom om andra styrmedel. Information kan användas vid olika typer av miljöbelastningar och utnyttjas bäst i kombination med andra styrmedel.

– Det finns också *andra typer av styrmedel* såsom frivilliga överenskommelser och dialoger mellan staten och näringslivet.

Regeringen har bedrivit ett aktivt arbete med att främja en rad olika styrmedel som ryms inom de tre åtgärdsstrategierna. Ett viktigt syfte med strategierna är att samordna och optimera dessa styrmedel och bättre kunna bedöma behovet och effekterna av ytterligare styrmedel.

För att miljö kvalitetsmålen skall kunna nås behövs insatser inom många politikområden och av olika aktörer i samhället. I avsnitt 4 ges en rad exempel på pågående arbete. Det frivilliga miljöarbetet som bedrivs både av näringslivet, ideella organisationer och av andra delar av samhället, t.ex. hushållen, är betydelsefullt och bör stärkas ytterligare. Detta kan t.ex. ske genom att tillgången på miljörelaterad information förbättras eller att de ekonomiska styrmedlen utformas så att miljö kostnaderna blir synliga.

Skatter, avgifter och bidrag har i flera fall en sådan utformning att de indirekt får effekter för miljön, även om detta inte har varit ett primärt syfte. Mot den bakgrunden är det enligt regeringens uppfattning viktigt att systemen för beskattning, avgifter och bidrag utformas så att de leder till anpassningar som är förenliga med en hållbar utveckling. I samband med eventuella översyner av dessa system bör strävan vara att de inte skall ge upphov till negativa miljöeffekter. I detta sammanhang är det också av betydelse att möjligheterna att ta bort miljöskadliga subventioner identifieras och belyses.

På många områden behövs också mer kunskap om faktiska förhållanden, innovationer och forskning som ger underlag för avvägningar och prioriteringar. Ökad kunskap behövs också för att motivera människor att genomföra de förändringar som krävs. Värdet och nödvändigheten av forskning, utveckling och utbildning bör understrykas.

De svenska miljö kvalitetsmålen kan i många fall inte nås utan ett aktivt internationellt arbete. Miljöarbetet i Sverige är beroende av miljöarbetet inom övriga EU men också inom internationella organ och i länder utanför EU, liksom andra länder är beroende av det miljöarbete vi bedriver i Sverige (se avsnitt 5).

21.2 En strategi för effektivare energianvändning och transporter

Regeringens bedömning: Strategin för effektivare energianvändning och transporter bidrar främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Begränsad klimatpåverkan* samt vissa delmål under *Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö*.

Tyngdpunkten bör ligga på kostnadseffektiva åtgärder som effektiviserar användningen av energi och främjar användningen av ny teknik med goda miljöegenskaper. För att ge incitament till effektiviseringar av energi och transporter behövs en förändrad och ökad användning av ekonomiska styrmedel utformade så att miljö kostnaderna tydliggörs. Ett medel för detta är fortsatt grön skatteväxling. Regeringen har i 2000 års ekonomiska vårproposition aviserat en skatteväxling för perioden 2001-2010 i storleksordningen 30 miljarder kronor.

Den långsiktiga utvecklingen av framför allt person- och lastbilstrafiken kräver att den traditionella utbudspolitikerna (infrastruktur och

trafikplanering) förändras och kompletteras med åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad riktning. En del i det arbetet är att åstadkomma ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att människors behov av dagliga transporter kan minska. En annan del i arbetet är att skapa alternativa transportformer. En minskad bilanvändning skall eftersträvas där alternativ finns. För att miljö kvalitetsmålen skall kunna nås inom en generation är det dessutom angeläget att vidta långsiktiga åtgärder för att skapa en infrastruktur för hållbar utveckling. Regeringen har för avsikt att återkomma till dessa frågor i den aviserade propositionen Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem.

Ekonomiska styrmedel bör användas för att förhindra att resursvinster genom bl.a. ny teknik motverkas av ökad konsumtion som leder till ökad miljöpåverkan.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans som har kommenterat strategierna har invänt vare sig mot tanken på strategin eller mot dess inriktning. *Konjunkturinstitutet* stöder kommitténs förslag om reformering av energiskattesystemet och om ett avgiftssystem för de energiintensiva företagen. *Sveriges Skogsindustrier* delar uppfattningen att energibeskattningsystemet inte är idealt uppbyggt, men anser inte en ny total översyn vara befogad. De avvisar grön skatteväxling som ett medel att förverkliga en hållbar utveckling och motsätter sig att nivån på kväveoxidavgiften ses över.

Statens fastighetsverk delar inte Miljömålskommitténs uppfattning att energikostnaden är för låg. Statens energimyndighet bör därför ges i uppdrag, parallellt med den föreslagna informationskampanjen, att intensifiera stödprogrammet för energieffektivisering av lokaler.

Naturvårdsverket förordar en förtida introduktion med hjälp av ekonomiska styrmedel av arbetsmaskiner som möter framtida avgaskrav. .

Vid regeringens remissmöte för ungdomar den 13 september 2000 framfördes att, på de sträckor där det miljöanpassade alternativet är likvärdigt, det mer utsläppsintensiva färdmedlet skall ersättas med det miljöanpassade. Det framfördes också att bilen inte är så viktig för dagens ungdomar som tidigare.

Skälen för regeringens bedömning: För miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6), *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) samt delvis *Ingen övergödning* (avsnitt 12) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20) delar regeringen Miljömålskommitténs bedömning att det behövs en sammanhållen effektiviseringsstrategi. Med en sådan strategi minskar risken för konflikter mellan miljö kvalitetsmålen medan kostnadseffektiviteten ökar. Som ett exempel på en konflikt målen emellan nämner Miljömålskommittén att en ökad diesel-drift minskar utsläppen av koldioxid men samtidigt gör det svårare att nå andra miljö kvalitetsmål. Tanken är att minska utsläppen från energi- och transportsektorerna genom att:

- effektivisera energianvändningen vid byggande och förvaltning av byggnader och i näringslivet samt främja ny teknik,

- styra energitillförseln till en samhällsekonomiskt gynnsam blandning av energislag,
- främja miljöanpassade transporter, minskad bilanvändning där alternativ finns och ny teknik för fordon och samverkan mellan transportslagen,
- främja ny teknik för arbetsmaskiner och arbetsredskap,
- uppnå långsiktiga avtal mellan staten och industrin.

Utredningen *Effektiv användning av naturresurser* (SOU: 2001:2) lämnade i december 2000 sitt slutbetänkande. I betänkandet behandlas sambanden mellan ekonomisk tillväxt, naturresursförbrukning och miljöpåverkan. Utredningen har även genomfört en översyn av behovet av åtgärder för en effektiv användning av naturresurser för att nå en hållbar utveckling. I utredningen visas att effektivitetssträvanden vad gäller energianvändningen måste kompletteras med andra strategier om miljö kvalitetsmålen skall nås. Miljövinster av effektivisering har i många fall ätit upp av en total volymökning. Som exempel kan nämnas den motortekniska utvecklingen som har lett till större bränsleeffektivitet. De positiva följd effekterna av detta har emellertid förtagits av att fordonens genomsnittliga motorstyrka har ökat. Eftersom transportvolymerna dessutom ständigt växer blir transportsektorns sammanlagda påverkan på miljön allt större. De åtgärder som står till buds för att stimulera teknikutveckling och effektivisering inom energi- och transportsystemen är lagkrav, information samt ekonomiska och andra styrmedel som miljömärkning och upphandlingskrav. Valet av åtgärder bör utgå från kostnadseffektivitet och möjlighet att nå reella utsläppsminskningar.

Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att vidareutveckla och prioritera bland förslagen till åtgärder för att främja en mer rationell energianvändning. Gruppen kommer att utgå bl.a. från Statens energimyndighets strategi för rationell energianvändning, som är en svensk variant av EU:s energibesparingsprogram (Save-programmet), EG-kommissionens handlingsplan för effektivare energianvändning samt betänkandena *Förslag till Svensk Klimatstrategi* (SOU 2000:23) från Klimatkommittén, *Framtidens miljö – allas vårt ansvar!* (SOU 2000:52) från Miljömålskommittén och *Resurseffektivitetsutredningens betänkande Effektiv användning av naturresurser* (SOU 2001:2).

Effektiv teknik och energianvändning m.m.

Effektivare teknik är viktig för att nå de långsiktiga miljö kvalitetsmålen och klara de utmaningar som samhället står inför genom omställningen mot hållbarhet. Ny teknik ger emellertid inte de önskvärda förbättringarna om den utnyttjas till ökad konsumtion. Dessutom tar det tid innan ny teknik slår igenom. Inom i stort sett varje sektor finns exempel på hur energieffektivisering riskerar att motverkas av konsumtionsökning. Införandet av en ny teknik bör därför kombineras med åtgärder som medför att effektiviseringen leder till reella förbättringar miljömässigt. Det är samtidigt angeläget att de olika styrmedlen utformas så att fortsatt teknikutveckling stimuleras. Vilka styrmedel som fungerar bäst varierar från fall till fall. Information kan t.ex. vara effektiv i vissa fall, men ha dålig effekt i andra.

Orsaken till att vissa energieffektiviseringsåtgärder i bostäder och lokaler inte genomförs kan vara informationsbrist, att de ekonomiska vinsterna inte inom rimlig tid kan täcka kapitalkostnaden eller att tillgängliga medel behövs för andra angelägna behov. En betydande del av energianvändningen i byggnader beror på livsstils- och brukarvanor, faktorer som framför allt torde kunna påverkas genom information, skatter och avgifter. Jämfört med andra länder har Sverige en effektiv uppvärmning av bostäder men eftersom den genomsnittliga bostadsytan per invånare är bland de största i världen blir den totala energianvändningen per capita hög.

När det gäller möjligheterna till effektivisering av transportarbetet är hindren sannolikt de samma, dvs. en kombination av bristande information och svaga ekonomiska incitament att anpassa transportbeteendet. Dessutom ger det befintliga transportsystemet inte alltid förutsättningar för miljöanpassade transporter.

Näringslivets arbete med miljöledningssystem kan lämna väsentliga bidrag till att miljömålen uppnås genom energieffektivisering av processer och hjälpsystem och genom de produkter man producerar och transporterar. På liknande sätt kan den offentliga sektorns miljöledningssystem få positiva effekter. Den offentliga upphandlingen kan ge incitament till miljöanpassning genom att ställa krav på fordons och entreprenadmaskiners avgasprestanda, energieffektiva produkter etc.

Ekonomiska styrmedel och grön skatteväxling

De ekonomiska styrmedel som påverkar energi- och transportsektorerna är bl.a. energiskatten på bränslen och el, koldioxidskatten på fossila bränslen, svavelskatten, kväveoxidavgiften, effektskatten på kärnkraft, avgiften på kärnbränsleavfall och radioaktivt avfall samt skatter och avgifter på bilar. För att effektivisera energianvändning och transporter har Miljömålskommittén förordat en förändrad och ökad användning av ekonomiska styrmedel i kombination med information som tydliggör sambandet mellan konsumtionsmönster och miljö kvalitetsmålen. Den har dock inte lämnat några detaljerade förslag på området.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 finansplanen s. 35) har regeringen presenterat en strategi för en fortsatt grön skatteväxling. Det främsta syftet med grön skatteväxling är att öka miljörelateringen av skattesystemet. Höjda skatter på energi och utsläpp av miljöpåverkande ämnen balanseras med en sänkning av andra skatter, främst på arbete.

Inriktningen är att kombinera en reformering av energiskattesystemet med en grön skatteväxling i storleksordningen 30 miljarder kronor fram till år 2010. Som ett första steg i skatteväxlingen förändras energiskatterna och skatterna på arbete för år 2001 med en total omslutning på 3,3 miljarder kronor. Energiskatterna förändras och höjs genom att

- koldioxidskatten ges en ökad tyngd i förhållande till energiskatten genom att höjas med 25 % medan energiskatten på el och bränslen sänks med 8 %,
- koldioxidskatten höjs med ytterligare 15 % vilket ger ett skatteuttag på 53 öre per kg koldioxid,
- energiskatten på el höjs med 1,9 öre per kWh och
- skatten på dieselolja höjs med 11,7 öre per liter.

Med undantag för den höjda skatten på dieselolja påverkar inte åtgärderna transporter, tillverkningsindustrin och jordbruket. Skatthöjningarna påverkar således främst hushållens användning av bränslen för uppvärmning och el. Incitamenten för energieffektiviserande åtgärder samt energisparande i hushållen ökar därmed.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 finansplanen s. 225–234) aviserade regeringen även ett antal utredningsuppdrag som följer intentionerna i Miljömålskommitténs förslag. Följande tre uppdrag är relevanta för effektiviseringsstrategin:

1. Utformningen av systemet för nedsättning av energiskatten för tillverkningsindustrin samt jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksnäringarna.
2. Fördjupad analys av alternativa ekonomiska styrmedel. Utredningsuppdraget är främst relevant för klimatpolitiken, men har även betydelse för utsläppen av försurande och övergödande ämnen.
3. En ökad miljörelatering av vägtrafikbeskattningen.

Miljömålskommittén har bedömt att utformningen av systemet för energibeskattnings är av avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6), *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20).

Regeringen delar denna bedömning. Ett energibeskattningsystem kan dock inte lösa alla frågor utan måste kompletteras på en rad punkter med hänsyn till bl.a. lokala förutsättningar. Detta gäller för t.ex. energieffektiviseringar varvid t.ex. förhållande beträffande inomhusmiljön i utgångsläget måste beaktas. Miljöskadliga subventioner måste identifieras och i möjligaste mån minimeras. Samtidigt måste uppsatta mål inom andra politikområden beaktas.

Kväveoxidavgiften

Systemet med kväveoxidavgifter för energiproduktionsanläggningar innebär att en avgift tas ut i relation till utsläppens storlek för att sedan återföras till producenterna i relation till energiproduktionens storlek.

Systemet har enligt flera remissinstanser haft positiva effekter, särskilt då det inte har medfört någon påtaglig kostnadsökning för branschen i dess helhet. För att gynna en effektiv energiomvandling anser Miljömålskommittén att kväveoxidavgiften bl.a. bör stämma överens med den aktuella kostnaden för att vidta erforderliga reningsåtgärder som behövs för att de berörda miljö kvalitetsmålen skall kunna nås. Avgiften skall enligt kommittén visa inte enbart vad som gäller för de förbränningsanläggningar som ingår i avgiftskollektivet, utan också vilka åtgärds-kostnader som är rimliga för andra aktörer. Regeringen kommer att ta initiativ till en översyn av kväveoxidavgiftens roll för en minskning av utsläppen. Översynen kan ligga till grund för en bedömning av behovet av förändring.

Byggnader och förvaltning av byggnader

Energibehovet i byggnader är knutet till uppvärmning, tappvarmvatten samt drifts- och hushållsel. För uppvärmning och installationer kan

behovet påverkas med tekniska åtgärder, medan t.ex. förbrukningen av varmvatten och el påverkas av enskilda brukares vanor.

Miljömålskommittén har funnit det angeläget att det utvecklas ett system för miljö- och energideklarationer av hus. Boverket samordnar arbetet med frågan. Miljömålskommittén har bedömt att fastighetsägare har svaga incitament för att investera i förbättrad teknik eller förbättrat underhåll i värmesystem och pannor. Andra investeringar ter sig då mer lönsamma. Incitamenten för byggherrar och fastighetsägare att effektivisera energianvändningen behöver enligt kommittén därför stärkas. Klimatkommittén har kommit till samma uppfattning. I uppdraget till den nyligen tillsatta arbetsgruppen med uppdrag att främja en mer rationell energianvändning (se ovan i Skälen för regeringens bedömning) ingår att lämna förslag om hur dessa incitament kan stärkas och hur samordningen och lagstiftningen inom område kan förbättras.

För att stimulera till effektivare energianvändning i fastigheter som används av näringslivet och den offentliga sektorn har Miljömålskommittén och Klimatkommittén föreslagit att information och rådgivning utvecklas. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Bygg- och förvaltningssektorn står för 40 % av den totala energiförbrukningen. Den nya bebyggelsen är betydligt energieffektivare än det befintliga beståndet. Det finns dock hinder för att nya fastigheter förses med bästa tillgängliga teknik eller med energisystem som baseras på förnybara energikällor. Till hindren för detta är bl.a. högre investeringskostnader. Dagens byggregler innebär inte någon detaljreglering av utförande utan ställer funktionskrav. De mer detaljerade samhällskraven utformas i Boverkets byggregler. Regeringen anser att den ekologiska aspekten bör tydliggöras ytterligare i byggreglerna och avser att ge Boverket i uppdrag att belysa detta. Boverket bör undersöka möjligheterna att komplettera bygglagstiftningen med regler för tillämpning av beprövad teknik när det gäller hållbara kretsloppslösningar.

Boverket skall senast den 30 juni 2001 redovisa resultatet av en försöksverksamhet med miljö- och kvalitetsdeklaration av bostäder. Deklarationerna utarbetades av Boverket år 1998. Vidare pågår en utredning om producentansvar. Regeringen avser därför att när underlag finns återkomma till riksdagen med förslag till mål och åtgärder när det gäller energianvändning och klimatpåverkan.

Frågan om direktverkande elvärme behandlas under miljökvalitetsmålet *God Bebyggd Miljö* (avsnitt 20).

Fastighetsbeskattningskommittén har i sitt betänkande Likformig och neutral fastighetsbeskattning (SOU 2000:34) sett på effekterna av miljöinvesteringar på beskattningen av fastigheter. Enligt kommitténs uppfattning – vilken uppfattning delas av Miljömålskommittén – skall miljöinvesteringar som höjer taxeringsvärdet inte påverka underlaget för den löpande beskattningen under de första tio åren. För andra typer av miljöinvesteringar har kommittén förordat riktade bidrag som stimulansåtgärd. Regeringen avser att se över frågan i samband med att Fastighetsbeskattningskommitténs betänkande bereds.

Ett av de centrala förslagen i klimatkommittén förslag är att inrätta ett anslag för klimatinvesteringsprogram. Anslaget skall enligt kommittén användas till investeringar i åtgärder som bidrar till att utsläppen av klimatpåverkande gaser minskar. Detta är en åtgärd som inte bara är av betydelse för att nå målet om *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6) utan kan också vara av stor betydelse för målen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12). Regeringen gör bedömningen att detta är en åtgärd som kan ge positiva synergieffekter och den bör därför vara en högt prioriterad åtgärd i effektiviseringsstrategin. Regeringen beräknar därför 400 miljoner kronor för år 2004 för klimatinvesteringar i årets ekonomiska vårproposition. Därutöver kan medel från de lokala investeringsprogrammen för åren 2002 och 2003 användas till klimatinvesteringar.

Transporter, arbetsmaskiner och arbetsredskap – övergripande

Det finns många beröringspunkter mellan bilar, arbetsmaskiner och arbetsredskap, varför de åtgärdsmissigt kan behandlas som en enhet.

Jämfört med läget i mitten av 1980-talet har vägtrafikens utsläpp av kväveoxider, kolväten, kolmonoxid och avgaspartiklar minskat påtagligt. Orsaken är de avgaskrav som införts för både lätta och tunga bilar och som sedan successivt skärpts. Dessutom har miljökraven för bränslen lett till ytterligare sänkta utsläpp. Även utan andra åtgärder än de som redan beslutats kommer minskningen att fortsätta eftersom den äldre bilparken successivt skrotas. Däremot har inte utsläppen från arbetsmaskiner och arbetsredskap minskat. Totalt sett blir därför minskningen för liten för att miljö kvalitetsmålen knutna till utsläpp av dessa luftföroreningar skall nås. Minskningen gäller inte heller utsläppen av koldioxid, eftersom de är proportionella mot bränsleförbrukningen. Därför behövs ytterligare åtgärder:

1. En utveckling av ekonomiska och andra styrmedel för fordon, arbetsmaskiner och arbetsredskap.
2. Lagstiftningen om avgaskrav breddas till att omfatta fler grupper av fordon, arbetsmaskiner och arbetsredskap.
3. En kvalitativ utveckling av avgas- och bränslekraven som säkerställer låga utsläpp i praktiken.
4. Ett minskat bilberoende där alternativ finns samt långsiktiga åtgärder för att skapa en infrastruktur för hållbar utveckling.

En utveckling av ekonomiska och andra incitament

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 finansplanen s. 228–231) har regeringen som ett led i skatteväxlingen aviserat att den avser att låta se över vägtrafikbeskattningen i syfte att öka miljöstyrningen.

Trafikbeskattningen är delvis miljöstyrande. De generella skattenivåerna påverkar trafikvolymerna och därmed utsläpp m.m. Genom att skattesatserna för bränslen är differentierade utifrån deras miljöegenskaper gynnas miljömässigt bättre alternativ. EG-kommissionen har nyligen i ett meddelande, Genomgång av andra fordons- och olje-

programmet, Auto/Oil II, (KOM(2000)626 slutlig) funnit att differentierad beskattning troligen har större miljöstyrande effekt på bilparkens sammansättning än den allmänna skattenivån. Denna slutsats bekräftas av uppgifter från Volvo och SAAB om försäljningen av fordon i miljöklass 1. Regeringen kan också konstatera att de svenska miljöklasssystemen och den differentierade beskattningen som varit knuten till dessa i flera fall tillsammans med andra förutsättningar har haft positiv miljöeffekt. Det gäller bl.a. miljöklasssystemen för dieselbränsle och för lätta bilar. När så är tekniskt möjligt och åtgärden är kostnadseffektiv bör ekonomiska styrmedel därför användas för att gynna renare bilar och arbetsmaskiner.

I vissa fall är det tekniskt svårt att införa differentierad beskattning. Det gäller stora grupper av arbetsmaskiner och arbetsredskap. Vägverket och vissa större kommuner har infört upphandlingskrav som premierar arbetsmaskiner och lastbilar med låga utsläpp. Dessutom har Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (EKU-delegationen) tagit fram förslag till upphandlingskrav för tunga bilar. Väl fungerande upphandlingskrav har, som i fallet med Vägverket, en påtaglig styreffekt. Styreffekten kan dock äventyras av att olika aktörer ställer krav som motverkar varandra. EKU-delegationen arbetar med att ta fram ett internetbaserat verktyg med samordnade krav för hela den offentliga förvaltningen. Regeringen anser att det är viktigt att upphandlingskraven för arbetsmaskiner, tunga fordon och arbetsredskap utvecklas. Regeringen kommer att följa EKU-delegationens arbete och i den mån det behövs vidta åtgärder på grundval av dess förslag.

Utredningen Avgasrening 2000 föreslog i sitt betänkande Avgasrening 2000 (SOU 2000:12) en omläggning av miljöklasssystemen för bilar och arbetsmaskiner som syftar till att göra systemen mer pedagogiska och lättare att administrera. Utredningen har remissbehandlats. Regeringen avser att under år 2001 lägga fram ett förslag om uppdatering av systemet.

Inom EU har det antagits nya kravnivåer för tunga bilar som kan gynnas med ekonomiska styrmedel genom direktiv 1999/96/EG (EGT L 44, 16.02.2000, s. 1, Celex 31999L0096). I direktivet fastläggs kravnivåer som blir obligatoriska åren 2001, 2006 respektive 2009 samt en frivillig kravnivå för tätortsfordon med mycket låga utsläpp, EEV.

Regeringen har nyligen gett en utredare (Fi 2001:00) i uppdrag att se över vägtrafikbeskattningen. Utredaren skall enligt sina direktiv (dir. 2001:12) analysera om effekterna av att införa ett incitament i form av ett styrmedel är motiverat och, om så är fallet, föreslå en utformning.

Vägavgifter för tunga fordon och miljöstyrande avgifter i tätorter

Ett system med miljöstyrande avgifter i tätorter kan potentiellt utvecklas till styrmedel som bidrar till miljöanpassning av vägtrafiken. Regeringen avser att återkomma till riksdagen om miljöstyrande avgifter i tätorter i samband med att förslag om den framtida klimatpolitiken presenteras.

En kilometerskatt kan vara en viktig åtgärd för att bidra till en hållbar utveckling av vägtrafiksektorn. I den nyssnämnda utredningen om vägtrafikbeskattning kommer för- och nackdelar med en kilometerskatt att utredas.

För att stimulera en fortsatt introduktion av alternativa drivmedel, dvs. andra drivmedel än bensin och diesel, avser regeringen att till sommaren år 2001 fastlägga en strategi för hur skattenedsättningen för dessa drivmedel skall ske. Strategin skall bygga på i förväg särskilt uppställda kriterier, såsom att de aktuella projekten skall avse teknologisk utveckling och resultera i processer eller produkter som är miljöanpassade alternativ till konventionella drivmedel. Nedsättningarna skall ske genom en begränsning av det sammanlagda uttaget av energi- och koldioxidskatt. De skall på ett kostnadseffektivt sätt bidra till ökad miljönytta och till samhällsekonomiskt effektiva lösningar på området.

Arbetsmaskiner och arbetsredskap

EU:s avgaskrav för arbetsmaskiner framgår av det så kallade arbetsmaskinsdirektivet, direktiv 97/68/EG (EGT L 59, 27.2.1998, s. 1, Celex 319997L0068). Med direktivet påbörjade EU en process som innebär att avgaskrav införs för en av de viktigaste källorna till luftföroreningar med hälso- och miljöpåverkan, nämligen arbetsmaskinerna. Hittills har avgaskrav endast införts för vissa större dieseldrivna arbetsmaskiner. Närmast i tur står jordbruks- och skogsbrukstraktorer, för vilka krav börjar införas under år 2001 genom direktiv 2000/25/EG (EGT L 173, 12.07.2000, s.1 Celex 32000L0025). Under år 2001 påbörjas behandlingen i ministerrådet och Europaparlamentet av förslaget om avgaskrav för bensindrivna och mindre dieseldrivna arbetsmaskiner och arbetsredskap. Utgångspunkten för kommissionen är att finna de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att förbättra luftkvaliteten.

Terrängskotrar

För terrängskotrar finns i dag vare sig avgas- eller bullerkrav. De svarar för ungefär 4 % av de svenska utsläppen av kolväten. Därtill är bullernivåerna höga. Miljöklassutredningen föreslog i sitt betänkande Miljöklassning av snöskotrar (SOU 1995:97) att ett miljöklasssystem med avgas- och bullerkrav skulle införas för terrängskotrar. I avvaktan på bl.a. att USA – som är den dominerande snöskotermarknaden – skall införa avgaskrav har införandet av svenska regler skjutits upp.

Genom direktiv 2000/14/EG (EGT L 162, 03.05.2000, s. 1, Celex 32000L0014) antogs gemensamma bullerkrav för arbetsmaskiner inom EU. Terrängskotrar omfattas av direktivet, men några gränsvärden fastläggs inte. Mot den bakgrunden kan endast frivilliga krav tillämpas i Sverige.

Kommissionen har nyligen antagit ett förslag (KOM2000(840)final) om avgaskrav för mindre arbetsmaskiner och arbetsredskap. Förslaget omfattar inte terrängskotrar. Eftersom terrängskotrar endast används i större skala i Sverige och Finland ser merparten av medlemsländerna knappast något behov av regler. Kommissionen ser dock en möjlighet att komplettera regelverket på denna punkt. EU:s avgaskrav för arbetsmaskiner är vanligen samordnade med USA:s. USA förbereder nu införande av avgaskrav för terrängskotrar. Ett förslag skall preliminärt presenteras i september. Regeringen avser därför att verka för att sådana

krav införs i Sverige. Under miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* (avsnitt 19) behandlas frågan om ett miljöklasssystem för terrängskotrar. Utgångspunkten är att ett system med en frivillig klass för terrängskotrar med bättre miljöegenskaper skall införas.

Sjöfart

Mot bakgrund av att det saknas internationellt antagna avgasnormer för fartyg är farledsavgifterna sedan den 1 januari 1998 differentierade med avseende på fartygens utsläpp av svavel och kväveoxider. En förstärkning av det differentierade farledsavgiftssystemets styreffekt, alternativt införande av samma typ av styrsystem i andra länder, är en förutsättning för att målet om reduktion med 75 % av svavel- och kväveoxidutsläppen från sjöfarten i Sverige skall kunna uppnås. Sjöfartsverket har i rapporten Översyn av farledsavgifterna (rapport N2000/575/TP), som överlämnades till regeringen i januari 2000, utvärderat systemet för miljöavgiftsdifferentiering. Sjöfartsverket har i den utredningen pekat på behovet att skärpa miljödifferenteringen av farledsavgifterna. Godstransportdelegationen genomför för närvarande en översyn av farledsavgifterna. Den utredning där Sjöfartsverket framhåller behovet av att överväga en skärpt miljödifferentering av farledsavgifterna ingår i delegationens underlag. Regeringens avser återkomma till frågan i den aviserade propositionen Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem.

Sjöfartsverket bör fortsatt prioritera arbetet med att utveckla systemet med miljödifferenterade farledsavgifter och verka för att motsvarande system införs i andra länder.

Förutom att aktivt arbeta med att sprida systemet med miljödifferenterade farledsavgifter så driver Sverige också på internationellt för att skapa gemensamma minimikrav på utsläpps begränsningar för sjöfarten på internationell nivå. Sverige kommer även i fortsättningen att vara pådrivande i de olika internationella organisationerna och inom EU för att åstadkomma överenskommelser om minskade utsläpp från sjöfarten.

Luftfart

I Sverige släppte flyget år 1998 ut 2,9 Mton CO₂ eller ca 5% av de totala CO₂ utsläppen (baserat på flygbränsle bunkrat i Sverige). Flyget är dock det trafikslag som snabbast ökar sina utsläpp av koldioxid. Ökningen av flygtrafiken leder till att miljömålen blir svårare att uppnå.

Inom EU väntas volymen flygtransporter fördubblas inom 10–12 år. Globalt räknar man också med stora ökningar. Flyget bidrar också till utsläpp av kväveoxider och kolväten. Sverige tillämpar sedan den 1 januari 1998 ett avgiftssystem med intäktsneutrala start- och landningsavgifter baserat på utsläpp av kväveoxider och kolväten under luftfartygens start- och landningscykel.

Även för flyget hindrar branschens internationella struktur och det internationella regelverket att nationella bindande avgaskrav införs. Luftfartsverket bör fortsatt vara pådrivande i det internationella arbetet inom Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) för att öka användningen av motorer och flygplan med låga utsläpp. Det bör också arbeta

internationellt för att begränsa påverkan på ozonskiktet från höghöjdsflyget, förkorta flygvägar och minimera köbildning i flygtrafiken. Verket bör också arbeta vidare med att begränsa civilflygets miljöpåverkan genom att ytterligare utveckla systemet med differentierade landningsavgifter, speciellt när det gäller utsläpp av koldioxid. Regeringen avser att återkomma till detta i en särskild proposition om en svensk klimatstrategi.

Propositionen Infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem som regeringen har för avsikt att lägga har ett transportslagsövergripande synsätt och kommer att behandla hela transportsektorns miljöpåverkan.

Kvalitativ utveckling av avgaskraven

Den tekniska utvecklingen av motortekniken möjliggör att de utsläppskrav som gäller för olika typer av bilar, arbetsmaskiner eller arbetsredskap skärps med ett par års intervall. I en sådan utveckling är det viktigt att kravskärpningarna även leder till reella utsläppsminskningar i praktiken. För att så skall ske krävs att utrustningen är konstruerad för att utsläppen skall vara låga även efter långvarigt bruk. Sverige har därför med högsta prioritet drivit frågan om att ett hållbarhetskrav med tillverkaransvar efter svensk förebild skall föras in i EU:s lagstiftning. Regeringen kan nu konstatera att en viktig svensk profilfråga nu är införd i EG-rätten, trots hårt initialt motstånd. För lätta bilar träder systemet i kraft successivt fram till den 1 januari 2002 genom direktiv 98/69/EG (EGT L 350, 12.28.1998, s.1, Celex 31998L0069). Den 1 oktober 2006 införs det för tunga bilar (direktiv 99/96/EG).

Ett problem är att det i vissa fall är relativt enkelt för tillverkarna att styra motorerna så att de klarar avgaskraven vid provning, samtidigt som utsläppen särskilt av kväveoxider blir väsentligt högre när motorerna används i lämplig drift. Motivet är en ambition att minska bränsleförbrukningen, vilket är attraktivt för kunderna. Förhållandet har uppmärksamats av USA:s miljömyndighet Environment Protection Agency och EG-kommissionen som arbetar med frågan. Regeringen avser att med hög prioritet driva att EU:s avgaskrav skall utformas så att utsläppen blir låga i praktiken.

Av likartade skäl bör EU:s lagstiftning om avgaskrav för arbetsmaskiner och arbetsredskap kompletteras med krav som säkerställer att de har låga utsläpp under hela sin livstid.

Utveckling av transportsystemet – övergripande

Riksdagen har antagit målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet.

Ett framtida hållbart transportsystem förutsätter att alternativa transportformer skapas och att ett minskat bilberoende eftersträvas där alternativ finns. Det är dessutom angeläget att vidta långsiktiga åtgärder för att skapa en infrastruktur för hållbar utveckling.

I sin studie Genomgång av andra fordons- och oljeprogrammet (KOM(2000)626 slutlig) har EG-kommissionen bedömt att det främsta

medlet på gemenskapsnivå för att minska utsläppen från vägtrafiken är tekniska avgaskrav. Icke-tekniska åtgärder ses främst som en fråga på kommun- eller regionnivå. Likväl bedömer regeringen att det är viktigt att utnyttja möjligheterna till förändrade transportmönster för att bidra till att miljö kvalitetsmålen och de föreslagna delmålen kan nås.

Godstransporter

Dagens godstransportsystem har negativa konsekvenser för miljön. Orsakerna står att finna i den internationella marknadens krav i kombination med brister i befintlig infrastruktur och fordonens prestanda. Miljöanpassning kan uppnås genom effektivisering, överföring av gods till mer miljövänliga transportalternativ (t.ex. från väg till järnväg), renare bränslen samt rening av utsläpp. Några av de viktigaste faktorerna som påverkar överföringen av gods från väg till järnväg är tillgänglig järnvägskapacitet, den gränsöverskridande spårtrafikens funktion och kostnaden för att transportera gods på väg jämfört med järnväg samt effektivitet i omlastningen mellan transportslag.

Det finns åtskilliga hinder för utvecklingen av de gränsöverskridande järnvägstransporterna inom EU, såväl organisatoriska hinder som höga banavgifter. Regeringen är därför pådrivande i EU:s arbete för att effektivisera de gränsöverskridande järnvägstransporterna. I dessa frågor möts transportsektorns och miljövärdens intressen.

Många åtgärder som normalt genomförs av rent företagsekonomiska skäl, t.ex. en höjning av lastfaktorn och samverkan i distributionsledet, har även positiva miljöeffekter. På ett övergripande plan kan en ökad samverkan mellan de olika transportslagen få positiva effekter. Godstransportdelegationen (K1998:06) prioriterar frågan om samverkan mellan de olika transportslagen och om sektorns effektivisering. Delegationen väntas lägga fram sitt slutbetänkande före utgången av juni 2001.

Persontransporter

Några av de viktigaste hindren för att miljöanpassa persontransporterna är att de miljöanpassade transportslagen ofta inte kan uppfylla resenärernas krav på korta restider och hög bekvämlighet. Även inom persontransportområdet finns mycket att vinna på ökad effektivisering. Det kan handla om effektivisering i form av ett miljöanpassat körsätt eller om ökad samåkning. För att stärka kollektivtrafiken avser regeringen att ta initiativ till fördjupat samarbete med kollektivtrafikbranschen för att identifiera problem och möjligheter inom området. Avsikten är att en kommitté skall tillsättas i detta syfte.

21.3 En strategi för giffria och resurssnåla kretslopp

Regeringens bedömning: Regeringen avser att fortsätta det arbete för giffria och resurssnåla kretslopp som bl.a. påbörjats i enlighet med regeringens skrivelse om en miljöorienterad produktpolitik. Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att presentera underlag för en vidareutveckling av den miljöorienterade produktpolitiken.

Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bidrar främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Giffri miljö*, *Ingen övergödning*, *Begränsad klimatpåverkan* och *Skyddande ozonskikt*. Den bidrar även till att uppnå vissa delmål under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Strategin bör vidare ses som ett komplement till kemikalie-, avfalls- och klimatstrategin samt som en viktig del i strategin för hållbar utveckling och i sektorsstrategierna.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna är positiva till förslaget om delmål avseende resurseffektivisering. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att tillståndspliktiga verksamheter som lämnar miljörapport årligen bör redovisa uppgifter om återvinning och återanvändning för att göra det möjligt att följa upp arbetet. *Institutet för miljömedicin* anser att det krävs styrmedel i form av kriterier och lösningar för god teknikupphandling, miljömärkning, förbättrad miljöinformation m.m. för att utveckla material- och energisnåla varor och tjänster. *Naturvårdsverket* anser att förslaget förutsätter att marknader skapas för mer miljöanpassade varor och tjänster och för återvunnet material och att detta bör ske på Europainivå. Miljömålskommittén framhåller främst mjuka styrmedel, medan Naturvårdsverket även lyfter fram tillämpningen av miljöbalken för att främja utvecklingen av material- och energisnåla varor.

Skälen för regeringens bedömning: Många av dagens miljöproblem beror på det sätt resurser utnyttjas. Hushållning med naturresurser, material och energi samt giftfria kretslopp och en miljöanpassad hantering av uttjänta varor är viktiga förutsättningar för omställningen till ett hållbart samhälle. En samlad strategi behövs för att öka resurseffektiviteten och för att minska läckagen av gifter och näringsämnen. Denna strategi bör ses som ett komplement till avfalls-, kemikalie-, och klimatstrategierna samt som en viktig del i strategin för hållbar utveckling och i sektorsstrategierna.

En rad mjuka och hårda styrmedel har införts i Sverige under de senaste 20–30 åren för att åstadkomma ett giftfritt och resurseffektivt kretslopp. Åtgärderna skulle emellertid bli effektivare med ett mer samlat angreppssätt och ett mer strategiskt livscykel tänkande. De nedan beskrivna åtgärderna skall tillsammans bidra till skapandet av giftfria och resurssnåla kretslopp.

En miljöorienterad produktpolitik

Regeringen har i skrivelsen *En miljöorienterad produktpolitik* (skr. 1999/2000:114, bet. 2000/01: MJU3, rskr. 2000/01:52) presenterat en strategi för det fortsatta arbetet med att i ett livscykel perspektiv minska produkters negativa påverkan på människors hälsa och på miljön och att öka resurseffektiviseringen.

Ett viktigt syfte med en miljöorienterad produktpolitik är att samordna och optimera olika produktrelaterade styrmedel så att de var för sig och i samverkan ger snabb och effektiv omställning till ett hållbart samhälle. Syftet är också att visa på de målkonflikter som kan finnas mellan olika styrmedel och att försöka överbygga dessa.

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att ta fram underlag för vidare utveckling av den miljöorienterade produktpolitiken (regleringsbrev för år 2001, regeringsbeslut 18, 2000-12-21). I uppdraget ingår att analysera vilka styrmedel som är bäst lämpade för att öka resurshushållningen och att minska påverkan från farliga kemikalier på människans hälsa och miljön. Verket skall även analysera hur dessa styrmedel kan effektiviseras och samordnas så att möjliga synergieffekter tas till vara.

EG-kommissionen presenterade den 7 februari 2001 en Grönbok om den produktrelaterade miljöpolitikens bidrag till hållbar utveckling (KOM(2001)68 slutlig). Regeringen har nu tagit upp grönboken till behandling under Sveriges ordförandeskap i Europeiska rådet.

Regeringen avser att verka för en miljöorienterad produktpolitik såväl nationellt som inom EU och globalt. En internationellt etablerad miljöorienterad produktpolitik kan bidra till en väl fungerande inre marknad, konkurrensfördelar för Europa samt minskade handelshinder globalt.

Samordning och integrering

Det är angeläget att arbetet med strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp samordnas med andra områden som tar sikte på miljöanpassning av kretsloppen, såsom avfalls- och kemikalieområdet. Genom att man inom EU enas om gemensamma strategier på dessa områden läggs grunden för att fortsätta utforma gemensamma regler som säkerställer centrala hälso- och miljökrav.

Regeringen avser att verka för att EU:s sjätte miljöhandlingsprogram stödjer utarbetandet av en strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp. Regeringen anser vidare att det är viktigt att beakta behoven av ökad kunskap för att nå målet med giftfria och resurssnåla kretslopp i arbetet med EU:s kommande program för forskning och utveckling.

Framgång kan endast nås genom att strategin integreras i flera sektorer såsom miljö, näringsliv, handel, finans- och försäkring, jordbruk och forskning. Hushållen har också en avgörande roll. Regeringen avser därför att verka för att integrera strategin i de sektorsstrategier för hållbar utveckling som utarbetas inom EU. Ministerråden för i första hand industri, inre marknad, konsument, jordbruk och turism och forskning måste därför engageras.

Kemikalieanvändningen

Dagens kemikalieanvändning är ett hinder för att sluta kretsloppen. Ett exempel på detta är förorenat slam som hindrar återföringen av fosfor till jordbruksmark. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med berörda parter ta fram en långsiktig strategi för återföring av fosfor till åkermark (se vidare avsnitt 20). Riskerna med kemiska ämnen bör begränsas kraftfullt genom utfasning av ämnen med särskilt farliga egenskaper och genom förbättrad riskhantering. Många kemiska ämnen som används i varor kan ha effekter på miljön under alla stadier i varornas livscykel.

För att nå framgång inom kemikalieområdet måste EU-gemensamma system och regelverk eftersträvas. Kommissionen presenterade i februari

2001 en Vitbok om en gemensam kemikaliestrategi för EU. Det är nödvändigt med en samordning mellan produktstrategin och kemikaliestrategin. Regeringen har i propositionen 2001/01:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö närmare redogjort för sin syn på innehållet i en EU-gemensam kemikaliestrategi.

Energi- och materialeffektiva kretslopp av varor och tjänster

Material som är förorenade av kemikalier och varor som är konstruerade på ett sätt som försvårar återvinning utgör hinder för ett energi- och materialeffektivt kretslopp. Ett annat hinder är att efterfrågan på miljöanpassade produkter och produkter tillverkade av återvunnet material är liten på grund av höga kostnader för dessa. För att öka efterfrågan kan den offentliga upphandlingen i kombination med näringslivets miljöarbete och upphandling bli en effektiv åtgärd. För detta behövs en entydig lagstiftning inom EU och nationellt avseende upphandling. Miljövarudeklarationer, miljömärkning och annan miljöinformation behöver utvecklas liksom standardiserade metoder för att göra livscykelanalyser. Välinformerade och miljömedvetna konsumenter kan genom sitt agerande på marknaden utöva ett stort inflytande över miljöanpassningen av varor och tjänster.

Regeringen tillsatte i maj 1999 en särskild delegation för att driva på ekologiskt hållbar upphandling (dir. 2000:54). Delegationen kommer att redovisa sitt uppdrag till regeringen i augusti 2001. Resurseffektivitetsutredningen (Fi 1999:02) presenterade betänkandet Effektiv användning av naturresurser (SOU 2001:2) i december 2000. I betänkandet behandlas sambanden mellan ekonomisk tillväxt, naturresursförbrukning och miljöpåverkan. Utredningen har även genomfört en översyn av behovet av åtgärder för en effektivare användning av naturresurser för att nå en hållbar utveckling. Riksdagen godkände år 1997 regeringens förslag i propositionen En uthållig energiförsörjning ett program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem (prop 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). I programmet ingår bl.a. en rad åtgärder för utveckling av ny energiteknik, ett effektivare utnyttjande av energin och en ökad användning av förnybara energikällor. Dessa åtgärder kan bidra till att flera av miljö kvalitetsmålen nås.

Minskad deponering och säkrare deponier

Många av dagens produkter innehåller farliga material och ämnen och skapar därför miljöproblem i avfallsledet. Avfallsområdet har under många år stått i fokus för regeringens arbete med produkters miljöbelastning. Regeringen angav i propositionen 1997/98:145 Svenska miljömål som en övergripande riktlinje för avfallshanteringen att minska mängden avfall för slutlig behandling, att minska avfallets farlighet samt att behandla avfallet utifrån dess inneboende egenskaper.

I Sverige har en rad åtgärder vidtagits för att styra mot ett bättre omhändertagande av avfallet, bl.a. har förbud införts mot deponering av vissa avfallsslag.

Växtnäringsämnen, dvs. alla ämnen som växterna behöver för att bygga upp sin biomassa består till 90 % av kol, syre och väte som tas upp från marken eller vattnet. Resten av biomassan består av kväve, fosfor, kalium och kalcium som tas upp ifrån marken. Dessa är ofta begränsande för tillväxten. I ett naturligt ekosystem råder tidvis jämvikt. Genom mänsklig aktivitet påverkas dock bl.a. kvävetillförseln till ekosystemen genom deposition av kväveföreningar. Utsläppskällorna är framför allt ammoniak från djurstallar, kväveoxider främst från förbränningsmotorer, gödsling samt utsläpp från avlopp. När det gäller påverkan från kommunala avloppsutsläpp regleras de av kraven i miljöbalken. En omfattande utbyggnad av de kommunala reningsverken kommer att ske fram till år 2010. När anslutning till konventionella reningsverk inte är ekonomiskt realiserbar kan våtmarker, reaktiva barriärer eller andra metoder för upptag av näringsämnen erbjuda lösningar. Även när det gäller enskilda avlopp skall miljöbalken och dess föreskrifter tillämpas och tillsyn över enskilda avlopp måste genomföras konsekvent. Även föreskrifterna för nyanläggning av enskilda avlopp bör ses över. Det är väsentligt att i detta sammanhang också uppmärksamma möjligheten att använda sorterande system för enskilda hushåll och fastigheter t.ex. kan svartvatten från toaletter och bad-, disk- och tvättvatten behandlas var för sig och näringsrika restprodukter kan återföras till marken utan risk för att de förorenas.

Åtgärder för att minimera förlusterna av växtnäringsämnen genom att sluta kretsloppen är en del av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

21.4 En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö

Regeringens bedömning: Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö bidrar främst till att uppnå miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *God bebyggd miljö*.

Hushållningsstrategin bygger i huvudsak på tre olika beståndsdelar:

- Ett varsamt brukande av mark- och vattenområden för att värna natur- och kulturvärden i miljön och goda produktionsförhållanden.
- Skydd av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik kultur- och naturmiljö där representativa delar av vårt kulturarv är bevarade liksom den biologiska mångfalden.
- Miljöanpassad fysisk planering och byggande för att skapa en hållbar bebyggelsestruktur och nya anläggningar av hög kvalitet, för ett balanserat uttag av naturresurser och för en god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har uttalat sig särskilt om hushållningsstrategin. Några remissinstanser har tagit upp frågan om betydelsen av den fysiska planeringen. *Boverket* menar att kommittén har underskattat den fysiska planeringens möjlighet att i en översiktsplane-process väga olika intressen mot varandra. Vid *regeringens remissmöte med ungdomar* den 13 september 2000 framkom synpunkten att planeringen är avgörande för om vi når målen eller inte.

Skälen för regeringens bedömning: Naturresurserna omfattar mark- och vattenresurser med ämnen och mineral och den fysiska miljön i övrigt. Hushållning med naturresurser handlar om hur man för olika ändamål använder resurser på ett sätt som möjliggör ett långsiktigt brukande av resurserna, men också förnyelse och återanvändning av dem.

I praktiken innebär strategin att befintliga värden skall tas till vara. Långsiktiga intressen skall väga tyngre än kortsiktiga. Den innebär också varsam förvaltning och bruk av miljöns naturgivna och människoskapade resurser. Hushållningsstrategin är av betydelse vid såväl nya som gamla verksamheter. Eftersom den innehåller element av både bevarande och utveckling krävs ett brett och väl utvecklat samråd mellan olika intressen i syfte att nå det på lång sikt bästa hållbara nyttjandet.

Grundläggande beståndsdelar i strategin finns på flera håll i lagstiftningen. Både i miljöbalken och i planlagstiftningen finns ett antal hänsynskrav som i sig styr mot en tillämpning enligt hushållningsstrategin. Miljöbalken skall tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhälls-ekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. En god hushållning med naturresurser utgör dessutom ett av de fem grundläggande värdena som är utgångspunkter i arbetet med att formulera delmål. Andra styrmedel är ekonomiska styrmedel där miljöersättning enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är av stor betydelse för att nå miljö kvalitetsmålen. Frivilliga åtaganden spelar också en stor roll, framför allt inom skogsbruket där miljöcertifiering används i stor utsträckning. Miljöcertifiering förekommer även inom jordbrukssektorn genom den s.k. sigillmärkningen som bygger på kvalitets- och miljökrav.

Hushållningsstrategin bidrar främst till att uppnå målen *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13), *Grundvatten av god kvalitet* (avsnitt 14), *Hav i balans samt levande kust och skärgård* (avsnitt 15), *Myllrande våtmarker* (avsnitt 16), *Levande skogar* (avsnitt 17), *Ett rikt odlingslandskap* (avsnitt 18), *Storlagen fjällmiljö* (avsnitt 19) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20), dvs. de mål som handlar om mark- och vattenanvändning. Strategin för effektivare energianvändning och transporter och för en miljöorienterad produktpolitik bidrar emellertid också till att dessa mål kan nås på samma gång som hushållningsstrategin samspelar med övriga strategier.

Varsamt brukande

Ett varsamt brukande av mark och vatten och den bebyggda miljön innebär att biologisk mångfald värnas samtidigt som produktionsförutsättningarna inte försämras, de historiska värdena tas till vara och irreversibla skador undviks eller minimeras. På längre sikt är ett varsamt

brukande en förutsättning för en sund ekonomisk utveckling inom respektive sektor.

Det är framför allt skogs- och jordbruket, men även andra näringar som t.ex. fisket som berörs i denna del. En ökad medvetenhet om dessa värden kan nås genom rådgivning och information om de åtgärder som krävs i förvaltningen av mark, vatten och den bebyggda miljön. Ekonomiska styrmedel, såsom jordbrukets miljöstödd, är också av stor betydelse för att skapa förutsättningar för ett varsamt brukande. Lagstiftning som reglerar brukandet av mark och vatten och den bebyggda miljön behövs för att garantera att brukandet inte sker på ett sådant sätt att de övergripande värdena i miljöpolitiken hotas. Det finns skäl att öka kunskaperna om andra tänkbara åtgärder. Ett exempel är att utreda de ekonomiska och biologiska effekterna av ett förbud mot att bifångster dumpas till havs (se avsnitt 15). Ett annat är att utveckla mer skonsamma metoder för anläggning av skog på vissa känsliga marker (se avsnitt 17). Ytterligare ett gäller möjligheterna att kanalisera den barmarkskörning som förekommer inom renskötseln (se avsnitt 19).

Skydd av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik natur- och kulturmiljö

Skyddet av särskilt värdefulla miljöer innebär att verksamheter av olika slag måste bedrivas med inriktningen att dessa värden skall finnas kvar. Att bevara natur- och kulturmiljön innebär att lokala och regionala särdrag tas tillvara och utvecklas och att särskilt värdefulla kulturmiljöer skyddas, liksom den biologiska mångfalden. I strategin ingår även att restaurera och återskapa värden som gått förlorade. För biologisk mångfald krävs åtgärdsprogram för hotade arter liksom långsiktigt skydd av naturområden som representerar olika biotoper. Vid utformning av skydd och andra åtgärder är det viktigt att motverka fragmentering, dvs. att biotoper splittras upp så att spridning av arter försvåras. Det är också viktigt att förebygga att hot uppstår mot arter som i dag inte är hotade. Utökad och kontinuerlig kartläggning av arters situation är en viktig förebyggande åtgärd. Åtgärdsprogram för hotade arter föreslås som delmål under bl.a. miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13), *Myllrande våtmarker* (avsnitt 16) och *Storslagen fjällmiljö* (avsnitt 19). Regeringen avser dessutom att senast år 2005 återkomma till riksdagen med förslag på ett 16:e miljö kvalitetsmål för biologisk mångfald.

En särskilt viktig resurs, vars skydd bör förbättras, är grund- och ytvattentäkterna, både befintliga och framtida. En annan sådan resurs är tystnad, eller snarare frihet från buller. Denna miljö kvalitet blir alltmer sällsynt. I syfte att begränsa bullret kan bullerfria områden, i bl.a. vissa skärgårdsområden, inrättas med ingen eller begränsad trafik med t.ex. motorbåtar. Även möjligheterna att begränsa start och landning av flyg i t.ex. känsliga fjällområden kan utnyttjas. Bullerfrågor berör bl.a. miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* (avsnitt 15), *Storslagen fjällmiljö* (avsnitt 19) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20).

Ytterligare en begränsad resurs är naturgrus, där en ökad styrning av uttagen krävs. En ytterligare åtgärd utöver den år 1995 införda skatten på

naturgrus kan vara s.k. frivilliga åtaganden vad gäller naturgrusuttag. I samband med den utvärdering av avfallsskatten som nu skall ske (se dir. 2001:13) skall även avfallsskattens inverkan på användningen av naturgrus utvärderas.

Miljöanpassad fysisk planering och byggande

Miljöfrågornas betydelse i planering och byggande har alltmer kommit i fokus. Kopplingen mellan markanvändnings- och miljöfrågor har stärkts sedan miljöbalkens tillkomst. Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för samhällsplaneringen (prop. 1997/98:145, bet.1998/99 MJU:6, rskr. 1998/99:183) skall de nationella miljö kvalitetsmålen, tillsammans med övriga nationella mål, vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande.

Svårigheterna att tillgodose hushållningsaspekter och miljöhänsyn vid planering, exploatering och förvaltning är av flera slag. En svårighet kan vara att frågorna inte utreds tillräckligt tidigt i planeringen. Ofta är det i stället tekniska lösningar eller ekonomiska avvägningar som faller avgörandet. Miljönytta och alternativkostnader diskuteras inte tillräckligt. Principen bör dock vara att negativa effekter för miljön bör undvikas eller minimeras och i andra hand motverkas genom kompenserande åtgärder i den omfattning som det är samhällsekonomiskt motiverat.

En annan svårighet kan vara bristande samordning och förutseende vid olika verksamheter.

Ramen och därmed förutsättningarna för den hållbara utvecklingen sätts i hög grad av fysisk planering och samhällsbyggande. Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret för regional anpassning av de nationella målen. Verktöget för att uppnå samordning kan utgöras av länsstyrelsernas databaserade regionala miljöunderlag, med miljömål, åtgärdsstrategier och kunskapsunderlag på regional nivå. En annan viktig faktor är den kommunala översiktsplaneringen, bl.a. för att åskådliggöra geografiska aspekter av miljömålen. Länsstyrelsernas och kommunernas miljöarbete beskrivs närmare i avsnitt 24.

Den fysiska planeringen, som har till uppgift att söka den lokalisering eller den fysiska struktur som är lämpligast för olika anläggningar och verksamheter, har stor betydelse för möjligheterna att nå miljömålen. För att säkerställa att så sker, t.ex. för att minska bilanvändningen, anser regeringen därför att tiden är mogen för en översyn av plan- och bygglagen i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

För att nå miljö kvalitetsmålen krävs att ett brett upplagt arbete bedrivs som skall omsättas i planer och program på olika nivåer. Möjligheter finns därvid att ta till vara erfarenheterna från arbetet med Agenda 21, från forskning och från olika försöksverksamheter. Även myndigheter har ett stort ansvar för åtgärdsprogram av olika slag med betydelse för planeringen. Så bör t.ex. trafikverket och Försvarsmakten genomföra sina program för att minska bullerstörningar. Även annat buller än trafikbuller behöver åtgärdas. Naturvårdsverket bör få det samordnande och uppföljande ansvaret för bullerfrågor i olika sektorer. Transportmyndigheterna bör fullfölja arbetet med att mäta sektorns påverkan på natur- och

kulturmiljön för att bättre kunna beakta miljö- och resurshushållningsfrågorna. Prop. 2000/01:130

Ett EG-direktiv om bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön, dvs. rörande s.k. strategiska miljöbedömningar, är att vänta inom kort. Syftet med direktivet, som är ett minimidirektiv, är att de miljömässiga konsekvenserna av vissa planer och program skall identifieras och bedömas innan dessa antas. Detta kommer att innebära bl.a. att sådana bedömningar görs i ett tidigare skede jämfört med vad som är fallet i dag.

Regeringens bedömning: Det gemensamma, övergripande syftet för miljöbalken och miljö kvalitetsmålen är att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Frågan om målens knytning till lagstiftningen ryms så långt som det är ändamålsenligt inom ramen för det uppdrag som har getts den parlamentariskt sammansatta kommittén för uppföljning av miljöbalken. Regeringen avser dock att ge Naturvårdsverket ett uppdrag rörande miljö kvalitetsnormer, eftersom en utveckling av normerna på ett funktionellt sätt knyter samman miljö kvalitetsmålen med miljölagstiftningen. Plan- och bygglagen skall ses över i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

Miljömålskommitténs förslag: Kommittén ansåg att miljöbalken borde innehålla en närmare koppling till miljömålen. Kommittén föreslog vidare att miljöbalken ändras så att det införs ett obligatoriskt krav på redovisning mot miljömålen i miljömålskonsekvensbeskrivningar. Vidare föreslog kommittén att varje myndighet som skall tillämpa miljöbalken skall se till att det finns ett underlag som belyser frågor om miljömålen i lokal och regional nivå, samt att länsstyrelserna får i uppdrag att ställa samman underlag som belyser frågor om miljömålen i regional nivå. Kommittén föreslog också att plan- och bygglagen (1987:808) ändras så att det förs in ett obligatoriskt krav på att översiktsplaner skall innehålla kommunens syn på vad miljömålen innebär för mark- och vattenanvändningen i kommunen, samt uppgift om hur kommunen avser att verka för att miljömålen skall kunna uppnås.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser uttalar sig positivt i den övergripande frågan om en tydligare koppling mellan miljö kvalitetsmålen och lagstiftningen. Vissa remissinstanser, som *Svenska Kommunförbundet* och *Industriförbundet*, ifrågasätter dock ändamålsenligheten av att lagfästa miljömålen.

I fråga om de av utredningen lämnade lagförslagen råder skilda uppfattningar. Flertalet remissinstanser motsätter sig kommitténs förslag om obligatorisk redovisning mot miljö kvalitetsmålen i miljökonsekvensbeskrivningar. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Boverket*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och *Industriförbundet*, avstyrker förslaget helt medan andra, t.ex. *Svenska Kommunförbundet* och flera länsstyrelser, accepterar förslaget under förutsättning att redovisningsskyldigheten inskränks till verksamheter som kan medföra en betydande miljöpåverkan.

Även beträffande förslaget till ändringar i plan- och bygglagen råder starkt delade uppfattningar bland remissinstanserna. *Svenska Kommunförbundet*, *Gislaveds kommun*, *Karlstads kommun* och *Boverket* motsätter sig eller anför tveksamhet mot förslaget på den grunden att plan- och bygglagen redan i dag innehåller regler av innebörd att planläggningen skall främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt att planläggningen inte får medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Stockholms stad* motsätter sig förslaget och anför att det finns risk för att förslaget blir onödigt betungande för kommunerna, medan *Riksrevisionsverket* påpekar

att kapacitetsproblem hos lokala miljömyndigheter i dag omöjliggör mer omfattande utredningsinsatser. *Miljööverdomstolen* samt *länsstyrelserna i Gotlands, Västernorrlands, Jönköpings, Skåne och Västra Götalands län* tillstyrker förslaget, liksom *Fiskeriverket* och *Riksantikvarieämbetet*.

Skälen för regeringens bedömning: Miljökvalitetsmålen är ett handlingsprogram för miljöpolitiken. Miljöbalken innebär i detta sammanhang en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och avsikten är att den skall användas bl.a. för att uppnå de miljökvalitetsmål som riksdagen har antagit.

I förarbetena till miljöbalken uttalas att av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljökvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (prop. 1997/98:45 II, s. 8).

Det har inte ingått i Miljömålskommitténs uppgift att lägga fram lagförslag men kommittén har ändå fört fram vissa förslag om lagändringar. Förslagen har sin utgångspunkt i att miljömålen i stor utsträckning bör omvandlas till bindande handlingsregler som kan tillämpas i enskilda fall och att miljökvalitetsmålen därför bör kopplas närmare lagstiftningen. Regeringen gör i denna fråga följande bedömning.

Målet med miljöbalken definieras i 1 kap. 1 § första stycket och innebär att en hållbar utveckling skall främjas. Enligt andra stycket skall balken tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. Vidare skall värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas, den biologiska mångfalden bevaras och mark och vattenområden användas så att en långsiktigt god hushållning tryggas. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi skall främjas.

I 2 kap. miljöbalken uppställs grundläggande allmänna hänsynsregler för verksamheter och åtgärder som kan ha miljöpåverkan. Det råder ett samspel mellan hänsynsreglerna och reglerna om balkens mål och tillämpning i 1 kap. Om en verksamhet eller åtgärd ryms inom de skyddsintressen som anges i 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, faller denna verksamhet eller åtgärd också inom balkens tillämpningsområde (prop. 1997/98:45 II, s. 8). Enligt miljöbalkens tillsynsregler i 26 kap. gäller att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken och beslut som grundas på balken skall efterlevas. Utgångspunkten är alltså att en överträdelse av en rättsregel ger tillsynsmyndigheten rätt att ingripa med någon form av åtgärd riktad mot verksamhetsutövaren för att åstadkomma att balken efterlevs. Även det straffrättsliga sanktionssystemet har till syfte att främja balkens efterlevnad.

Lagstiftningen innehåller alltså ett antal rättsregler för att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Även miljökvalitetsmålen har till syfte att främja en sådan utveckling. Frågan om miljömålen knytning till lagstiftningen kan dock inte övervägas utan beaktande av skillnaden i form mellan rättsregler och handlingsregler för miljöpolitiken. Miljömålen är till sin natur politiska målsättningar som skall ligga till grund för den

fortsatta miljöpolitiken. Miljöbalkens regler och anknytande föreskrifter är juridiska verktyg, dvs. rättsregler, för att uppnå detta mål. Det finns ingen motsättning i detta utan fastmer samverkar de olika formerna i det gemensamma syftet, nämligen att nå en ekologiskt hållbar utveckling. Att miljö kvalitetsmålen på ett övergripande sätt ger vägledning vid tillämpningen av miljöbalken har också påpekats av bl.a. Miljööverdomstolen under remissbehandlingen.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det med hänsyn till målens övergripande karaktär inte är möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Regeringen finner för sin del att miljö kvalitetsmålen måste omvandlas till krav på konkreta åtgärder för att i rättsligt avseende kunna tillämpas i enskilda fall. Att utfärda miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken kan bli en ny möjlighet och ett konkret verktyg för att nå miljö kvalitetsmålen. Men instrumentet miljö kvalitetsnormer är i sin nuvarande utformning inte i alla delar tillräckligt för att nå miljö målen. En utveckling av miljö kvalitetsnormerna till att omfatta ytterligare områden där miljö kvaliteter bör regleras författningsmässigt är därför nödvändig.

Frågor som inrymmer miljö kvalitetsmålen och miljöbalken ingår som del av det arbete som pågår i den parlamentariskt sammansatta kommittén för uppföljning av miljöbalken, Miljöbalkskommittén (M 1999:03). I kommitténs direktiv (dir. 1999:109) uttalas att miljöbalken skapar bättre förutsättningar för att lagstiftningen används som ett verktyg som styr miljöarbetet mot uppsatta miljö kvalitetsmål. I direktiven anges särskilt att kommittén skall utreda miljö kvalitetsnormernas betydelse för miljöarbetet samt normernas tillämpningsområden, liksom miljökonsekvensbeskrivningarnas funktion. Frågan om miljö kvalitetsmålen och miljöbalken faller alltså i de mer övergripande delarna redan nu inom ramen för denna kommittés uppdrag så långt som det är ändamålsenligt. Regeringen avser dock att ge Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag till ytterligare miljö kvalitetsnormer eftersom en utveckling av normerna på ett funktionellt sätt knyter samman miljö kvalitetsmålen med miljölagstiftningen. I den fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen som skall ske vart fjärde år (avsnitt 23.4) ingår även att klarlägga om styrmedlen behöver korrigeras. Om det då framkommer eventuella brister i lagstiftningen kommer regeringen att vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa dessa brister.

Förslaget till ändring i miljöbalken

Kommittén har föreslagit ändringar i 6 kap. 7 § samt 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken. Förslaget innebär att det skall åläggas enskilda sökande att i samband med miljökonsekvensbeskrivningar göra en bedömning av verksamhetens förenlighet med berörda miljö kvalitetsmål, och att länsstyrelserna till ledning för denna bedömning skall vara skyldiga att ta fram och tillhandahålla underlag som belyser frågor om miljö kvalitetsmålens innebörd på regional och lokal nivå. Det föreslås vidare att det skall införas en skyldighet för de myndigheter som tillämpar miljöbalken att tillse att sådana underlag finns tillgängliga i ärendet.

Förslaget har fått ett blandat mottagande under remissbehandlingen. Som inledningsvis redovisats motsätter sig flertalet remissinstanser att en

sådan ordning skall vara obligatorisk, varvid somliga avstyrker förslaget helt medan andra accepterar det om redovisningsskyldigheten inskränks till verksamheter som kan medföra en betydande miljöpåverkan.

Miljökvalitetsmålen är allmänt formulerade och av övergripande karaktär. Flera remissinstanser, bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, har uttalat att det behövs förtydliganden om hur avvägningar skall göras mellan målen och tydligare vägledning om hur de skall tillämpas i enskilda fall. För en enskild sökande kan det vara vanskligt att bedöma den planerade verksamhetens förenlighet med miljökvalitetsmålen och de krav målen kan komma att föranleda vid rättstillämpningen. Rätts-säkerhetsskäl talar för att denna uppgift inte bör åläggas enskilda sökande. Naturvårdsverket och LRF har påpekat att det bör vara en upp-gift för prövningsmyndigheten att bedöma om risken för föroreningar kan förebyggas eller begränsas i sådan mån att verksamheten bör tillåtas med beaktande av miljökvalitetsmålen. Regeringen delar denna uppfatt-ning. I tillståndsprövningen ingår också, av naturliga skäl, andra aspekter än verksamhetens förenlighet med miljökvalitetsmålen. Det är vidare oklart om en sådan redovisningsskyldighet som kommittén föreslår skulle medföra någon praktisk effekt, eftersom det redan i dag krävs att bl.a. de uppgifter som behövs för att bedöma den huvudsakliga verkan på människors hälsa och miljön skall anges i en miljökonsekvensbeskriv-ning. Det sistnämnda har under remissbehandlingen också påpekats av Naturvårdsverket. Kommitténs förslag i denna del bör sålunda inte genomföras.

Härav följer att det inte heller finns skäl att nu genomföra kommitténs förslag till ändring av 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken. Detta utesluter dock inte att det i framtiden kan bli aktuellt att föreskriva en skyldighet för de myndigheter som skall tillämpa miljöbalken att se till att det i ärenden enligt denna finns ett underlag som belyser miljökvalitetsmålen innebörd på lokal och regional nivå, liksom en skyldighet för läns-styrelserna att tillhandahålla ett sådant underlag. En sådan åtgärd bör dock inte vidtas förrän arbetet med utveckling av miljökvalitetsmålen innebörd på regional och lokal nivå avancerat längre och kan utvärderas, samt att utvärderingen visar att underlaget i fråga kan ges en sådan kon-kretion att det utgör ett meningsfullt bidrag vid behandlingen av ärenden enligt miljöbalken.

Förslaget till ändring i plan- och bygglagen

Kommittén har vidare föreslagit ändringar i 4 kap. 1 § plan- och bygg-lagen. Förslagen innebär att det skall införas en skyldighet för kommu-nerna att i översiktsplanen redovisa kommunens syn på vad av riksdagen antagna miljökvalitetsmål och delmålen till dessa innebär för den avsedda mark- och vattenanvändningen i kommunen samt hur kommu-nen avser att verka för att miljömålen skall kunna uppnås.

I 1 kap. 3 § plan- och bygglagen fastslås att varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som skall ge vägledning för beslut om använd-ningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för kommuner eller enskilda. I 4 kap. 1 § samma lag redovisas vad en över-siktsplan skall innehålla. Under framtagandet av en översiktsplan skall

kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen, som enligt 4 kap. 5 § har till uppgift att särskilt ta till vara och samordna statens intressen, däribland skyddet av miljön.

Regeringen anser att tiden är mogen för en översyn av plan- och bygglagen i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

23.1 Ett system för nationell och regional uppföljning

Regeringens bedömning: Ett nationellt och ett regionalt uppföljnings- och utvärderingssystem baserat på bl.a. indikatorer bör knytas till miljö kvalitetsmålen. Regeringen beslutar vilka myndigheter som skall vara ansvariga för uppföljningen och utvecklingen av de olika miljö kvalitetsmålen och vilka myndigheter som skall ha motsvarande ansvar för övergripande miljöfrågor. Ett miljömålsråd knutet till Naturvårdsverket bör ha ett samordnande ansvar för uppföljning och rapportering.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det råder en stor enighet om vikten av ett nationellt, regionalt och lokalt uppföljnings- och utvärderingssystem. Några länsstyrelser, *Svenska Kommunförbundet*, *Statens energimyndighet* och *Riksrevisionsverket* framför farhågor om att uppföljningssystemet riskerar att bli alltför omfattande så att det tränger undan annat miljöarbete. *Statskontoret* anser att sambanden mellan mål- och resultatstyrning som den nu utvecklas i den statliga budgetprocessen bör beaktas. *Statskontoret* saknar en tillräckligt tydlig beskrivning av mål- och resultatstyrning metodikens användning på åtgärdssidan. *Naturvårdsverket* anser att detaljfrågor om indikatorer inte bör beslutas av riksdagen och regeringen. *Kommerskollegium* anser att uppföljningssystemet bör anpassas till internationella system. Många länsstyrelser anser att statistikansvariga myndigheter måste ställa kostnadsfria data till förfogande, anpassade till regionala och lokala förhållanden, som underlag för uppföljningen och att den föreslagna uppföljningen på regional nivå förutsätter att länsstyrelserna får ökade resurser. Vid *regeringens remissmöte för ungdomar* den 13 september 2000 framfördes att uppföljningen bör redovisa både resultat i naturen och trender i samhället som engagerar unga människor såsom demokrati, rättvisa och ekonomi.

Skälen för regeringens bedömning: För att kunna bedöma om de föreslagna åtgärderna för att nå miljö kvalitetsmålen är effektiva måste arbetet följas upp och utvärderas. Det behövs därför ett system för uppföljning, utvärdering och rapportering. Detta förutsätter ett tydligt ansvar för genomförandet och rapporteringen av uppföljning och utvärdering. Det behövs också enhetliga och robusta indikatorer och nyckeltal. Arbetet med att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen bör bedrivas inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen. Det är dock viktigt att arbetet med uppföljning och utvärdering inte blir så omfattande att det tränger undan annat miljöarbete.

Miljömålskommittén har lämnat förslag till hur miljö kvalitetsmålen skall följas upp baserat på redovisningar från Naturvårdsverket och ett flertal andra myndigheter. Förslagen till uppföljning baseras framför allt på ett system med att använda indikatorer. Antalet indikatorer per miljö kvalitetsmål är mellan 10 och 25 och totalt omfattar förslaget 159 indikatorer. De allra flesta av de föreslagna indikatorerna används redan i dag. Inom vissa områden, t.ex. för kulturmiljön, biologisk mångfald och för planfrågor finns det inga utvecklade indikatorer.

Kommittén presenterar även ett förslag till regionalt uppföljnings- och utvärderingssystem för miljö kvalitetsmålen.

Indikatorer är ett sätt att åskådliggöra den mer detaljerade och mångfacetterade information som kommer från miljöövervakningen, riksskogstaxeringen, miljöstatistik och andra grunddata. Redovisningen med hjälp av indikatorer är inte heltäckande men visar ett urval av karakteristiska frågor på en detaljeringsnivå som i de flesta fall räcker för att åskådliggöra om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt.

Regeringen anser att den nationella uppföljningen av miljö kvalitetsmålen skall baseras på ett begränsat antal indikatorer per miljö kvalitetsmål och att dessa skall belysa alla de grundläggande värden som skall tillgodoses i miljömålsarbetet. Miljömålskommitténs förslag till indikatorer är alltför omfattande i förhållande till regeringens och riksdagens behov. Förslaget behöver förenklas för att en sammanhållen och överblickbar uppföljning av miljö kvalitetsmålen och tillhörande delmål skall kunna ske. Indikatorerna bör också visa utvecklingen av de olika samhällssektorernas bidrag till att miljö kvalitetsmålen nås.

För att på ett tillfredsställande sätt följa utvecklingen i förhållande till mer komplexa kvalitetsaspekter på miljön krävs ett utvecklingsarbete. En möjlig väg är att arbeta fram index som bygger på ett flertal indikatorer och ett brett dataunderlag.

Regeringen anser att det bör vara en uppgift för ett särskilt miljömålsråd att tillsammans med mål- och miljöansvariga myndigheter föreslå, kvalitetssäkra och vidmakthålla driften av lämpliga indikatorer för att följa upp miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitetsmålen utgör underlag som regeringen kan använda vid redovisningen till riksdagen. Miljömålsrådet bör även utreda om det är lämpligt att utveckla ytterligare index för att förbättra överskådligheten vid uppföljningen av målen.

Gröna nyckeltal – komplement till nationell uppföljning

För att på ett effektivt sätt följa upp och utvärdera de 15 miljö kvalitetsmålen krävs 159 indikatorer enligt kommitténs förslag. Även om antalet indikatorer går att minska kommer fortfarande ett stort antal indikatorer att behövas för uppföljningen. Denna stora informationsmängd gör det svårt för beslutsfattare och andra intresserade att på ett enkelt sätt följa utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen.

Miljöförberedningen föreslog år 1999 i rapporten Gröna nyckeltal – följ den ekologiska omställningen (SOU 1999:127) tolv s.k. gröna nyckeltal för att beslutsfattare och andra intresserade skall kunna följa den ekologiska omställningen i Sverige. Regeringen har i de ekonomiska

vårpropositionerna för 1999 och 2000 och i budgetpropositionerna för 2000 och 2001 presenterat gröna nyckeltal för att beskriva miljöutvecklingen.

Regeringen anser också att det är angeläget att arbetet med att nå miljökvalitetsmålen årligen presenteras på ett sätt som är lätt tillgängligt för allmänheten. Miljömålsrådet bör därför komplettera sin årliga rapportering till regeringen med information som på ett överskådligt sätt beskriver resultatet av arbetet med att nå miljökvalitetsmålen.

De gröna nyckeltalen är indikatorer eller index uppbyggda av flera indikatorer. De flesta gröna nyckeltalen är redan i bruk. Det saknas dock nyckeltal för biologisk mångfald och kulturmiljön. Ett arbete för att utveckla sådana nyckeltal planeras vid Naturvårdsverket och är under planering inom Riksantikvarieämbetet. Nyckeltal bör också utvecklas för miljöns påverkan på hälsan.

Regeringen anser att gröna nyckeltal är ett viktigt komplement till de indikatorer som utvecklas för att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen. Regeringen anser att miljömålsrådet skall ansvara för att vidareutveckla gröna nyckeltal.

Forskning och utveckling

Ytterligare forskning och försöks- och utvecklingsverksamhet kan ge underlag för en förbättrad utvärdering av effekterna av insatta åtgärder samt för uppföljning av miljökvalitetsmålen. Ett exempel är forskning om främmande arter och genmodifierade organismer. Det finns också ett behov av forskning och utveckling kring utvärdering och uppföljning av kulturmiljöaspekterna i miljökvalitetsmålen.

I propositionen 2000/01: 3 Forskning och förnyelse (s. 244) betonar regeringen behovet av forskning som underlag för miljökvalitetsmålen.

Regional och lokal uppföljning

De flesta indikatorer som finns i länsstyrelsernas förslag till regionala uppföljningssystem av miljökvalitetsmålen är också med i kommitténs förslag till nationellt uppföljningssystem. Det visar att det finns goda förutsättningar för att samordna det nationella uppföljningssystemet med en regional och kommunal uppföljning av miljökvalitetsmålen.

I länsstyrelsernas rapport redovisas indikatorer under varje miljökvalitetsmål men underlaget behöver vidareutvecklas så att även vissa delmål regionaliseras.

Regeringen anser att länsstyrelserna tillsammans med nationella myndigheter, andra regionala organ och kommunerna i de fall det blir aktuellt bör utveckla ett förslag till regionalt uppföljningssystem. För miljökvalitetsmålet *Levande skogar* (avsnitt 17) har skogsvårdsstyrelserna ansvaret på regional nivå men skall i sitt målarbete samverka med länsstyrelserna. Miljömålsrådet bör svara för en övergripande samordning av arbetet. Hänsyn bör tas till att behovet av regionala indikatorer inte är lika stort för alla miljökvalitetsmål och till att regionala och lokala indikatorer skall fylla en uppgift i det nationella indikatorsystemet. Detta arbete bör bedrivas med stöd från de övriga parter som ingår i det nya miljömålsrådet.

För att få en tydlig ansvarsfördelning kommer regeringen att utse ansvarig myndighet för vart och ett av de 15 miljö kvalitetsmålen. Regeringen kommer även att ge vissa myndigheter ansvar för vissa övergripande miljöfrågor. De miljömålsansvariga myndigheterna och de myndigheter som får ett övergripande ansvar skall tillsammans med berörda sektorer svara för att lämpliga indikatorer utvecklas, ge en samlad redovisning av måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljö kvalitetsmålen nås. I uppgiften ingår att föreslå nya eller förändrade styrmedel och nya eller förändrade delmål baserade på såväl miljömässiga som samhällsekonomiska konsekvensanalyser. I arbetet bör också ingå att samordna uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och utvärdera insatta åtgärders effektivitet och olika sektors insatser. Ansvaret gäller både gentemot andra myndigheter och utanför myndighetssfären. Arbetet bör bedrivas i samråd med andra berörda. När det gäller ansvaret för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6) avser regeringen att återkomma i frågan i en kommande proposition om en svensk klimatstrategi.

De ansvariga myndigheternas arbete behöver dock samordnas för att miljömålsarbetet skall bedrivas enhetligt, för att eventuella målkonflikter skall kunna hanteras och för att miljömålsarbetet skall få en samlad uppföljning och rapportering. Samordningsuppgiften bör ligga hos det miljömålsråd som regeringen avser att inrätta.

De ansvariga mål- och miljömyndigheterna framgår av tabellerna 23.1 och 23.2.

Tabell 23.1. Ansvariga myndigheter för miljö kvalitetsmålen

Miljö kvalitetsmål	Ansvarig myndighet
Frisk luft	Naturvårdsverket
Bara naturlig försurning	Naturvårdsverket
Giftfri miljö	Kemikalieinspektionen
Skyddande ozonskikt	Naturvårdsverket
Säker strålmiljö	Statens strålskyddsinstitut
Ingen övergödning	Naturvårdsverket
Levande sjöar och vattendrag	Naturvårdsverket
Grundvatten av god kvalitet	Sveriges geologiska undersökning
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Naturvårdsverket
Myllrande våtmarker	Naturvårdsverket
Levande skogar	Skogsstyrelsen
Ett rikt odlingslandskap	Jordbruksverket
Storslagen fjällmiljö	Naturvårdsverket
God bebyggd miljö	Boverket

Utgångspunkter i arbetet med att formulera delmål och åtgärder för att nå dem har varit fem grundläggande värden som måste tillgodoses (se även avsnitt 3.1).

1. Människans hälsa
2. Den biologiska mångfalden och naturmiljön

3. Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
4. Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
5. En god hushållning med naturresurser

Regeringen anser det vara av största vikt att dessa värden tillgodoses i det fortsatta miljömålsarbetet. I detta syfte avser regeringen att utse några myndigheter med ansvar för övergripande horisontella frågor inom ramen för miljömålsarbetet. Dessa myndigheter visas i tabell 23.2.

Tabell 23.2. Ansvariga myndigheter för övergripande miljömålsfrågor

Övergripande ansvar	Myndighet
Övergripande miljömålsfrågor och naturmiljön	Naturvårdsverket
Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader	Boverket
Kulturmiljön	Riksantikvarieämbetet
Hälsfrågor	Socialstyrelsen
Regionalt mål- och uppföljningsarbete ¹	Länsstyrelserna

¹För miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* har skogsvårdsstyrelserna ansvaret på regional nivå men skall i sitt målarbete samverka med länsstyrelserna.

I uppgiften ingår 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.

Regeringen anser att det är angeläget att samordna aktiviteter inom området för miljö och hälsa. Regeringen kommer att tillse att den uppföljning som kommer att göras inom miljömålsarbetet överensstämmer i tiden med den uppföljning som kommer att bli referenspunkt för de nationella folkhälsomålen.

Myndigheternas redovisning av miljö kvalitetsmålen bör, när sådan är aktuell, kunna samordnas med rapporteringen av miljöledningsarbetet och arbetet med särskilt sektorsansvar för hållbar utveckling (se avsnitt 4.2).

Det ansvar som regeringen nu avser lägga på vissa myndigheter, som därigenom får miljömålsansvar eller ansvar för övergripande miljömålsfrågor, fräntar dock inte andra myndigheter deras ansvar för miljöarbetet, t.ex. inom ramen för det särskilda sektorsansvaret.

Behov av ekonomiska medel

Den nationella uppföljningen av miljö kvalitetsmålen med indikatorer bedrivs i stor utsträckning redan i dag. En viss utökning behövs dock, inte minst för att kunna följa upp alla de föreslagna delmålen. Riksdagen har på förslag i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1, utg.omr. 20 s. 30, bet. 2000/01: MJU1, rskr. 2000/01:85) anvisat ökade medel för miljöövervakning, bl.a. för att täcka kostnader för uppföljning av miljö kvalitetsmålen. Ökade kostnader för uppföljningen för miljömålsansvariga myndigheter och myndigheter med ansvar för övergripande miljömålsfrågor bör därför täckas från detta anslag.

Arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen kommer att bedrivas inom alla samhällssektorer och vid många myndigheter. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen för 2002 föreslå att en del av de medel som beräknas tillföras utgiftsområde 20 för arbetet med miljö kvalitetsmålen överförs till andra utgiftsområden (se vidare avsnitt 25). För att finansiera myndigheternas arbete inom ramen för deras miljömålsansvar beräknar regeringen att inom 2001 års utgiftsram överföra ca 20 miljoner kronor till berörda regionala myndigheter. Regeringen beräknar vidare att tillföra miljömålsansvariga myndigheter ytterligare ca 10 miljoner kronor per år från och med år 2002.

23.2 Ett miljömålsråd

Regeringens bedömning: Ett särskilt miljömålsråd knutet till Naturvårdsverket bör inrättas, med ansvar för samlad uppföljning och rapportering till regeringen.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser är positiva till inrättandet av ett miljömålsråd med undantag av *Statskontoret*, *Industriförbundet* och *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)* som anser att den samlade uppföljningen och rapporteringen ingår i Naturvårdsverkets uppgifter. Flera remissinstanser anser att näringslivet bör vara representerat i ett miljömålsråd. Förutom av SAF och Industriförbundet, har denna synpunkt framförts av *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)*, *Statens energimyndighet* och *Kemikalieinspektionen*. *Banverket* anser att miljöpåverkande organisationer också bör ingå i rådet. *Riksantikvarieämbetet*, *Kemikalieinspektionen* och *Kooperativa förbundet* anser att miljömålsrådet bör knytas till ett departement eller till Regeringskansliet. *Länsstyrelsen i Värmlands län* och *Jordbruksverket* anser att klimatfrågorna bör ingå i miljömålsrådets ansvarsområde. *Naturvårdsverket* förordar ett nära samarbete mellan miljömålsrådet och det av klimatkommittén föreslagna klimatrådet, vilket medför att en placering vid Naturvårdsverket är lämplig. *Statistiska centralbyrån (SCB)* anser att innan någon förändring görs bör en analys av de olika föreslagna rådets ansvars- och rollfördelning gentemot Naturvårdsverket och gentemot varandra genomföras.

Vid regeringens remissmöte för ungdomar den 13 september 2000 framfördes synpunkten att ett miljömålsråd bör vara starkt och oberoende. Miljömålsrådet bör ha en bred förankring i samhället och frivilligorganisationer och ungdomsgrupper bör finnas i referensgrupper till rådet.

Skälen för regeringens bedömning: Med tanke på de omfattande samordningsuppgifter som miljömålsarbetet innebär anser regeringen att ett särskilt miljömålsråd bör inrättas knutet till Naturvårdsverket. Syftet med inrättandet av rådet är inte att skapa en ny myndighet utan att inrätta en organisation för att samordna arbetet mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser kan utnyttjas effektivt så att dubbelarbete undviks. Miljömålsrådet skall ha till uppgift att

1. göra en samlad enhetlig uppföljning och rapportering till regeringen av utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen och tillhörande delmål samt belysa eventuella målkonflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål som riksdagen har beslutat,
2. föreslå indikatorer för miljö kvalitetsmålen och gröna nyckeltal i samråd med de myndigheter som är ansvariga för miljö kvalitetsmålen och för övergripande miljömålsfrågor som underlag för regeringens redovisning till riksdagen,
3. sammanställa underlag för uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålen från de ansvariga myndigheterna,
4. svara för övergripande samordning av den regionala anpassningen av sådana nationella delmål som behöver fördelas regionalt,
5. samordna det nationella och regionala informationsarbetet kring miljö kvalitetsmålen,
6. fördela medel till utveckling och utredningar som är nödvändiga för att förbättra uppföljningen av miljö kvalitetsmålen,
7. fullgöra Naturvårdsverkets uppgifter i fråga om miljöövervakning och viss internationell rapportering.

Rådet inrättas genom en ändring i Naturvårdsverkets instruktion där rådets uppgifter och roll tydligt preciseras. Rådet bör överta den nuvarande Miljöövervakningsnämndens uppgifter. Rådets kansli bör placeras vid Naturvårdsverket. Miljömålsrådet avses rapportera direkt till regeringen.

I miljömålsrådet bör företrädare för de ansvariga mål- och miljömyndigheterna ingå. I rådet bör också ingå företrädare för länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner, frivilligorganisationer och näringslivet. Rådet utses av regeringen.

23.3 Finansiering

Regeringens förslag: Anslaget 34:2 Miljöövervakning m.m. inom utgiftsområde 20 för år 2001 skall kunna användas även för uppföljning, utvärdering och redovisning av miljö kvalitetsmålen.

Skälen för regeringens förslag: Miljöövervakningsnämnden vid Naturvårdsverket ansvarar i dag för samordning och fördelning av medel till miljöövervakning och dessutom för viss internationell rapportering. Kostnaderna för miljöövervakning finansieras bl.a. från ramanslaget 34:2 Miljöövervakning m.m. Miljöövervakning är det främsta medlet för att följa upp miljö kvalitetsmålen. I och med att strukturen för uppföljning och rapportering fastställs behöver denna verksamhet få en tydligare styrning. Regeringen anser därför att miljömålsrådet bör överta Miljöövervakningsnämndens nuvarande ansvar och uppgifter.

På förslag av regeringen i budgetpropositionen har riksdagen för budgetåret 2001 anvisat 226 495 000 kronor till miljöövervakning m.m. (prop. 2000/2001:1 utg.omr. 20, s. 30, bet. 2000/01: MJU1, rskr. 2000/01:85) vilket innebär en ökning i förhållande till föregående år med ca 94 miljoner kronor. Ökningen har till viss del föranletts av bl.a. att uppföljningen av miljö kvalitetsmålen väntas komma att kräva ökade resurser för miljöövervakningen.

Som följd av att det nya miljömålsrådet vid Naturvårdsverket inrättas och övertar Miljöövervakningsnämndens uppgifter bör anslaget i fortsättningen användas även för att finansiera rådets verksamhet med uppföljning, utvärdering och redovisning av miljökvalitetsmålen.

23.4 Redovisning till riksdagen

Regeringens bedömning: Varje år rapporterar regeringen översiktligt till riksdagen hur arbetet med att nå miljökvalitetsmålen fortskrider. Vart fjärde år utförs en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen i syfte att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera länsstyrelser, *Statens energimyndighet*, *Riksrevisionsverket*, Närings- och teknikutvecklingsverket (*NUTEK*) och *Svenska Kommunförbundet* anser att uppföljningssystemet riskerar att bli alltför omfattande och föreslår att redovisningen sker i form av index eller gröna nyckeltal.

Skälen för regeringens bedömning: Avsikten med rapportering och uppföljning är att

1. identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblem och vad som orsakar dessa problem,
2. redovisa om och hur vi närmar oss målen och om takten är tillräcklig för att målen skall nås inom den tid som beslutats,
3. ge underlag för scenarier och prognoser,
4. ge underlag för bedömning om ytterligare åtgärder behövs för att nå målen i rätt tid, om miljökvalitetsmål, delmål och styrmedel behöver ses över, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter,
5. ge underlag för kostnadsberäkningar av åtgärder.

En årlig redovisning från regeringen till riksdagen behövs för att visa hur arbetet mot miljökvalitetsmålen fortskrider. En sådan redovisning kan ge underlag för beslut om att sätta in åtgärder om det visar sig att förutsättningarna att nå de uppsatta miljökvalitetsmålen inte är tillfredsställande. Redovisningen bör omfatta ett urval av indikatorer som återkommer varje år.

De årliga redovisningarna till riksdagen bör med vissa intervall kompletteras med en fördjupad utvärdering. Den principiella skillnaden mellan uppföljning och utvärdering är att uppföljningen visar om ett mål har nåtts eller ej, medan utvärderingen även söker ge en förklaring till det uppnådda resultatet. En utvärdering ger därmed ett betydligt bättre underlag för att föreslå åtgärder och beräkna kostnaderna för dessa. I likhet med Miljömålskommittén anser regeringen att en fördjupad utvärdering skall redovisas för riksdagen vart fjärde år. Redovisningen bör innehålla kostnadsberäknade förslag om miljökvalitetsmål, delmål eller styrmedel inklusive lagstiftning behöver revideras, bl.a. mot bakgrund av samhällsekonomiska och statsfinansiella effekter eller av effektivitetsskäl. Även uppföljningssystemet inklusive miljömålsrådets roll bör utvärderas och vid behov revideras.

Miljömålsrådet skall samordna mål- och miljöansvariga myndigheters Prop. 2000/01:130
arbete och sammanställa för regeringen relevant underlag till den fördju-
pade redovisningen och till den årliga rapporteringen.

24.1 Länsstyrelserna

Regeringens bedömning: Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Arbetet bör utföras i en sektorsövergripande process i dialog med kommuner, näringsliv och andra aktörer. Det blivande miljömålsrådet skall i samråd med länsstyrelserna samordna arbetet med regional anpassning av sådana nationella delmål som behöver fördelas regionalt så att det nationella målet täcks in. Länsstyrelserna bör utifrån sin övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter utveckla samarbetet med övriga regionala myndigheter och andra regionala organ i målarbetet, bl.a. för att bättre tillvarata möjligheterna att samordna tillväxt- och sysselsättningskapande åtgärder med åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Det länsövergripande samarbetet i miljö- och resurshushållningsfrågor bör utvecklas ytterligare. Inriktningen mot en hållbar utveckling bör genomsyra länsstyrelsernas hela verksamhet och betonas i det fortsatta arbetet med infrastrukturplanering, regionala tillväxtavtal och strukturfondsprogram.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter redovisa närmare behov av och förutsättningar för att samordna och redovisa kunskapsunderlag om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå samt att stödja länsstyrelsernas arbete.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* anser att regionala och lokala mål behöver utvecklas. En regional anpassning av de nationella miljömålen är ett naturligt led i arbetet med att utarbeta och genomföra strategier för det samlade miljöarbetet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* framhåller vikten av att kopplingen mellan de regionala och nationella målen är tydlig för att de regionala målen på sikt inte skall förlora i status och kraft. Alla delmål behöver inte regionaliseras.

Samtliga länsstyrelser är positiva till kommitténs förslag till att länsstyrelserna ges ett särskilt ansvar för att tillhandahålla underlag om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå. Ett sådant ansvar ses av några länsstyrelser som en naturlig utveckling av länsstyrelsernas tvärssektoriella arbete med miljöfrågor och arbete med Strategi för miljö (STRAM). Vikten av bred dialog och samråd med regionala aktörer och kommuner m.fl. betonas av flera länsstyrelser. Samtliga länsstyrelser framhåller resursbehovet med anledning av den ambitionshöjning som förslaget medför. *Länsstyrelserna i Västra Götalands, Stockholms och Västernorrlands län* anser att det är viktigt att sådana underlag ges en enhetlig grundstruktur för alla län, med möjlighet till regionala anpassningar och kopplingar till lokala förutsättningar. Det är vidare viktigt att grundstrukturen är lätt att förstå, kommunicera och

komplettera, samt att olika centrala myndigheter kostnadsfritt bidrar med länspecifikt kunskapsunderlag.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att länsstyrelserna ges ett särskilt ansvar för att tillhandahålla underlag om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå och är positivt till att arbeta med utveckling av innehåll och arbetsformer för regionala miljöunderlag. Verket påpekar vikten av att samordna arbetet med underlag för miljömålen med andra typer av underlag, som t.ex. det som behövs enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG), och framhåller att en särskild process för miljömålsarbetet är onödig. Den bör samordnas med andra processer. *Riksantikvarieämbetet* understryker vikten av att förslaget om regionala miljöunderlag realiserar. Ämbetet anser att sådana underlag är av stor betydelse för att kunna utveckla miljöhänsyn med hjälp av strategiska miljöbedömningar, miljökonsekvensbeskrivningar och översiktlig planering. *Boverket* framhåller vikten av att arbetet med regionala miljöunderlag tar hänsyn till och bedrivs med hög medvetenhet om gällande regler för kunskapsförsörjning i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. *Socialstyrelsen* anser att det är angeläget att hälsofrågorna lyfts fram i det regionala arbetet. *Nordregio* tillstyrker förslaget och anser att centrala direktiv bör framhålla betydelsen av att gynna ekologiskt hållbar utveckling i de regionala tillväxtavtalen. Institutet framhåller också betydelsen av de nationella och regionala miljömålen vid tillämpningen av strategiska miljöbedömningar i processen med EU:s strukturfondsprogram. *Miljööverdomstolen* och *Svea hovrätt* tillstyrker förslaget att det bör ankomma på länsstyrelserna att ta fram och hålla tillgängligt underlag för såväl enskilda som myndigheter som belyser frågor om miljömålen innebörd på regional och lokal nivå.

Flera kommuner, bl.a. *Lunds* och *Borlänge kommuner*, framhåller vikten av att staten tillhandahåller bra och samordnade planeringsunderlag och stöttar kommunerna vid utveckling av lokalt planeringsunderlag. Länsstyrelsens samordnande roll och uppgifter att informera, stödja och förankra kommunernas miljöarbete framhålls bl.a. av *Kalmar* och *Falu kommuner*.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Länsstyrelserna har en övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter och skall verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen och delmålen får genomslag i länet. De har genom författningar och regeringsuppdrag ett omfattande ansvar för tillståndsprövning, uppsikt, tillsyn, granskning, samråd, underlag, miljömål och uppföljning inom miljö- och planeringsområdena på regional nivå.

Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret för regionalt mål- och uppföljningsarbete och har regeringens uppdrag (dnr M98/3090/8) att fortlöpande inom ramen för STRAM-arbetet regionalt anpassa, precisera och konkretisera 14 av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen. För miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* (avsnitt 17) har skogsvårdsstyrelserna ansvaret på regional nivå men skall i sitt målarbete samverka med länsstyrelserna. Länsstyrelserna skall också samordna arbetet med anpass-

ning av delmål och sektorsmål till sina län i samverkan med centrala och regionala myndigheter samt sektorns övriga aktörer, bl.a. i STRAM-arbetet, och därvid ta de initiativ som behövs för att stimulera miljömålsarbetet inom olika samhällssektorer och för att målen skall få genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen. Vidare skall länsstyrelserna fortlöpande ansvara för och samordna uppföljningen av miljö-kvalitetsmålen på regional nivå samt stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Uppdraget skall årligen redovisas till regeringen senast den 1 mars. Länsstyrelserna lämnade den 1 oktober 1999 en första lägesredovisning och den 1 mars 2000 den första årliga redovisningen.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna har i samarbete genomfört MARS-projektet (MiljöArbete i Regional Samverkan) i syfte att utveckla och förbättra det regionala miljöarbetet (rapport 5129, Ny dynamik i det regionala miljöarbetet). I rapporten föreslås bl.a. att länsstyrelserna bör få ett tydligt ansvar för samordningen av statliga myndigheters arbete för en hållbar utveckling på regional nivå, att berörda aktörer bör medverka aktivt i processen med att ta fram regionala och lokala mål samt att stor vikt bör läggas vid att utveckla regionala och lokala mål för att dessa skall kunna användas vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsernas miljömålsarbete

Erfarenheterna av regionalt miljömålsarbete visar att det både innebär att belysa vilka åtgärder som behöver vidtas på regional och lokal nivå för att nå miljö-kvalitetsmålen och att vid behov utveckla regionala miljömål som ger konkreta riktningssamtal för miljöarbetet. De visar också att många av de nationella miljömålen utan ändrad lydelse fungerar bra som regionala miljömål, medan vissa behöver anpassas för att ge tydligare ledning för miljöarbetet på regional nivå. Genom en sådan anpassning till regionala förhållanden blir det tydligt vilka mål som behöver uppnås och vilka åtgärder som behöver vidtas i regionen för att de nationella miljö-kvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation.

Det regionala miljömålsarbetet bör utföras utifrån de särskilda förutsättningarna i varje region och med hänsyn bl.a. till miljöbalkens syfte och riksdagens riktlinjer för samhällsplanering och resurseffektivitet (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). I arbetet bör beaktas de fem grundläggande värden som miljö-kvalitetsmålen och föreslagna delmål grundas på: att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden, ta till vara de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och trygga en god hushållning med naturresurserna (se avsnitt 3).

Det är viktigt att skapa förutsättningar för en bred regional medverkan och ett brett ansvarstagande i målarbetet. Förankrade regionala miljömål som tydligt anknyter till de av riksdagen antagna nationella miljö-kvalitetsmålen ger legitimitet, stadga och långsiktighet åt miljöarbetet. En samsyn mellan olika aktörer om mål och åtgärdsstrategier främjar ett framgångsrikt miljöarbete.

Länsstyrelsernas miljömålsarbete bör därför genomföras i samverkan med kommunerna, skogsvårdsstyrelserna, landstingen, de regionala självstyrelseorganen och övriga regionala organ, de areella näringarna,

transportsektorn, näringslivet och ideella organisationer. Samverkan bör också ske med centrala myndigheter med regional verksamhet. Det är viktigt att denna process drivs med stor öppenhet och att berörda aktörer ges möjlighet att medverka på ett konkret och aktivt sätt. Erfarenheterna från arbetet med Agenda 21 bör tas till vara. Processen är i sig en möjlighet till informationsspridning och kunskapsuppbyggnad, till att klara ut ansvarsfördelning och till ökad förståelse för hur olika sektorer kan verka för att nå miljömålen. I processen kan samordning ske mellan mål på olika nivåer. Här kan kommunalt målarbete tillgodogöras på regional nivå samtidigt som målens regionala aspekter kan åskådliggöras. Allmänhetens insyn och deltagande i arbetet är viktig.

I vissa fall kan samordning på nationell nivå behövas när de föreslagna delmålen skall anpassas till regional nivå. Vissa delmål behöver få en lämplig regional fördelning så att det nationella delmålet täcks in. Det blivande miljömålsrådet skall ha i uppgift att i samråd med länsstyrelserna överväga behovet av och utveckla former för en sådan samordning (se avsnitt 23.2).

Länsstyrelsernas regionala miljöansvar, miljömålsarbete och införande av miljöledning har starka samband (se avsnitt 4.2). Det regionala miljömålsarbetet som utgår från de nationella miljömålen anger riktningen för miljöarbetet i regionen. Miljöledningssystemet är ett viktigt verktyg för att systematiskt styra miljöarbetet. Det regionala myndighetsansvaret för miljön ger länsstyrelserna ansvar och mandat för att driva miljöarbetet i regionerna. Att utveckla samspelet mellan miljömålsarbete, miljöledningssystem och myndighetsansvar för miljöfrågor kan ge bättre förutsättningar för att utveckla en god struktur, systematik och effektivitet i det samlade miljöarbetet och arbetet för ekologisk hållbarhet på regional nivå. Den samordnade länsförvaltningens samlade kompetens inom olika expertområden gör länsstyrelsen särskilt lämplig att svara för samordningen regionalt. Inriktningen mot en hållbar utveckling bör genomsyra länsstyrelsernas hela verksamhet.

Frågor om regional utveckling, regional infrastruktur samt regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel har ofta nära samband med miljö- och planeringsfrågor. Länsstyrelserna har i länet ett ansvar för samordningen av fysisk planering och bl.a. regional- och miljöpolitik i samarbete med kommunerna. Vissa olikheter i ansvarsförhållandena finns beroende på den pågående regionala försöksverksamheten. I landet finns många regionala myndigheter och andra regionala organ som arbetar med olika aspekter av miljö- och resurshushållningsfrågor på regional och mellankommunal nivå. Exempel är Vägverkets och Banverkets regionala organisationer, arbetsmiljöinspektionerna, landsting, regionala självstyrelseorgan, regionplaneorgan, vattenvårdsförbund, luftvårdsförbund, kommunförbund och kommunalförbund. Länsstyrelserna bör utifrån sin övergripande och samordnande roll som regionala miljömyndigheter utveckla samarbetet med övriga regionala myndigheter och andra regionala organ i målarbetet, bl.a. för att bättre tillvarata möjligheterna att samordna tillväxt- och sysselsättningsskapande åtgärder med åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålen. Den regionala anpassningen av miljökvalitetsmål, delmål och sektorsmål ställer krav på geografisk samordning och samverkan mellan kommuner i frågor av regional betydelse, även över länsgräns. Det länsövergripande samarbetet i miljö- och

resurshushållningsfrågor kommer att behöva utvecklas ytterligare bl.a. i samband med genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten och fortsatt utveckling av regionala miljöanpassade transportsystem. Inriktningen mot en hållbar utveckling bör betonas i det fortsatta arbetet med infrastrukturplanering, regionala tillväxtavtal och strukturfondsprogram. Bland annat bör miljöfrågor lyftas fram som en drivkraft för utveckling och tillväxt. I tre pilotlän skall former utvecklas för arbetet med frågor om hållbar utveckling och miljö i regionala tillväxtavtal.

Skilda förutsättningar råder i olika delar av landet både när det gäller miljösituation och möjligheter att genomföra åtgärder för att förbättra miljösituationen. Regionala och lokala åtgärder för att nå miljömålen behöver utformas mot bakgrund av en helhetsbild av miljö- och resurshushållningsproblemen i den berörda delen av landet. Miljömålsarbetet innebär både att anpassa de nationella miljömålen till regional nivå och att belysa vilka åtgärder som behöver vidtas på regional nivå för att nå miljömålen. Goda kunskaper om länets miljö- och resurshushållningssituation är ett nödvändigt underlag för arbetet. En regelbunden uppföljning av de regionala målen visar hur långt miljöarbetet nått och ger underlag för revidering av mål och åtgärder (se avsnitt 23). Sådana samlade kunskaper ger goda förutsättningar för att främja ett effektivt och framgångsrikt regionalt och lokalt miljöarbete med syfte att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Kunskaper på länsnivå som belyser olika aspekter av miljö- och resurshushållningssituationen finns redan i dag. Det gäller bl.a. underlag relaterade till arbetet med STRAM, miljöövervakning, planeringsunderlag enligt 6 kap. miljöbalken och i vissa län arbetet med länsövergripande regionala miljö- och hushållningsprogram. För att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas på regional och lokal nivå för att nå miljö kvalitetsmålen kan kunskapsunderlaget behöva utvecklas. Det gäller främst delmål under de miljö kvalitetsmål som handlar om mark och vatten samt bebyggelse, t.ex. beträffande värdefulla sjöar och vattendrag, grundvatten m.fl. Också det utvecklade EU-samarbetet på miljöområdet ställer allt större krav på underlag i form av regionala och nationella analyser. Ett utvecklat samarbete mellan länen i miljö- och resurshushållningsfrågor bör baseras på kunskapsunderlag som har utvecklats i ett länsövergripande perspektiv. Miljömålskommittén föreslår att länsstyrelserna bör ges ett särskilt ansvar för att tillhandahålla underlag om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå. Sådana regionala miljöunderlag bör enligt kommittén ge en samlad belysning av frågor om miljö, hushållning med mark och vatten och andra resurser i regionen. Underlagen skulle kunna utgöra samlade utgångspunkter för det regionala miljöarbetet och ge underlag för miljö målsbaserade bedömningar vid tillämpning av miljöbalken.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter redovisa närmare behov av och förutsättningar för att samordna och redovisa kunskapsunderlag om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor på regional nivå samt att stödja länsstyrelsernas arbete. Naturvårdsverket skall också från Miljöbalkskommittén inhämta de erfarenheter kommittén gjort i frågor om hänsynsreglernas tillämpning. Därvid skall särskilt beaktas vilken betydelse sådant underlag som belyser vad en hållbar

utveckling innebär på regional och lokal nivå har haft för tillämpningen när det gäller ärenden om tillstånd eller motsvarande prövning som följer av miljöbalken liksom i frågor som rör den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

24.2 Konsekvenser av förslagen

Det regionala mål- och uppföljningsarbetet är en del av den nya strukturen för arbetet med miljömål. Miljömålen får en central ställning som utgångspunkter för miljöarbetet. Länsstyrelsernas miljöarbete anpassas efter hand till den nya strukturen. Genom arbetet förbättras möjligheterna för länsstyrelser, kommuner, näringsliv och andra aktörer att åstadkomma ett effektivt och framgångsrikt regionalt och lokalt miljöarbete med syfte att uppnå miljö kvalitetsmålen. Förutsättningarna för att koordinera och prioritera miljöarbetet på regional och lokal nivå på grundval av samlade och gemensamma kunskaper om miljömål och miljö- och resurshushållningsfrågor i regionen förbättras.

Flera av de åtgärder som föreslås i propositionen skall utföras av eller kräver medverkan av länsstyrelserna. Finansieringen av länsstyrelsernas miljöarbete skall i huvudsak ske via länsstyrelsernas förvaltningsanslag (anslaget 32:1 Länsstyrelserna m.m. inom utgiftsområde 18). För att finansiera länsstyrelsernas arbete inom ramen för deras övergripande ansvar för regionalt mål- och uppföljningsarbete (se avsnitt 23) beräknar regeringen att överföra 20 miljoner kronor per år från och med 2001 till länsstyrelsernas förvaltningsanslag från utgiftsområde 20. Anslaget har vid flera tillfällen tillförts ökade resurser för arbete inom miljöområdet. Under de senaste åren har tillförts 15 miljoner kronor per år för tillsyn inom miljöområdet och 25 miljoner kronor per år för administration av skogsinköp.

Enligt budgetpropositionen för 2001 får 65 miljoner kronor från sakanslag inom utgiftsområde 20 användas för länsstyrelsernas kostnader för administration m.m. av anslagsmedel för miljöövervakning, kalkningsverksamhet och sanering och återställning av förorenade områden. Resurserna fördelas nu av Naturvårdsverket. För att underlätta länsstyrelsernas långsiktiga planering av miljöarbetet avser regeringen att överföra dessa medel till länsstyrelsernas förvaltningsanslag (se vidare avsnitt 25).

I vissa fall kan föreslagna åtgärder medföra behov av särskilda insatser från länsstyrelsernas sida. För sådana insatser beräknar regeringen bl.a. att tillföra länsstyrelserna resurser för att upprätta regionala vattenhushållningsprogram och för att upprätta regionala miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet när dessa program blir aktuella.

En uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna för länsstyrelserna av regeringens förslag i propositionen skall ske som underlag för vidare överväganden.

Regeringens bedömning: Lokalt har kommunerna det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Kommunerna har ett övergripande ansvar för lokala anpassningar av de nationella målen. De har viktiga uppgifter i arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen, dels genom sitt myndighetsarbete och åtgärder i den egna verksamheten, dels genom att lokala mål och åtgärdsstrategier och kommunal samhällsplanering kan ge ramar och underlag för miljöarbetet på lokal nivå. Stödet till lokala investeringsprogram för hållbar utveckling bidrar till att det på kommunal nivå kan genomföras åtgärder som bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Länsstyrelserna skall stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Boverket bör i samverkan med berörda myndigheter utveckla, stödja och följa upp kommunernas arbete med miljömål i samhällsplaneringen.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta kommuner instämmer i att kommunerna har en viktig roll i miljöarbetet men konstaterar att den ambitionshöjning som föreslås medför behov av resurser på kommunal nivå. Många kommuner framhåller vikten av stöd från länsstyrelserna. *Kalmar kommun* föreslår att kommunerna ges möjlighet att inom de lokala investeringsprogrammen även söka stöd för utveckling av strategiarbete och arbetsmetoder för lokalt miljömålsarbete.

Svenska Kommunförbundet anser att staten bör stötta kommunerna med resurser och kunskap från centrala myndigheter och länsstyrelser.

Boverket anser att uppgiften att stödja och följa upp arbetet med miljömål i samhällsplaneringen ligger helt inom verkets myndighetsansvar.

Skälen för regeringens bedömning

Det lokala miljömålsarbetet innebär både att belysa vilka åtgärder som behöver vidtas på lokal nivå för att nå miljö kvalitetsmålen och att vid behov utveckla lokala miljömål som ger konkreta riktningssamtal för miljöarbetet. Avgörande för det fortsatta arbetet med att förankra, utveckla och förverkliga miljö kvalitetsmålen, delmålen och sektorsmålen är samarbetet och dialogen mellan samhällets olika aktörer. Här är dialogen på den lokala nivån speciellt viktig. Kommunerna är genom sina olika roller, såväl i expert- och myndighetsrollen som i den politiska rollen, plattformen och motorn i detta arbete. Miljömålsarbetet har också en naturlig koppling till det pågående arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling, men även till det lokala folkhälsoarbetet. Lokalt har kommunerna det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Kommunerna har ett övergripande ansvar för lokala anpassningar av de nationella målen.

Kommunerna har viktiga uppgifter i arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen dels genom sitt myndighetsarbete och åtgärder i den egna verksamheten, dels genom att lokala mål och åtgärdsstrategier och

kommunal samhällsplanering kan ge ramar och underlag för miljöarbetet på lokal nivå.

Kommunerna har många myndighetsuppgifter som är av stor betydelse i arbetet för att nå miljömålen, framför allt enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Från resurssynpunkt är det viktigt att notera att miljöbalken ger kommunerna en generell rätt att ta ut avgift för sina kostnader i samband med prövning och tillsyn enligt den lagen. Möjlighet för kommunerna att ta ut avgifter för kostnader finns vidare bl.a. enligt plan- och bygglagen.

En effektiv tillsyn så att gällande regelsystem efterlevs är nödvändig för att miljö kvalitetsmålen skall nås inom en generation. I regeringsbeslut den 25 november 1999 fick Naturvårdsverket i uppdrag att utreda bl.a. hur många kommuner som slagit samman den nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet med andra nämnder samt i vilken utsträckning kommunerna avstått tillsynen till länsstyrelsen i de fall drifts- och tillsynsansvaret över egen miljöfarlig verksamhet ligger inom samma förvaltning. Naturvårdsverket skulle också analysera effekterna för tillsynen över främst miljöfarlig verksamhet av de förekommande kombinationerna av uppgifter för nämnder och förvaltningar och peka på alternativa lösningar, om det förekommer sådana kombinationer som är ägnade att försvåra en effektiv tillsyn eller att minska förtroendet för tillsynen. Naturvårdsverkets rapport är nu ute på remiss.

I den mån den fortsatta beredningen ger anledning till förslag om lagändring – till en del avhängigt av remissutfallet – kan dessa tidigast komma att läggas fram i den kommande propositionen om ändringar i miljöbalken som skall bygga på Miljöbalkskommitténs första delbetänkande Uppföljning av miljöbalken – vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116).

I sitt myndighetsarbete och sin egen verksamhet har kommunerna möjligheter att genomföra åtgärder som bidrar till att uppnå de flesta av miljö kvalitetsmålen. För målen *Frisk luft* (avsnitt 7) och *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) är det viktigt att den kommunala trafik- och energipolitiken bedrivs så att utsläpp minimeras. För *Ingen övergödning* (avsnitt 12) har den kommunala utbyggnaden av avlopp en väsentlig betydelse. För *Giftfri miljö* (avsnitt 9) är det kommunala hälsoskyddet, avloppsfrågorna och renhållningen viktiga. För *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13) och *Grundvatten av god kvalitet* (avsnitt 14) är det av stor betydelse att kommunerna arbetar med frågorna kring skyddsområden för vattentäkter. För *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 13), *Hav i balans samt levande kust och skärgård* (avsnitt 15), *Myllrande våtmarker* (avsnitt 16), *Levande skogar* (avsnitt 17), *Ett rikt odlingslandskap* (avsnitt 18) och *Storlagen fjällmiljö* (avsnitt 19) har kommunerna en viktig roll, bl.a. genom att i sin planering ge underlag för en långsiktig hushållning med mark och vatten och bebyggd miljö och genom att genomföra åtgärder för att skydda värdefull natur- och kulturmiljö. För *God bebyggd miljö* (avsnitt 20) är de kommunala insatserna avgörande. Det gäller bl.a. samhällsplanering, skydd av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, avfallsfrågor och bulleråtgärder.

Länsstyrelserna skall stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. I länsstyrelsernas miljömålsarbete

kan samordning ske mellan lokala och nationella miljömål. Här kan det kommunala målarbetet tillgodogöras på regional nivå samtidigt som målens regionala aspekter kan åskådliggöras.

Flera kommuner har redan kommit långt i arbetet med att utveckla kommunala miljömål och strategier med utgångspunkt i de nationella miljö kvalitetsmålen. Formerna för arbetet varierar, men införande av miljöledningssystem och samordning med det lokala Agenda 21-arbetet är vanligt förekommande. Flera kommuner arbetar också aktivt med att integrera miljömålen i översiktsplanen.

Agenda 21-processen kan vara ett verktyg i arbetet med att formulera och förankra kommunala miljömål. Genom att koppla miljömålsarbetet till Agenda 21-arbetet bör det kunna få en bredare förankring i samhället, samtidigt som det lokala Agenda 21-arbetet får en tydligare koppling till det nationella arbetet. Genom att miljömålsarbetet bedrivs inom ramen för en hållbar utveckling, dvs. tillsammans med arbetet för social och ekonomisk hållbarhet, kan samverkans effekter lättare uppnås och risken för konflikter mellan olika områden förebyggas i ett tidigt skede. Stödet till lokala investeringsprogram ger kommunerna möjlighet att genomföra investeringar som bidrar till omställningen till ett hållbart samhälle. Hittills har 125 kommuner beviljats sammantaget 5,2 miljarder kronor i bidrag till investeringar som minskar miljöbelastningen, ökar effektiviteten i utnyttjandet av energi eller andra naturresurser, ökar återbruk och återvinning, främjar biologisk mångfald eller bidrar till att återföra näringsämnen till kretsloppet. Investeringar som genomförs med hjälp av stödet till lokala investeringsprogram bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålen.

Miljömål och samhällsplanering

Riktlinjerna för samhällsplaneringen har stor relevans för kommunernas fysiska planering, främst genom att de nationella miljö kvalitetsmålen tillsammans med övriga nationella mål skall vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande men också genom att statliga och kommunala myndigheter skall främja en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla genom samverkan över sektorsgränserna i samhällsplaneringen.

Utvecklingen av bebyggelse och verksamheter, trafiksystem, energi- och vattenförsörjning och grönområden är exempel på frågor som ofta har stor betydelse för miljön och resurshushållningen och normalt hanteras i den fysiska planeringen. Miljömål i samhällsplaneringen är inte något nytt på regional och lokal nivå, men den nya strukturen för arbete med miljö mål understryker att miljömålsarbetet berör alla nivåer och sektorer. Miljö kvalitetsmålen och delmålen bör vägas mot andra nationella mål, t.ex. ekonomiska och sociala, i det praktiska planeringsarbetet. Det är ofta genom den kommunala planeringen som det blir möjligt att väga in lokala aspekter på markanvändning, miljö frågor, sociala och kulturella förhållanden. På kommunal nivå finns förutsättningar att i samverkan mellan berörda parter finna praktiskt fungerande samlade lösningar på miljö- och resurshushållningsproblem och de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktioner.

Den kommunala översiktsplaneringen kan spela en viktig roll i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen genom att både illustrera geografiska aspekter av miljömålen och åskådliggöra kommunens intentioner på miljöområdet. Översiktsplaneringen är vidare sektorsamordnande till sin karaktär och genomförs i en lagstadgad process som skall garantera medborgarna insyn och inflytande. Att samordna eller integrera delar av processen i översiktsplaneringen med annat lokalt utvecklingsarbete och med Agenda 21 kan vara ett effektivt sätt att ta till vara lokala idéer samtidigt som centrala samhällsfrågor behandlas samlad. Detaljplaner och områdesbestämmelser kan vara viktiga instrument för att förbättra den lokala miljösituationen. De skall utformas med vägledning av översiktsplanen och ger beslut med bindande verkan. Översiktsplanen enligt plan- och bygglagen har också vägledande funktion för beslut enligt andra lagar som reglerar mark- och vattenanvändning.

Som framgår av avsnitt 21 och 22 anser regeringen att tiden nu är mogen för en översyn av plan- och bygglagen i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Boverket bör i samverkan med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter vidareutveckla, stödja och följa upp arbetet med miljökvalitetsmål i samhällsplaneringen bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från projektet Samhällsplanering med miljömål i Sverige (SAMS).

24.4 Konsekvenser av förslagen

Det lokala mål- och uppföljningsarbetet skapar förutsättningar för kommunerna att i samverkan med länsstyrelser, näringsliv och andra aktörer finna praktiskt fungerande samlade lösningar på miljö- och resurshushållningsproblem och de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktioner. Den nya strukturen för arbetet med miljömål ger även kommunerna möjlighet att bedriva det lokala mål- och uppföljningsarbetet i ett nationellt perspektiv. Därigenom förbättras kommunernas möjligheter att koordinera och prioritera miljöarbetet och att åstadkomma ett effektivt och framgångsrikt lokalt miljöarbete som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen.

25 Sammanfattning av ekonomiska konsekvenser och effekter i ett generationsperspektiv

Prop. 2000/01:130

25.1 Effekter i ett generationsperspektiv

Målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. De 15 miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturreсурser som är långsiktigt ekologiskt hållbart. Att uppnå de delmål som regeringen nu föreslår medför omfattande miljöförbättringar redan inom en tioårsperiod vilket i sin tur innebär goda förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen inom en generation. Det råder dock osäkerhet inom en rad områden där vi i dag inte har tillräcklig kunskap för att bedöma om de förslag som regeringen lägger racker för att vända den negativa trenden. Det gäller t.ex. övergödning, buller och gifter lagrade i marken.

Dagens miljöproblembild uppvisar både positiva och negativa trender. Utsläppen av klimatgaser ökar inom vissa sektorer och den biologiska mångfalden minskar. Samtidigt minskar utsläppen av försurande ämnen. De svenska ekosystemen är i flera fall extremt känsliga. Det gäller t.ex. brackvattensystemen i Östersjön, fjällens och hållmarksmiljöernas flora. Dagens miljöproblem är ett stort hot mot dessa miljöer och nya miljöproblem kan snabbt försämra hotbilden. Forskning om nya hälso- och miljöfaror måste därför ha hög prioritet. Inom sektorer med låg omställningstakt som skogen eller byggnadsbeståndet tar en anpassning längre tid än en generation även om nyproduktion sker på ett sätt som gynnar en hållbar utveckling. För flera av målen kommer det att ta mer än en generation innan effekterna av det som finns upplagrat i miljön avklingar. Det finns t.ex. betydande mängder fosfor bundet i mark och sjöbottnar. När halterna i vattnet börjar sjunka frigörs den bundna näringen vilket gör att det tar mycket lång tid att återföra en övergödd sjö till ett mer näringsfattigt tillstånd. Vissa trender måste brytas, som t.ex. den ökande trafikvolymen. I flera fall krävs motsvarande insatser på europeisk och global nivå. Inom några områden, som t.ex. klimatförändringar och ozonskiktets uttunning, tar det mycket lång tid att nå en ny jämvikt, varför resultaten kommer att visa sig först långt efter en generation.

Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, effekterna av en ökad miljömedvetenhet och en rad andra faktorer kan å andra sidan leda till en mer positiv utveckling än vad som i dag går att förutse.

Det finns goda skäl att tro att omfattande miljöförbättringar kan uppnås redan inom en tioårsperiod. Det bör samtidigt understrykas att miljöproblemen inte är lösta och att stora insatser krävs. Målet att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta är därför en stor utmaning och ett uttryck för en stark viljeriktning. Möjligheterna för att klara detta bygger bl.a. på att alla goda krafter i samhället drar åt samma håll och att engagemanget och miljöarbetet hos företag kommuner och hushåll ökar. Kunskapen om målen och vad som krävs för att de skall uppnås måste utvecklas och spridas. Vi känner inte

heller i dag till eller kan förutse framtida miljöproblem. Mer kunskap kommer att behövas och försiktighetsprincipen bör gälla som rättesnöre.

Utvecklingen mot ekologisk hållbarhet innebär en utmaning för hela samhället. De förslag på delmål som presenteras i denna proposition är möjligen i vissa fall inte tillräckliga för att med god marginal uppnå de olika miljökvalitetsmålen inom en generation. Syftet är dock att med återkommande utvärderingar följa utvecklingen och vid behov revidera mål och åtgärdsförslag. Det understryker behovet av aktiva insatser under hela tidsperioden.

Fem grundläggande värden

I avsnitt 3 definierar regeringen utgångspunkterna för det nya miljöarbetet och vad som avses med den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Följande fem grundläggande värden skall tillgodoses genom att miljökvalitetsmålen uppnås: människors hälsa, den biologiska mångfalden och naturmiljön, kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och en god hushållning med naturresurser.

Stora förbättringar kommer att ske när det gäller luftkvaliteten och vissa giftiga ämnen som påverkar människors hälsa positivt. Samtidigt kvarstår hot främst när det gäller buller och en del resterande gifter.

När det gäller den biologiska mångfalden kommer områden med höga natur- och kulturvärden att ges ett långsiktigt skydd och värden av viktiga biotoper förstärkas. Regeringen avser dessutom att senast år 2005 återkomma till riksdagen med ett 16:e miljökvalitetsmål för biologisk mångfald för att stärka skyddet. Det främsta kvarvarande hotet mot mångfalden är övergödning, gifter och markförsurning då återhämtning i många fall tar mer än en generation.

Ökad hänsyn kommer att tas till kulturmiljön. Samtidigt kvarstår hot mot fjällens, kustens och skärgårdens kulturmiljöer och odlingslandskapet i vissa delar av Sverige, eftersom verksamheterna som upprätthåller kulturmiljöer upphör.

När det gäller produktionsförmågan i mark och vatten för de areella näringarna kommer det i flera fall att ta lång tid innan den är återställd från tidigare föroreningar och överutnyttjande.

För hushållning med naturresurser finns goda förutsättningar att inrikta planering och beslutsfattande på ett sådant sätt att en hållbar utveckling främjas.

Kunskapsuppbyggnad

Förslagen i propositionen avser att vara så heltäckande som möjligt. Flera delmål handlar dock om kunskapsuppbyggnad eftersom vi i dag inte på alla områden har den kunskap som behövs för att avgöra vilken nivå som krävs för en hållbar och god livsmiljö. Syftet med dessa mål är att senare under perioden kunna fastställa de åtgärder som behöver vidtas för att nå miljökvalitetsmålet. Det är således bara där vi i dag har tillräcklig kunskap som effekterna och åtgärdsbehoven nu kan uppskattas. Det föreslagna uppföljningssystemet med återkommande utvärderingar

utgör ett viktigt instrument för att kunna justera mål och medel i förhållande till bl.a. ny kunskap.

Prop. 2000/01:130

25.2 Ekonomiska konsekvenser

Dagens miljöproblem medför avsevärda kostnader. Det tar sig inte bara uttryck i form av produktionsförluster och materialförstöring utan också i form av försämrad hälsa, förluster av kulturarv och biologisk mångfald. Enligt miljömålskommittén kan kostnaderna för dagens miljöförstöring uppskattas till betydligt mer än 20 miljarder kronor om året. I denna uppskattning ingår inte kostnader för miljögifternas påverkan på miljö och hälsa. Uppskattningen innehåller naturligtvis osäkerheter. Hur stora de verkliga kostnaderna är kan inte fastställas med befintliga metoder och tillgängliga data.

Det kommer att krävas insatser från stat, kommun, hushåll och näringsliv för att uppnå miljö kvalitetsmålen. För näringslivets del handlar det om att dels ställa om till en produktion av energieffektiva kretsloppsanpassade varor och tjänster, dels att se över den interna användningen av energi, transporter och kemikalier. För hushållen handlar det om att anpassa såväl transporter och boende som att välja produkter som är bättre från miljösynpunkt. De åtgärder som föreslås i denna proposition uppskattas medföra statliga utgifter på totalt ca 45 miljarder kronor för hela perioden 2001–2010. Regeringen bedömer att när åtgärderna genomförs av de olika aktörerna kommer samhällets kostnader för miljörelaterade hälsoproblem, främst sjukvårdskostnader, socialförsäkringskostnader och kostnader för produktionsbortfall, att kunna reduceras. Samhällets kostnader för den materialförstöring som miljöföroreningar orsakar, t.ex. korrosionsskador på infrastruktur och byggnader, kommer också att reduceras. Minskad trängsel till följd av mer miljöanpassade transporter ger också minskade kostnader för samhället.

Målet att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta kommer att kräva medverkan av alla aktörer i samhället, inom alla samhällsområden och på alla nivåer. Förslagen i denna proposition syftar till att vända de negativa trenderna och miljöanpassa samhällsaktiviteterna. Detta är nödvändigt för att minska belastningen på miljön och skapa förutsättningar för ett hållbart miljö-tillstånd.

Konsekvenser för näringsliv, kommuner och hushåll

Konsekvenserna för näringslivet, kommuner och hushåll med anledning av förslagen i propositionen, är inte entydiga. När det gäller näringslivet förväntas efterfrågan på miljöanpassade varor och miljökompetens öka genom ökad miljömedvetenhet hos konsumenterna och ett systematiskt miljöarbete i näringslivet. I vissa fall kan produktutveckling för att miljöanpassa varor och funktioner medföra kostnadsökningar, i andra fall besparingar. Effekterna bedöms dock vara marginella för näringslivet som helhet, även om vissa branscher påverkas mer än andra. Miljömålskommittén uppskattade näringslivets årliga kostnad till ca

1 miljard kronor. Det faktum att det är kunder och andra företag som driver på företagens miljöarbete tyder på att miljöprofilering kan utgöra ett av flera konkurrensmedel i framtiden. Genom att driva på omställningen mot en ekologiskt hållbar utveckling och satsa på miljöanpassning av produkter och tjänster kan svenskt näringsliv inta en ledande position inom utvecklingen av miljöteknik. En genomgång av den svenska resursbasen, som redovisas i slutbetänkandet från Miljöexportutredningen, Sustainable Sweden – a success story (SOU 1998:118), visar på komparativa fördelar inom flera olika områden. Miljökrav ställs vid upphandling i myndigheter, kommuner och lands-ting. Svensk miljöforskning intar en tätposition på flera områden. Sveriges näringslivs styrka ligger i en helhetssyn som innebär att ett helt paket av tjänster, såsom miljöpolities, information, utbildning och rådgivning, kan erbjudas. Inom detta område finns en stor kompetens i konsultföretag. Sverige har hela systemlösningar att visa upp vad gäller hållbara kretslopp för vatten och avfall, materialåtervinning, energi (besparingar och effektiviseringar), byggande och boende samt transporter. Tjänsteföretag kan på många sätt vara spjutspetsar in på nya marknader och en allmänt hög kompetens beträffande miljödriven affärsutveckling inom näringslivet ger också komparativa fördelar.

Eftersom stor frihet lämnas åt aktörerna att anpassa sig på olika sätt till förslagen i propositionen torde omfattande negativa effekter på konkurrenskraften kunna uteslutas. Enligt betänkandet Effektiv användning av naturresurser (SOU 2001:2) finns inte belägg för att ökade miljökostnader leder till att produktion flyttar utomlands på grund av miljökrav. Inte heller finner man belägg för att skärpta miljökrav kan stärka ett lands konkurrenskraft. Anledningen till det är att miljökostnaderna utgör en så liten del av de totala kostnaderna.

Ökade kommunala kostnader för bland annat avfall och avlopp på grund av EG-direktiv och åtgärder enligt tidigare beslut har av Miljömålskommittén uppskattats till ca 500 miljoner kronor per år. De ökade kostnaderna kommer att slå igenom i form av prisökning på vissa varor och tjänster till hushållen.

Hushållen påverkas totalt sett endast marginellt, vissa grupper dock mer än andra, av att genomföra nödvändiga åtgärder för att bidra till delmålen. Den årliga kostnaden uppskattades av miljömålskommittén till ca 100 miljoner kronor. En miljöanpassning av resor och livsmedelskonsumtion kan leda till besparingar som kompenserar eventuella kostnadsökningar till följd av investeringar i ett miljöanpassat boende.

En stor del av omställningsarbetet mot det hållbara samhället är redan en pågående trend. Det är därför svårt att uppskatta eventuella sysselsättningseffekter. Det är mycket arbete som skall utföras för att ställa om samhället mot hållbarhet t.ex. skall inventeringar göras, energieffektiviseringsåtgärder genomföras, omodern utrustning bytas och sanering av förorenad mark påbörjas. Detta kommer sannolikt att ge positiva sysselsättningseffekter men det är svårt att bedöma nettoeffekten eftersom dessa arbeten också kan komma att konkurrera med andra sysselsättningsalternativ.

Det finns inte några exakta beräkningar av samhällets kostnader för miljörelaterade skador. Därför är det inte möjligt att beräkna det totala värdet av den minskning av miljöskador som följer av att genomföra föreslagna åtgärder i propositionen. Några exempel på skadestadsberäkningar som gjorts för hälsoeffekter till följd av miljöföroreningar visar att dagens situation innebär en betydande kostnad för samhället. Dåvarande Försvarets forskningsanstalt (FOA) har kostnadsberäknat hälsoeffekter till följd av luftföroreningar. Med hälsoeffekter avses här bland annat astma, luftvägsbesvär och cancer. Beräkningen bygger på skattningar om sjukvårdskostnader, produktionsbortfall på grund av förtida död, sjukskrivning eller förtidspension. Den totala kostnaden för miljörelaterade hälsoproblem uppskattas till ca 2,2 miljarder kronor per år. Vidare har Konjunkturinstitutet (KI) räknat på korrosionsskador till följd av miljöföroreningar. Beräkningen bygger på livslängdsförkortning och reparationer på infrastruktur, byggnader och fordon och innefattar såväl statliga som privata kostnader. Den totala kostnaden för miljörelaterade korrosionsskador uppskattas till ca 2 miljarder kronor per år.

En bättre boendemiljö, hav och sjöar som går att bada i, skogar, fjäll och skärgårdar som ger rika och rogivande rekreativstunder leder också till att befolkningen får en förbättrad hälsa och ökad produktionsförmåga. Regeringen konstaterar att detta är svårsmåbart men ger långsiktigt en positiv effekt på samhällsekonomin.

Konsekvenser för myndigheter

De statliga myndigheterna bedriver redan i dag ett omfattande miljöarbete. Enligt verksförordningen (1995:1322) skall chefen för en statlig myndighet beakta de krav som ställs på verksamheten bl.a. när det gäller en ekologisk utveckling. Dessutom har 24 myndigheter genom uppdrag ett särskilt ansvar för ekologiskt hållbar utveckling inom sin sektor. I den nya strukturen för arbete med miljömål får miljö kvalitetsmålen en central ställning som utgångspunkter för miljöarbetet. Efter hand kommer myndigheternas nuvarande miljöarbete att anpassas till den nya strukturen. Centrala myndigheter kommer att få en viktig roll som samordnare för att få till stånd ett samarbete mellan olika aktörer. Det handlar bl.a. om informationsinsatser för att främja gemensamma lösningar och effektivisering. Samarbete mellan myndigheter behövs för att underlätta detta arbete. Det är också viktigt att de centrala myndigheterna arbetar samordnat gentemot kommuner, företag och enskilda i dessa frågor.

Statsfinansiella konsekvenser

De insatser som föreslås i miljömålspropositionen uppskattas medföra statsfinansiella kostnader om ca 45 miljarder kronor för hela perioden 2001–2010. Därmed avses kostnader för insatser som finansieras över statsbudgeten. Under de första åren inriktas de insatser som föreslås i propositionen till stor del mot kunskapsuppbyggnad samt strategi- och programutveckling. Därefter inträder en mer resurskrävande åtgärdsfas.

Detta innebär att kostnaden för de i propositionen föreslagna insatserna ökar under den senare delen av perioden.

De statliga myndigheterna bedriver redan i dag ett omfattande miljöarbete. Detta innebär att kostnadsberäkningen till stor del omfattar kostnader för insatser inom redan pågående verksamhet. Som exempel kan nämnas nuvarande miljöarbete under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård för att bevara den biologiska mångfalden, under utgiftsområde 22 Kommunikationer för bulleråtgärder, under utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet samt under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid för kulturmiljövården. En viss del av det miljöarbete som redan i dag bedrivs inom ramen för de statliga myndigheternas ordinarie verksamhet ligger dock utanför kostnadsberäkningen. Omfattningen av detta arbete är svår att kostnadsuppskatta.

Det finns i dag ingen fullständig kunskap om behoven av åtgärder för att uppnå ekologisk hållbarhet inom en generation. Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen kan komma att ändra förutsättningarna för miljöarbetet. Det uppföljningssystem som är en del av den nya strukturen för arbetet med miljö kvalitetsmålen syftar till att ge bättre underlag för bedömning av åtgärdernas effektivitet. Efter hand kan således miljö kvalitetsmål, delmål eller styrmedel komma att revideras. Sådana förändringar kan komma att påverka kostnadsberäkningen.

En ytterligare reservation när det gäller kostnadsberäkningen rör Miljö- och landsbygdsprogrammet under utgiftsområde 23, som endast är finansierat till och med år 2006. Formuleringen av delmålen under miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning* samt ett delmål under *Myllrande våtmarker* bygger på antagandet att åtgärderna i Miljö- och landsbygdsprogrammet förlängs i en kommande programperiod och att Sverige erhåller en finansiering från EU minst i nivå med den nuvarande.

I tabell 25.1 redovisas en uppskattning av den totala statsfinansella kostnaden för att genomföra de insatser som föreslås i propositionen perioden 2001–2010, fördelad på respektive miljö kvalitetsmål samt kostnader för miljöövervakning och miljömålsansvariga myndigheter. Kostnadsberäkningen bygger på en bearbetning av det underlag för beräkning av åtgärds kostnader som Miljömålskommittén presenterade i slutbetänkandet (SOU 2000:52).

Resurskrävande mål är främst, *Giffri miljö* (avsnitt 9), *Levande skogar* (avsnitt 17), *Ett rikt odlingslandskap* (avsnitt 18) och *God bebyggd miljö* (avsnitt 20). Målet *Begränsad klimatpåverkan* (avsnitt 6) kommer att behandlas i en särskild proposition och är därför inte med i tabellen.

Tabell 25.1. Statsfinansiella kostnader för genomförandet av miljömålspropositionen

Prop. 2000/01:130

Miljökvalitetsmål m.m.	Uppskattad totalkostnad 2001–2010, mkr
Frisk Luft	30
Bara naturlig försurning	2 300
Giftfri miljö	5 100
Skyddande ozonskikt	300
Säker strålmiljö	700
Ingen övergödning	600
Levande sjöar och vattendrag	700
Grundvatten av god kvalitet	100
Hav i balans samt levande kust och skärgård	800
Myllrande våtmarker	1 900
Levande skogar	9 700
Ett rikt odlingslandskap	16 600
Storslagen fjällmiljö	100
God bebyggd miljö	3 100
Miljöövervakning	2 200
Miljöansvariga myndigheter	300
Summa	44 530

Behov av ytterligare resurser

Miljöområdet har vid ett flertal tillfällen under de senaste åren tillförts ökade resurser i samband med beslut om ramarna för den statliga budgeten. Regeringen bedömer att miljöområdet behöver förstärkas ytterligare med anledning av de insatser som föreslås i miljömålspropositionen. Därför föreslår regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) förstärkningar av flera utgiftsområden i jämförelse med budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1):

- Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård tillförs 405 miljoner kronor år 2002 och 355 miljoner kronor år 2003. För år 2004 föreslår regeringen att tidigare satsningar om ca 1 170 miljoner kronor förlängs samt att utgiftsområdet tillförs ytterligare 910 miljoner kronor jämfört med år 2003. Den beräknade ramen för utgiftsområde 20 uppgår därmed till 2 802 miljoner kronor år 2002, 2 937 miljoner kronor år 2003 och 3 847 miljoner kronor år 2004. Förstärkningarna omfattar i första hand marksanering, åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden och ett miljöforskningsprogram för biologisk mångfald och ekologiskt hållbar utveckling.
- Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar tillförs 45 miljoner kronor år 2002 samt 50 miljoner kronor per år 2003 och 2004 för att uppnå ett bättre biotopskydd.
- Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid tillförs 120 miljoner kronor per år 2002–2004. Regeringen kommer att föreslå att 40 miljoner kronor av dessa medel används för ökade insatser för kulturmiljövården.

Förstärkningarna av utgiftsramarna i 2001 års ekonomiska vårproposition kommer till största delen att tillföras arbetet med miljökvalitetsmålen.

Arbetet för att uppnå miljökvalitetsmålen kommer att bedrivas inom alla samhällssektorer och vid många myndigheter. Regeringen avser därför att i budgetpropositionen för 2002 föreslå att en del av de medel som beräknas tillföras utgiftsområde 20 för arbetet med miljökvalitetsmålen överförs till andra utgiftsområden. För att finansiera vissa myndigheters arbete med föreslagna åtgärder under 2001 beräknar regeringen även att för innevarande år göra vissa omprioriteringar av resurser inom 2001 års utgiftsram. Berörda myndigheter är bl.a. Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning, Skogsvårdsorganisationen, Fiskeriverket, Jordbruksverket, Kustbevakningen och Boverket.

I tabell 25.2 redovisas de resurser regeringen beräknar tillföra arbetet med att uppnå respektive miljökvalitetsmål åren 2002–2004 i jämförelse med den utgiftsnivå regeringen beräknar för år 2001. Som framgår av tabellen uppgår den totala resursförstärkningen för arbetet med miljömålen till 515 miljoner kronor år 2002, 565 miljoner kronor år 2003 och 1 325 miljoner kronor per år från och med år 2004 i jämförelse med den utgiftsnivå regeringen beräknar för år 2001.

Tabell 25.2. Beräknade tillförda resurser

Miljökvalitetsmål m.m.	Beräknade tillförda resurser, mkr		
	2002	2003	2004
Frisk Luft	0	0	0
Bara naturlig försurning	15	15	15
Giftfri miljö	300	330	440
Skyddande ozonskikt	0	0	0
Säker strålmiljö	0	0	0
Ingen övergödning	0	0	0
Levande sjöar och vattendrag	30	30	80
Grundvatten av god kvalitet	0	0	10
Hav i balans samt levande kust och skärgård	20	20	60
Myllrande våtmarker	30	30	130
Levande skogar	90	110	520
Ett rikt odlingslandskap	10	10	20
Storslagen fjällmiljö	0	0	10
God bebyggd miljö	10	10	10
<i>Miljöövervakning</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>20</i>
<i>Miljöansvariga myndigheter</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>10</i>
Summa	515	565	1 325

Godkännande av 1999 års protokoll
angående minskning av försurning,
övergödning och marknära ozon till
konventionen om långväga gränsöver-
skridande luftföroreningar m.m.

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner protokollet av den 1 december 1999 angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har något att erinra emot att Sverige snarast ratificerar protokollet. *Miljödomstolen i Stockholm* menar att vissa förordningsändringar kan behövas och att politiska beslut av generell karaktär behövs eftersom utsläppstaken inte kan klaras enbart genom gränsvärden i direktiv eller genom prövning av tillstånd enligt miljöbalken med villkor från fall till fall. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att de aviserade utsläppsminskningarna till år 2010 är alltför små för att lösa försurningsproblemen i de värst drabbade områdena i Västsverige. *Länsstyrelsen i Skåne län* är av liknande uppfattning vad gäller nedfallet av de aktuella föroreningarna i Skåne län. *Jordbruksverket* anser att det svenska utsläppstaket för ammoniak ligger på en rimlig nivå. Till grund för det ställningstagandet ligger beräkningar som verket har gjort (SJV rapport 1999:23). *Naturvårdsverket* är av uppfattningen att de nu angivna utsläppstaken för år 2010 inte är tillräckliga för att lösa försurnings- och luftvårdsproblemen i Sverige eller i övriga Europa. Naturvårdsverket menar att en noggrann uppföljning av utsläppen från olika källor är nödvändig så att beslut om eventuella ytterligare åtgärder kan fattas i god tid. Beträffande utsläppstaket för kväveoxider gör *Vägverket* den bedömningen att det för transportsektorn krävs ytterligare åtgärder utöver de som redan har beslutats för att taket skall kunna klaras. Exempel på åtgärder har Vägverket lämnat till regeringen i rapporten *Åtgärder och styrmedel för att nå miljömålen* (Vägverket publikation 1999:134). Transportsektorns bidrag understiger dock väsentligt utsläppstaken vilket också påpekas av *Statens institut för kommunikationsanalys* som också menar att transportsektorns möjlighet till ytterligare utsläppsminskningar är begränsad.

Skälen för regeringens förslag: Sverige har spelat en aktiv och pådrivande roll i det internationella samarbetet för att begränsa de gränsöverskridande luftföroreningarnas inverkan på miljön och människors hälsa. De protokoll som Sverige tidigare har ratificerat inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar har haft stor betydelse för att minska utsläppen av svavel- och kväveföreningar, flyktiga organiska ämnen samt långlivade organiska föroreningar och tungmetaller. Tillsammans med andra åtgärder kommer protokollet att leda till avsevärda förbättringar vad gäller problem med försurning, övergödning och exponering för marknära ozon i Sverige och övriga Europa. Regeringen anser därför att Sverige snarast bör ratificera protokollet.

Regeringens bedömning är att eventuella författningsändringar till följd av protokollet kan vidtas med stöd av miljöbalken. Vidare gör regeringen den bedömningen att ytterligare åtgärder kan behöva vidtas för att uppfylla Sveriges åtagande i protokollet. Se miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12).

Protokollets huvudsakliga innehåll

Protokollet om att minska försurning, övergödning och marknära ozon består av 19 artiklar och 9 bilagor.

Protokollet är uppbyggt på ett sätt som överensstämmer med den struktur som gällt för de övriga protokollen till konventionen. Definitioner anges i artikel 1. Målet med protokollet anges i artikel 2. I artikel 3 anges de grundläggande skyldigheter som parterna kommit överens om. Detta betyder att parterna till år 2010 skall minska sina utsläpp och vidmakthålla dessa i överensstämmelse med de nationella utsläppstak som anges i protokollets bilaga II. Vidare skall parterna inom angivna tidsramar (bilaga VII) tillämpa gränsvärden för nya och befintliga stationära utsläppskällor. Härvid kan en part tillämpa andra utsläppsbegränsande strategier för anläggningar om strategierna uppnår likvärdiga utsläppsnivåer som tillämpning av gränsvärden. För befintliga anläggningar kan hänsyn även tas till teknisk och ekonomisk genomförbarhet. Vidare skall parterna tillämpa gränsvärden för nya mobila källor och bränslen enligt bilaga VIII.

I artiklarna 4–11 behandlas utbyte av information och teknik (artikel 4), information till allmänheten (artikel 5), strategier, riktlinjer, program och åtgärder och information (artikel 6), rapportering (artikel 7), forskning, utveckling och övervakning (artikel 8), efterlevnad (artikel 9), parternas granskning vid det verkställande organets möten (artikel 10), samt biläggande av tvister (artikel 11). Enligt artikel 12 skall bilagorna till protokollet utgöra en integrerad del av protokollet.

I protokollets artikel 13 finns regler för hur ändringar och justeringar kan göras. Efterföljande artiklar behandlar procedurer för undertecknande, ratificering, ikraftträdande, anslutning och frånträdande m.m. För protokollet gäller att de träder i kraft 90 dagar efter det att minst 16 parter har ratificerat, godtagit, godkänt eller anslutit sig till det. För enskild part träder protokollet dock i kraft tidigast 90 dagar efter det att parten ratificerat, godtagit, godkänt eller anslutit sig till det.

Internationella åtaganden

På europeisk skala innebär protokollet, tillsammans med andra redan beslutade åtgärder, påtagliga utsläppsminskningar. De europeiska utsläppen av svaveldioxid och kväveoxider bedöms minska med ungefär 63 % respektive 40 % jämfört med 1990 års utsläpp. För ammoniak och flyktiga organiska ämnen är motsvarande siffror 17 % respektive 40 %. I dessa beräkningar ingår inte utsläpp från internationell sjöfart.

Som ett resultat av utsläppsminskningarna kommer också miljöskadorna att minska. Arealen av försurningskänsliga ekosystem i Europa utsatta för nedfall som är större än den kritiska belastningen var år 1990

drygt 93 miljoner ha. Till år 2010 förväntas denna areal ha minskat med mer än 80 % till ca 15 miljoner ha.

Beträffande övergödning är förbättringen inte lika stor. Den överbelastade arealen förväntas minska med ungefär en tredjedel, från 165 miljoner ha till 108 miljoner ha.

För marknära ozon används två kritiska belastningsgränser. Den ena avser att skydda människors hälsa och är av Världshälsoorganisationen satt till 120 mikrogram per kubikmeter luft ($\mu\text{g m}^{-3}$) som ett medelvärde över åtta timmar. Den kritiska belastningen för att skydda känslig vegetation, t.ex. jordbruksgrödor, från ozonskador har en annan konstruktion. I princip innebär den att växterna inte skall utsättas för mer än ett visst antal timmars exponering som överstiger ett gränsvärde på $80 \mu\text{g m}^{-3}$.

För att illustrera överskridandet av de kritiska belastningsgränserna för ozon har ett s.k. exponeringsindex tagits fram. Enligt detta skall exponeringen av personer i Europa för skadligt höga ozonhalter minska med ungefär 70 % mellan åren 1990 och 2010. Samtidigt beräknas exponeringen av känslig vegetation för halter som överskrider kritisk belastning minska med 45 %.

Sveriges åtaganden

Protokollet sätter nationella begränsningar vad gäller de totala utsläppen av svaveldioxid, kvävedioxider, ammoniak och flyktiga organiska ämnen. För Sverige gäller, när protokollet trätt i kraft, att utsläppen inte får överstiga 67 000 ton för svaveldioxid, 148 000 ton för kväveoxider, 241 000 ton för flyktiga organiska ämnen och 57 000 ton för ammoniak. Kraven skall vara uppnådda år 2010. Under miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* (avsnitt 7), *Bara naturlig försurning* (avsnitt 8) och *Ingen övergödning* (avsnitt 12) återfinns Sveriges åtaganden enligt protokollet som delmål för kväveoxider och flyktiga organiska ämnen. För svaveldioxid och ammoniak innebär delmålen mer långtgående utsläppsminskningar. I målavsnitten redovisas hur målen skall kunna uppnås.

Regeringens förslag: Sverige skall tillträda 1999 års justeringar och ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Protokollet har 175 parter från hela världen.

Skälen för regeringens förslag: Parterna till Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet har i ett möte som ägde rum i Beijing i december 1999 beslutat om justeringar och ändringar i protokollet.

Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet är ett protokoll under Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet. Protokollet kan ses som ett åtgärdsprogram för avveckling av ozonnedbrytande ämnen för de anslutna parterna. Sverige ratificerade Wienkonventionen i november 1986 (prop. 1985/86:158, bet. 1985/86:JoU22, rskr. 1985/86:250) och Montrealprotokollet i juni 1988 (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373). Senare har Sverige ratificerat de ändringar av protokollet som gjordes i London år 1990, Köpenhamn år 1992 och i Montreal år 1997 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:343, prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361 resp. prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183).

Europeiska gemenskapen har, tillsammans med medlemsstaterna, biträtt såväl Wienkonventionen som Montrealprotokollet. Gemenskapens förpliktelser enligt konventionen och protokollet uppfylls genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 244, 29.09.2000, s. 1, Celex 32000R2037). Förordningen har ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2038/2000 av den 28 september 2000 om ändring av förordning (EG) nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 244, 29.09.2000, s. 25, Celex 32000R2038) vad gäller dosaerosoler och läkemedelspumpar samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2039/2000 av den 28 september 2000 om ändring av förordning (EG) nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 244, 29.09.2000, s. 26, Celex 32000R2039) vad gäller referensåret för tilldelning av kvoter av klorfluorkolväten (HCFC). I Sverige kompletteras EG-förordningen av den svenska förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Mötet i Beijing i december 1999

Parterna till Montrealprotokollet har vid sitt elfte möte som ägde rum i Beijing i december 1999 beslutat om ytterligare justeringar och ändringar i protokollet (*bilaga 6*).

Ändringarna innebär skärpta åtgärder för produktion av HCFC i såväl industri- som utvecklingsländer. För utvecklingsländerna innebär ändringen att produktionen av HCFC skall frysas år 2004 på 1989 års nivå. På samma sätt innebär ändringen att produktionen av HCFC skall

frysas år 2016 på 2015 års nivå. En produktion om 15 % över basvärdet blir tillåten för att möta nödvändig användning i utvecklingsländerna. Därutöver innebär ändringen att handel med HCFC förbjuds med länder som inte ratificerat ändringen av protokollet från år 1992, vilken introducerade en utfasning av HCFC. Syftet med det senare är att öka incitamentet för länderna att ratificera ändringen från år 1992. Vidare innebär ändringen att produktion och konsumtion av det nya ozonnedbrytande ämnet bromklormetan fasas ut fullständigt i alla länder senast den 1 januari 2002.

De nu redovisade ändringarna kräver ratificering av parterna. Härutöver beslutades vid partsmötet om vissa justeringar innebärande ytterligare skärpningar i avvecklingsplanerna för ämnen som omfattas av protokollets bestämmelser. Sådana justeringar är direkt bindande för parterna och kräver ingen ratificering.

Justeringarna medför en snabbare och gradvis utfasning av produktionen av klorfluorkarboner (CFC), haloner och metylbromid i industriländer för att möta nödvändig användning i utvecklingsländer i takt med att utvecklingsländernas konsumtion reduceras.

Konsekvenser för Sverige

Det är angeläget att Sverige snarast ratificerar ändringarna i Montrealprotokollet som beslutades vid partsmötet i Beijing i december 1999.

Sverige har ingen produktion av kontrollerade ämnen. Ändringarna i Montrealprotokollet föranleder inte några lagstiftningsåtgärder. I den mån ändringarna inte kommer att regleras genom revidering av Europaparlamentets och rådets förordning 2037/2000, kan nödvändiga ändringar göras i förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 april 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier