

## Bilaga 6 - Konsultrapport

### Strategi för att främja en tillämpning av miljöbalken så miljömål uppnås

av Peggy Lerman, Lagtolken PL AB

Oktober 1999

Bilaga till betänkande av Kommittén om utbildning inför ikraftträdandet av miljöbalken

## Förord av Peggy Lerman

Miljöbalksutbildningen ska utveckla en strategi som kan främja att miljöbalken tillämpas så att miljömål nås. Mitt uppdrag har varit att ge kommittén underlag för att formulera en strategi.

Det finns inte någon uttrycklig formell koppling mellan miljöbalkens regelverk och de miljömål m.m. som beslutades av riksdagen i april 1999. Däremot visar förarbetena att miljöbalken både förväntas främja miljömålen och att den betraktas som ett rättsligt instrument för att nå målen. Målen förväntas å sin sida bli ett stöd för beslutsfattarna i balkens tillämpning. Det är ett ömsesidigt samspel med andra ord.

Strategin ska handla om balken som ett instrument för att nå miljömålen. Det kan exempelvis omfatta generella informationsåtgärder för att balken ska få större genomslag, eftersom det kan antas ge ökad miljöhänsyn som i sin tur indirekt främjar olika miljömål. Hela kommitténs arbete, med utbildning och kunskapsutveckling, kan egentligen sägas vara ett led i en sådan strategi. Strategin kan också inriktas direkt på miljömålen och utgå från möjligheter som öppnas om dessa kommer in tydligt i tillämpningen av balken. Jag har valt detta angreppssätt.

Rapporten fokuserar därför tänkbara kopplingar mellan miljöbalken och miljömålen, som kan bidra till samspel mellan dem. Det berör beslutsredskap som finns inom miljöbalken men också miljöbalkens tillämpning i anknutna lagar, huvudsakligen plan- och bygglagen.

Propositionen Svenska miljömål tar upp övergripande miljömål, 15 miljökvalitetsmål med vissa delmål samt riktlinjer och åtgärdsstrategier. Jag använder ordet miljömål som sammanfattning för allt detta.

I texterna finns citat från regler och förarbeten där jag själv har markerat vissa delar med understrykningar.

Förutom den formella tillämpningen av miljöbalken, som uppdraget gäller, finns det ett otal situationer där miljöbalken förväntas påverka alla och envar så att hållbar utveckling främjas. De åtgärder som föreslås bidrar sannolikt till att miljömålen uppmärksammas i högre grad även i dessa fall.

Nättraby den 27 oktober 1999

Peggy Lerman,  
Lagtolken PL AB  
Kråkvägen 17  
S-370 24 NÄTTRABY, tel & fax 0455 – 499 98

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Utgångspunkter</b> .....	<b>9</b>
1.1 Samspel mellan balk och miljömål .....	9
1.2 När är samspel viktigt? .....	10
1.3 Vad behövs för att starta ett samspel? .....	10
1.4 Hur kan samspel gå till? .....	11
1.5 Förslag till åtgärder .....	11
<b>2 När kan balken och miljömålen samspela</b> .....	<b>11</b>
2.1 Översikt av spelplanen .....	11
2.2 Gemensamma utgångspunkter .....	14
2.2.1 Samordning .....	14
2.2.2 Hänsynsreglerna .....	15
2.2.3 Miljö kvalitetsnormer .....	18
2.3 Skyddsbeslut .....	18
2.4 Prövning och kontroll av verksamheter .....	20
2.4.1 Planering .....	20
2.4.2 Miljökonsekvensbeskrivningar .....	21
2.4.3 Tillstånd .....	23
2.4.4 Drift .....	24
2.5 Myndigheters tillsyn över balken .....	25
2.5.1 Normgivning .....	25
2.5.2 Kunskap .....	26
2.6 Samhällsplanering .....	27
2.6.1 Gemensamma utgångspunkter även för planeringen .....	28
2.6.2 Reglera genom plan .....	29
2.6.3 Lös konflikter genom plan .....	30
<b>3 Vad behövs för att få ett samspel?</b> .....	<b>31</b>
3.1 Frågeställningar .....	31

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

3.2	Portalparagrafen och miljömålen .....	31
3.3	Förarbeten som stöd för tillämpningen.....	34
3.4	Förstärkta kopplingar.....	37
	3.4.1 Tillämpning.....	37
	3.4.2 Ha kunskap till hands och beakta den.....	38
<b>4</b>	<b>Hur ser miljömål ut som vägleder miljöbalken.....</b>	<b>39</b>
4.1	Riksdagens startskott.....	39
4.2	Behövs ett särskilt system för kunskapsförsörjning? .....	40
4.3	Planering som redskap för att utveckla miljömål .....	42
4.4	Erfarenheterna av allmänna råd.....	43
<b>5</b>	<b>Förslag till åtgärder.....</b>	<b>44</b>
5.1	Ändra reglerna så att målen blir synliga.....	44
	5.1.1 Koppla uttryckligen miljömålen och miljö- balken.....	44
	5.1.2 Kräv att kunskap om miljömålen finns tillgänglig och beaktas.....	44
	5.1.3 Konsekvensbeskriv alla slag av föreskrifter.....	45
5.2	Informera beslutsfattare.....	46
	5.2.1 Sprid överskådlig och lättillgänglig kunskap om att målen finns .....	46
	5.2.2 Använd metoder som finns och vänta inte på ”den enda metoden” .....	47
5.3	Utveckla vägledningen .....	47
	5.3.1 Beslutsanpassa informationen så att den kommer till användning .....	47
	5.3.2 Fortsätt utveckla målen.....	48

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Översikt av miljömål m.m. ....	50
<i>Bilaga 2</i>	Sammanställning av mål, hot och åtgärder.....	52

## Sammanfattning som underlag för strategi

### **Tydliggör att miljöbalken och miljömålen ska samspela**

Förarbetena till miljöbalken och de svenska miljömålen förutsätter ett samspel dem emellan. Det finns emellertid inte tydliga kopplingar mellan balken och miljömålen som visar samspelet. Portalparagrafen beskriver hållbarhet, men det ger varken entydigt stöd för att åberopa miljömålen eller något hinder mot att använda dem.

Miljömålen främjas i liten utsträckning av balken om inte det är klart för tillämparna att detta är meningen. Den första åtgärden för att främja samspelet blir därför att tydliggöra målen i balkens regelverk. Detta kan göras genom att miljömålen på övergripande nivå räknas upp i balkens portalparagraf och att kunskap om målen krävs inför beslut.

### **Samspel kan bli meningsfullt i många sammanhang – välj de viktigaste**

Miljömålen kan komma in i tillämpningen av miljöbalken i många olika sammanhang, med varierande styrka och funktion. För att få igång samspelet behövs information till aktörerna om hur det kan gå till och för den praktiska tillämpningen behövs utveckling av kunskap och metoder. Kommitténs strategi behöver peka ut de viktigaste situationerna som grund för att prioritera det fortsatta arbetet.

De generella hänsynsreglerna är i sig strategier för att nå miljömålen. Det gäller exempelvis att skaffa kunskap om målen, begränsa inverkan som motverkar målen och bedöma lokalisering utifrån hur målen främjas. Hänsynsreglerna är därmed viktiga redskap för målen vid prövningen – och omprövningen - av verksamheter. Miljömålen kan ge stöd för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och visa vilka frågor som är viktiga att bedöma i beslutet och ta med i villkor. Målen kan fungera både som ”styrmedel” och bedömningsgrund. Detta är enligt min bedömning den viktigaste möjligheten till samspel och det är här insatserna i första hand bör göras för att utveckla beslutshjälpmedel och information till aktörerna i beslutsprocesserna.

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

När normer utfärdas – lagar, förordningar och föreskrifter – gäller de allmänna hänsynsreglerna om mer än försumbar miljöpåverkan kan förutses. En konsekvensanalys som tar upp miljömålen behövs då. Detta är en strategiskt viktig fråga för att synliggöra målen och ge dem trovärdighet. Det kräver regeländringar.

Samhällsplaneringen – som ofta innebär tillämpning av flera delar av balken - är betydelsefull för att undvika vissa miljöproblem såväl som minimera störningar. Målen kan även här fungera som styrmedel och bedömningsgrund, dvs. peka på angelägna frågor och ge stöd vid avvägningarna mellan konkurrerande intressen. Det pågår många olika utvecklingsarbeten för att få in miljön i planeringen. Den strategiska frågan är därför snarare att skaffa överblick, dra slutsatser av erfarenheterna och sprida dem till rätt aktör.

Direkta genomförandemedel finns i flera former i balken och är givetvis en viktig del av strategin. Regler om reservat, strandskydd och förorenade områden är några exempel. Miljömålen kan tänkas ge stöd för att bedöma vilka typer av beslut som bör tas i första hand i olika regioner, när knappa resurser fördelas inom myndigheterna. Regleringsbrev till myndigheterna kan påminna om de lokalt anpassade målens betydelse för att prioritera. Framtida information till beslutsfattarna kan ta upp även denna funktion hos målen.

**Kunskapsflödet är stort – sålla ut det användbara**

För att målen ska kunna beaktas i och vägleda balken måste det finnas kunskap som passar för det. Utvecklingsarbeten för målen pågår i ett otal sammanhang. Allmän information om målen har också spritts brett. Men det behövs förmodligen en vetenskaplig, geografisk och lokal anpassning för att få in målen i balken.

Det är emellertid inte självklart vad för slags kunskap som behövs i t.ex. arbetet med MKB eller vid prövningen av verksamheter. Konkreta försök att använda miljömål har emellertid genomförts i forskningen såväl som i den praktiska vardagen. För flera av målen har den kommunala översiktsplaneringen använts som en ram för utvecklingsarbete.

Slutsatser av allt detta vore värdefullt att samla, pröva och sprida till beslutsfattarna, som ett första konkret stöd för hur målen kan komma in i balkens tillämpning. Det kan också ge underlag för att bedöma inriktning på kommande utvecklingsarbeten.

### **Sprid dagens metoder – vänta inte på den enda rätta**

Det är givet att metoder ständigt behöver utvecklas för beslutsfattandet. Det finns emellertid redan så mycket att ta stöd i, så det inte finns anledning att vänta på den ”perfekta” metoden.

En sammanställning och beskrivning av erfarenheterna av arbetet med miljöfrågor i den fysiska planeringen, i miljökonsekvensbeskrivningar, miljöledningssystem och flera andra sammanhang, skulle ge viktigt stöd för att vägleda beslutsfattare redan idag.

### **Länsstyrelser kommer i första hand**

Det är många som är aktörer när målen ska tillämpas i balken. De som främst berörs i de situationer jag prioriterat är verksamhetsutövare, länsstyrelser, kommuner och beslutsmyndigheter som Miljödomstolar och Miljöprövningsdelegationer.

Länsstyrelsen kan vara en rimlig ingång till samtliga och åtgärder som riktas till dem bör därför tas i första hand.

## **1 Utgångspunkter**

### **1.1 Samspel mellan balk och miljömål**

Miljöbalken lades fram för riksdagen dryga halvåret före propositionen Svenska miljömål<sup>1</sup>. Det var därmed inte praktiskt möjligt att i miljöbalkens regler skapa uttryckliga kopplingar mellan tillämpningen av balken och miljömålen. Både förarbetena till miljöbalken och till miljömålen visar emellertid att ett samspel dem emellan är avsett<sup>2</sup>. Miljömål är viktiga för ett effektivt, samordnat regelverk. Rättsliga instrument är viktiga för att nå miljömålen. Citaten illustrerar samspelet:

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1

Sid. 154 För att lagstiftningen skall kunna fungera effektivt krävs att det finns tydliga mål för miljöpolitiken. Regeringen avser att i den miljöpolitiska proposition som lämnas till riksdagen våren 1998 bl.a. behandla frågan om förslag till nya nationella miljömål. Med nya miljömål blir miljöpolitiken lättare att överblicka och dess inriktning kan beskrivas ännu

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål.

<sup>2</sup> En översikt av miljö kvalitetsmålen finns i bilaga 1.

## Konsultrapport till SOU 1999:142

tydligare. --- Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet.

Sid. 162 Miljöbalkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljö kvalitetsnormer medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål.

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 2

Sid. 8 Av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläppsbegränsningar 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." --- "Det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling.

Prop. 1997/98:145 **Svenska miljömål**

Sid. 45 Ang. målet frisk luft: Dessa föreskrifter kan i framtiden utformas som miljö kvalitetsnormer med stöd av miljöbalken när den träder i kraft.

## 1.2 När är samspel viktigt?

Vilka sammanhang i miljöbalken är betydelsefulla för miljömålen? Mest relevanta är enligt min bedömning balkens hänsynsregler, skyddsbeslut, miljö kvalitetsnormer, miljökonsekvensbeskrivningar, tillståndsprövning, omprövning, tillsyn och egenkontroll. Det beskriver jag mera i kapitel 2.

## 1.3 Vad behövs för att starta ett samspel?

Ett samspel förutsätter att det finns någon form av koppling mellan balken och miljömålen. En första fråga är därför vilken koppling som har skapats och om den behöver förstärkas. Flera slag av kopplingar är teoretiskt tänkbara, allt från uttryckliga krav i reglerna att målen ska tillämpas, eller i vart fall beaktas vid tillämpningen, till utvecklade



resonemang i förarbeten som vägledning för bedömningar. Jag diskuterar kopplingar i kapitel 3.

## 1.4 Hur kan samspel gå till?

Vilket kunskapsstöd behövs för att miljömålen ska kunna fungera i olika situationer i miljöbalken? Det gäller fakta om målen som gör att de kan beaktas i besluten eller ge annan vägledning för balken. Det tar jag upp i kapitel 4.

## 1.5 Förslag till åtgärder

Om vi vet när samspel är lämpligt, vad som startar ett samspel och hur miljömålen kan komma in konkret, så kan slutsatserna bilda förslag om åtgärder, som underlag för en strategi. Jag för fram de åtgärder jag bedömt viktiga i kapitel 5.

Slutsatser ur alla kapitlen har ställs samman till ett underlag för en strategi i början av rapporten.

# 2 När kan balken och miljömålen samspela

## 2.1 Översikt av spelplanen

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1

Sid. 162 Miljöbalkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljö kvalitetsnormer medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål.

Många av balkens instrument kan direkt användas som genomförandemedel för att främja miljömål, medan andra verkar indirekt. Olika skyddsformer – reservat och strandskydd exempelvis - kan hindra exploatering av värdefulla biotoper och på så sätt främja flera mål där exempelvis biologisk mångfald är en viktig aspekt. Verksamheters

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

störningar till följd av lokalisering och utsläpp kan regleras vid förhandsprövning och vid tillsyn och det bidrar till bättre luftkvalitet. Det löpande tillsynsarbetet med föreskrifter och rådgivning kan ta målen som ett stöd för att prioritera insatser eller motivera ingripanden. På motsvarande sätt kan målen direkt ge stöd för bedömningar i beslut under balken.

Om miljöbalkens skydds- och prövningsredskap ses tillsammans med och kompletteras av anknutna lagar som hanterar samhällsplanering blir möjligheterna att främja målen än större. Det handlar både om möjligheten att förebygga viss negativ inverkan och att styra utvecklingen. Förarbetena lyfter fram planeringen som redskap särskilt när det gäller trafiken och dess samband med bebyggelseutvecklingen.

**Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål**

Sid. 108 (ang. målet om frisk luft) Eftersom det finns tydliga samband mellan bebyggelsestruktur och transportbehov är också samhällsplaneringen ett verksamt styrmedel för att minska bilberoendet och därmed minska och förebygga utsläpp från vägtrafiken.

En översikt över tänkbara situationer - funktioner - i balken som kan leda till att några av miljömålen nås, visar följande tabell. Observera att det bara är exempel på funktioner och att det inte heller är giltigt för alla miljömålen. Flera av funktionerna utvecklar jag mera i fortsättningen av kapitlet.

Tabell 1 – Översikt av tänkbara samspel mellan balk och miljömål

Exempel på möjliga samspel	
Balkens funktioner:	Betydelse för målen:
<b>A. Generella funktioner</b>	
1. Gemensamma utgångspunkter i sak och procedur för beslut	Det blir lättare att styra ett stort antal beslutsfattare åt ett angivet håll.
2. Samordning av beslutsfattandet	Billigare och effektivare beslutsprocesser ökar möjligheterna att beakta målen, det är lättare att styra åt angivet håll.
3. Hänsynskrav på kunskap, försiktighet, lokalisering, teknikval, hushållning, återbruk etc. (bl.a. 2, 3 och 4 kap MB)	Det ger direkta strategier för att nå målen.
4. Miljö kvalitetsnormer (endast för luftkvalitet för närvarande)	Direkt medel för att främja några mål. Målen kan i sin tur visa vilka slag av normer som i första hand bör utvecklas, dvs. prioritera arbetet.
<b>B. "Skyddsbeslut"</b>	
1. Skydd och reglering av värdefulla eller användbara områden eller värde för kultur, arter m.m. (bl.a. 3, 4, 7, 8, 10 kap MB)	Direkta genomförandemedel för att främja målen. Målen kan i sin tur ge prioritet när det är konkurrens om resurser för att skydda.
<b>C. Hantering av verksamheter och åtgärder</b>	
1. Förprovning och omprovning	Ständigt bättre företag ökar hänsyn till miljön och främjar att målen nås. Målen kan visa vilka slag av omprovningar som bör prioriteras.
2. Planering av verksamheten	Det är större möjlighet att styra tidigt i beslutsprocessen och att då få in hänsyn till målen
3. Miljökonsekvensbeskrivning	Målen kan ge metodstöd för arbetet och MKB kan synliggöra konsekvenserna för målen.
4. Prövning om verksamheten är tillåten	Målen kan ge stöd för att bedöma vad som bör godtas och inte.
5. Villkor för verksamheten	Direkt styrmedel för att främja målen. Målen kan prioritera - peka ut – vad som är viktigt att reglera i villkor.
6. Tillsyn och kontroll av verksamheten	Styrmedel för att ständigt höja ribban – liksom att följa att lagd ribba ligger. Målen kan ge stöd för att prioritera inriktningen av tillsynsarbetet.
7. Egenkontrollen	Kan förankra målens betydelse för verksamheten internt och indirekt styra.

## Konsultrapport till SOU 1999:142

<b>D. Myndigheters normgivning, tillsyn</b>	
1. Normer (lagar, förordningar, föreskrifter)	Normer som beaktar miljömålen kan främja dem och ge styrning åt ett visst håll. Målen kan ge metodstöd vid konsekvensbeskrivning av normerna.
2. Kunskapsutveckling	Kunskapsförsörjning för balken kan omfatta miljömålen och därmed sätta fokus på dem, synliggöra dem, och stödja det konkreta beslutsfattandet med hjälp av målen.
3. Rådgivning	Genom att ta med målen så "smörjer" man systemet.
4. Utvärdering	Målen kan peka på angelägna frågor att ta upp och vara ett stöd för att bedöma hur balken förändrar beslutsfattandet och verkligheten.

## 2.2 Gemensamma utgångspunkter

### 2.2.1 Samordning

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1

Sid. 166 För det fjärde är balken en sammanhållen lagstiftning som innefattar och samordnar såväl traditionella miljöregler som regler om markanvändning och resurshushållning. Detta medför samordningsvinster och en ökad enhetlighet i regelsystemet som förbättrar förutsättningarna för att styra mot gemensamma mål.

#### **Effektiv styrning med samma bas och samma mål**

Genom att miljöbalken ger gemensamma utgångspunkter – förutsättningar – för i stort sett alla beslut som påverkar miljön, minskar risken för att besluten omedvetet motverkar de gemensamma målen. Den gemensamma utgångspunkten omfattar frågor om både miljöskydd, markanvändning och hushållning. Det ökar möjligheterna att alla beslutsfattare utgår från en "helhet". Det kan vidga perspektiven jämfört med tidigare, så att frågor behandlas tydligt i ett sammanhang. Det kan gälla alternativa lösningar, värderingen av motstående intressen eller långsiktiga följder på andra platser av att ta ett visst område i anspråk. Naturresslagens ambition, att få en bred och gemensam grund för alla prövningar, får därmed ordentligt genomslag med miljöbalken.

Styrningen kan med miljömålen som riktningvisare bli effektiv, förutsatt att målen inte är motstridiga.

## 2.2.2 Hänsynsreglerna

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1

Sid. 166 För det andra innehåller balken nya allmänna hänsynsregler som gäller för alla och som innehåller en skyldighet att beakta allmänna principer för miljöarbetet som t.ex. försiktighetsprincipen, kretsloppsprincipen och produktvalsprincipen. Balken innehåller därmed sådana strategier som behövs för att nå miljömålen.

### **Hänsynsreglerna som strategier för miljömålen**

Den generella tillämpningen av hänsynsreglerna ger stora möjligheter för de delar av miljömålen som får stöd av principerna. Förarbetena visar också tydligt att detta är en viktig poäng.

Hänsynsreglernas betydelse för målen varierar emellertid stort, beroende på vad målet omfattar och vilka företeelser som hotar dem. Tabellen på nästa sida ger en generell översikt av hur samspelet mellan hänsynsregler och mål kan fungera.

**Tabell 2 – Hänsynsreglerna som strategier för att nå målen**

<b>Hänsynsreglerna som strategier för att nå målen</b>	
2 kap 2 § MB  Kunskap	Med tillräcklig kunskap motverkas målen inte omedvetet och kan främjas med enklare medel! Kunskap om hur målen påverkas kan rimligen krävas när åtgärden inte är av försumbar betydelse för att målen ska nås. Du behöver därför tidigt ta reda på om åtgärden är relevant alls i förhållande till målen, vilka mål som är prioriterade i de områden som berörs och vilka åtgärder som kommunen lokalt förordat, kanske i sin Agenda 21.
2 kap 3 § MB  Försiktighet	Med försiktighet kan onödig negativ inverkan på målen undvikas! Försiktighetsmått som behövs, med tanke på målen, behöver du alltid överväga. Du kan även motivera valet av utformning och begränsande åtgärder utifrån målen.
2 kap 4 § MB  Lokalisering	På lämplig plats främjas många mål samtidigt! Vad som är lämplig plats bedöms utifrån bl.a. målen. Det kan vara rimligt att du ägnar extra omsorg åt alternativ i de områden som målen värnar om. Hur påverkas den goda bebyggda miljön? Den levande skärgården? Bedömningen förutsätter förmodligen att kommunen bearbetat målen i den fysiska planeringen.
2 kap 5 § MB  Hushållning mm	God hushållning beaktar flera mål samtidigt! Rimligt val av råvara, processer etc. beror även på målen. God kvalitet – som sköna ting – är god hushållning i många fall, även om det är dyrare. Det kan vara rimligt att du lägger lite extra möda på de ”råvaror” som målen pekar ut. Tidsperspektivet kan behöva tänjas ut av hänsyn till hur långt målen sträcker sig.
2 kap 6 § MB  Produktval	Bra val förutsätter att det finns något att välja på! De kemiska produkter som utpekats som hot utifrån målen är särskilt angelägna att byta. Det kan vara rimligt att kräva lite extra arbete av dig för att finna ersättning för de ämnen målen anger. Ökad efterfrågan skapar en marknad för säkrare produkter.

### Exempel - målet om grundvatten av god kvalitet

Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål

Sid. 41 ”Grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.”

Sid. 54 Grundvattnets kvalitet skall således inte påverkas negativt av mänskliga aktiviteter såsom markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar m.m.

Tankemodellen för hur målen kan vägleda tillämpningen av hänsynsreglerna kan illustreras av en planerad grustäkt, som kan påverka grundvattnet. Jag bortser från andra krav i miljöbalken som gäller förutsättningarna för täkt. Så här kan miljömålen påverka vad en enskild ska ta upp när hänsynsreglerna ska följas i sin verksamhetsplanering.

Du planerar en verksamhet som bl.a. använder naturgrus. Var kan grustäkt lämpligen ske? Vilka krav kan samhället rimligen ställa på dig? Du behöver för det första **kunskap** om grusförsörjningen men också om grundvattentillgången i regionen. Har kommunen i översiktsplanen visat vilka markområden som kan komma att behövas för den framtida vattenförsörjningen. Är det just grusåsar som är betydelsefulla för att få tillräckligt med vatten? Ligger tänkbara täktområden i inströmningsområden till eventuella framtida vattentäkter? Vilka **försiktighetsmått** kan du vidta för att inte inverka på framtida vattenintressen? Ska du **begränsa** brytning till viss nivå? Finns det någon **lämplig** plats alls för täkt? Är användningen av naturgrus egentligen motiverad, dvs. har du gjort ett **hushållande** val av råvara? Kan ersättningsmaterial komma ifråga?

### Nyheter - ökad systematik, tydligare resonemang och större vikt vid vatten?

Tankemodellen är egentligen inte ny. Resonemanget kan byggas upp precis som tidigare med stöd av naturvårdslagen/miljöskyddslagen och dess koppling till naturresurslagen och plan- och bygglagen.

En skillnad kan emellertid vara att kraven på hänsyn blir tydligare med systematiken i 2 kap. Målen stryker dessutom under att det är viktigt att föra detta resonemang och att göra det uttryckligen. Måhända ges vattenfrågan dessutom ökad betydelse? Sannolikt blir det svårare att få ta naturgrus till ”onödig” användning? Det sistnämnda får emellertid betydligt större stöd av de ändrade reglerna om täkt i 12 kap MB än av hänsynsreglerna och miljömålen.

### 2.2.3 Miljökvalitetsnormer

Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål**

Sid. 45 Dessa föreskrifter (anm. om svaveldioxid, sot, kvävedioxid) kan i framtiden utformas som miljökvalitetsnormer med stöd av miljöbalken när den träder i kraft.

#### **Normerna styr direkt mot miljömål om luftkvalitet**

För vissa miljömål kan föreskrifter i form av miljökvalitetsnormer vara direkta genomförandemedel. För närvarande finns endast normer som handlar om målet frisk luft<sup>3</sup>. Indirekt bidrar dagens normer emellertid även till att andra mål nås, eftersom nedfall från luften påverkar mark, vatten, växter, djur, byggnader etc.

Ytterligare normer om luftkvalitet, vattenflöden m.m. är under utveckling inom Naturvårdsverket.

Normerna har emellertid ännu inte kommit till praktisk användning i någon utsträckning i beslutsfattandet. Det finns t.ex. ännu inte några beslut om åtgärdsprogram. Det är mycket svårt att idag förutse hur normerna kan komma att verka och hur de kan förhålla sig till olika mål.

#### **Utvärdera normerna med tanke på miljömålen**

När det gäller normerna som medel för miljömålen handlar det mera om metodutveckling och erfarenhet än de formella förutsättningarna. En viktig del av uppföljningen av miljöbalken är därmed – ur målens perspektiv – att utvärdera normerna som redskap just för att nå målen.

## 2.3 Skyddsbeslut

#### **Reservat, strandskydd och annat bevarande för att nå miljömålen**

I miljöbalkens 7 och 8 kap finns skyddsformer som uppenbarligen kan verka direkt som genomförandemedel för att nå flera av målen. Reservatsbeslut med föreskrifter om skötsel och användning kan exem-

<sup>3</sup> Förordning 1998:897 om miljökvalitetsnormer.



pelvis främja levande sjöar, myllrande våtmarker och levande skogar. Detsamma gäller strandskydd, biotopskydd, vattenskyddsområde och föreskrifter om djur- och växtarter.

### **Miljöriskområden och annan reglering som hindrar att miljömålen motverkas**

Beslut om miljöskyddsområden, förorenade områden och miljöriskområden (7, 10 kap MB) är på motsvarande sätt direkta medel i balken för att skydda en resurs eller förhindra att störningar sprids.

### **Prioritering med hjälp av miljömålen**

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 2

Sid. 5 I av statsmakterna antagna miljömål anges närmare vad miljöarbetet i landet bör inriktas på och vilken målsättning som eftersträvas inom varje sektor och inom varje problemområde.

Båda typerna av skyddsbeslut är väl anpassade för att fungera som redskap för målen. I vilken utsträckning de i realiteten leder mot målen beror förmodligen till stor del på tillgängliga resurser.

Med tanke på de knappa resurser (tid och pengar) som står till förfogande, så är det värdefullt om målen kan bidra till att prioritera mellan olika frågor, problem, objekt eller områden. De sakfrågor som målen omfattar kan vara som en första ”sål” av vad myndigheter ska inrikta arbetet på. Det förutsätter sannolikt en lokal, medveten bearbetning och hantering av målen, så att det är tydligt vad som är viktiga frågor i olika regioner. Annars är målen knappast användbara inför prioriteringsbeslut i budget och verksamhetsplanering i övrigt hos myndigheterna.

Målen kan också göra det tydligt generellt att det är angeläget att myndigheter avsätter resurser för att hantera för vissa frågor. Grundvatten av god kvalitet förutsätter t.ex. att viktiga förekomster skyddas mot skadlig markanvändning, för högt vattenuttag, grusuttag och föroreningar. Skyddsområden kan därför behöva ses över och nya föreskrifter antas.

## 2.4 Prövning och kontroll av verksamheter

Målen kan komma in i flera skeden när det gäller verksamheter och åtgärder. Innan något görs – vid planeringen av verksamheten – liksom vid prövningen (och omprövningen) enligt miljöbalken eller anknutna lagar, och under genomförandet, driften och nedläggning.

Miljöbalkens prövningssystem ger en beslutsmodell som är väl lämpad för målen, utifrån de tankar som förarbetena redovisat. Med miljökonsekvensbeskrivningar och alternativkrav måste vi ”tänka efter före” på de frågor som samhället pekat ut som långsiktigt viktiga. Länsstyrelsens samordnande roll och samverkan mellan tillsynsmyndigheter ger möjligheter att ta vara på erfarenheterna och samordna insatserna för att styra åt rätt håll. Egenkontrollen kan förankra målen i vardagen.

Den komplettering som kan behövas i proceduren för att fullfölja tankekedjan handlar om beslutsfattarens hantering av målen vid bedömningarna och i beslutet. Det beskriver jag mera i följande kapitel. Faktamässigt behövs en lokal bearbetning av målen.

Jag beskriver nu de olika skedena lite närmare.

### 2.4.1 Planering

#### **Tidigt i planeringen styr miljömålen åt rätt håll**

Vid planeringen av verksamheter som ska prövas är det naturligt att målen kommer upp tidigt i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen eller i andra fall med ansökan. Målen blir då en styrande faktor för utvecklingen av verksamheten – i hänsynstagande riktning – och detta bidrar även till den samordning som beskrevs ovan.

När det gäller samhällets planering är det emellertid endast miljöbalkens 1, 3, 4 och 5 kap MB (hushållning och normer om miljö-kvalitet) som ska tillämpas i beslut enligt plan- och bygglagen. Ingen del av MB ska tillämpas i beslut enligt byggnadsverkslagen. Det innebär att planering för olika verksamheter inte sker utifrån lokaliseringsregeln i 2 kap MB, utan endast hänsynsregler i plan- och bygglagen. Målen – liksom hänsynskraven – kan emellertid till stor del läsas in i de inledande kapitlen i plan- och bygglagen så skillnaden blir i teorin inte så stor. I praktiken beror utfallet på kommunens bedömningar.

När det gäller byggandet, kan miljömålsens riktlinjer om kemikalier, exempelvis för PCB eller flamskyddsmedel i byggnadsmaterial, inte aktualiseras i byggprocessen via miljöbalken utan grundernas finns direkt i plan- och bygglagen samt byggnadsverkslagen. Det finns åtskilligt stöd för miljömålen även i dessa regelverk.

Jag vill emellertid påminna om att miljöbalkens hänsynskrav gäller för den som bygger. Lite extra hänsyn kan därför behöva visas under byggandet, om det visar sig nödvändigt i det enskilda fallet, även om det inte krävts i de kommunala besluten.

## 2.4.2 Miljökonsekvensbeskrivningar

Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål**

Sid. 30 De nya utmaningarna ställer krav på nya arbetsformer. Det är angeläget att utforma beslutsmodeller som i ökad utsträckning tar vara på möjligheten att lära av erfarenheterna och 'tänka efter före'.

Miljökonsekvensbeskrivningar som beslutsmodell uppfyller väl förväntningarna i citatet ovan. Miljömålen är betydelsefulla på flera olika sätt och i många skeden av arbetet med MKB.

### Arbetet får metodstöd av miljömålen

Behövs MKB? För de fall det inte är obligatoriskt att göra en MKB, kan målen påverka bedömningen om inverkan är betydelsefull och en MKB därför ska göras (behovsbedömningen). Det kan gälla lokalisering till ett område där flera mål är i farozonen och verksamhetens följder kan motverka målen. Det kan göra att det väger över för att MKB behövs.<sup>4</sup>

Vad ska tas upp i arbetet med MKB? I det inledande arbetet och i det tidiga samrådet väcks normalt många frågor om ett stort antal tänkbara konsekvenser. Vad är stort och vad är smått? Målen kan ge vikt åt olika slags konsekvenser och därmed visa vilka frågor som i första hand behöver belysas (avgränsningen). Målen blir en "säll" för att prioritera vad som ska analyseras.

Behövs en formell samrådsprocedur (miljökonsekvensbedömning)? På motsvarande sätt som vid behovsbedömning och avgränsning kan

<sup>4</sup> Se bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

målen ge stöd när länsstyrelsen ska avgöra om det är så omfattande konsekvenser att det ska anses bli betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelserna är ”spindeln i nätet” för MKB och det ger goda förutsättningar för att erfarenheterna av målen i arbetet med MKB kan tas tillvara.

**Värderingar med argument från miljömålen**

Målen kan också användas för att värdera konsekvenser, dvs. hur betydelsefulla är konsekvenserna i ett samhällsperspektiv. Konsekvenser av avgörande betydelse för målen måste rimligen vara viktiga. Även sådant som inte rör målen kan givetvis vara av högsta vikt, men målen är i alla fall en av omständigheterna som kan ge vikt. Målen kan fungera som en grov ”kompass” vid bedömningen. Denna metod har likheter med Svenska kommunförbundets riktninganalys<sup>5</sup>.

Regeln som citeras nedan ger stöd för detta (bedöma inverkan).

**Dokumentet redovisar inverkan på miljömålen**

En redovisning av målen och verksamhetens inverkan på dem kan sannolikt krävas redan idag. Inverkan på viktiga miljöaspekter ska redovisas – dvs. den huvudsakliga inverkan – och det bör självklart omfatta just de aspekter som riksdagen pekat ut som nationellt viktiga. Stöd för detta finns i följande regel:

MB 6 kap 7 §

--- 3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, ---

<sup>5</sup> Svenska kommunförbundets minirapportserie.

### 2.4.3 Tillstånd

#### Villkor och förutsättningar mejslas ut med miljömålen

Under prövningen av verksamheten är det givet att målen kan bidra till att formulera förutsättningarna för tillåtlighet liksom kraven på verksamheten, t.ex. i form av villkor eller kontrollprogram. Citaten visar vad förarbetena förväntar sig ska prioriteras vid prövningar av vattenverksamhet och när det gäller kemikalier:

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 2

Sid. 8 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. 1997/98:145, **Svenska miljömål**

Sid. 59 Sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv värnas så långt möjligt

Sid. 61 Regeringens bedömning är att i de fall vattenkraftsutbyggnad sker måste det ske med omsorg om den biologiska mångfalden och miljön i övrigt. ...de skador som fragmenteringen av vattensystem genom utbyggnad av vattenkraft inneburit bör motverkas.

Sid. 64 Vandrande fiskarter bör ha möjlighet att kunna ta sig upp i vattendrag inom sitt naturliga utbredningsområde.

Sid. 212 Organiska, av människan framställda, ämnen som är långlivade och bioackumulerbara förekommer i produktionsprocesser endast om företaget visar att hälsa eller miljö inte kommer till skada. Tillstånd och villkor enligt miljöbalken är utformade så att denna riktlinje kan säkerställas.

#### Omprövningar prioriteras av miljömålen

Omprövning är ett viktigt styrmedel för att öka kraven på befintliga verksamheter och det kan främja riktlinjer om resurseffektivitet såväl som mål om frisk luft, god vattenkvalitet och flera andra. Miljömålen kan visa vilka sakområden som bör prioriteras vid myndigheternas arbete med att inleda omprövningar, och på så sätt vilka verksamheter som bör tas först.

**Konsultrapport till SOU 1999:142****Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål**

Sid. 311 Regeringen vill understryka betydelsen av att arbetet med omprövning drivs vidare. --- För det fortsatta arbetet med omprövning av industriella verksamheter är det givetvis av största vikt att omprövningarna inriktas mot sådan verksamhet som har störst betydelse för att nå de nya miljömålen.

#### 2.4.4 Drift

**Tillsynens inriktning styrs av miljömålen**

När verksamheten byggs och drivs kan målen ge underlag för att prioritera vilka frågor som myndigheters tillsyn ska inriktas på. På samma sätt är målen viktiga för verksamhetsutövarens egenkontroll. Målen kan ge stöd för att utveckla företagets egna miljömål och prioriteringar.

Miljöbalkens regler om egenkontroll<sup>6</sup> ger en formell utgångspunkt och lyfter tydligt fram det interna ansvaret. Om målen kommer in som en konkretisering av miljöbalken, gör egenkontrollens system med organisatoriskt ansvar, rutiner och kontroller att målen får ett mycket stort genomslag i vardagen.

Samverkan mellan olika aktörer är här en viktig del av arbetet, vilket för myndigheternas del också uttrycks direkt i en av riktlinjerna:

**Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål**

Sid. 21 Genom dessa åtgärder (anm. internationellt samarbete) och det förslag till samlad miljölagstiftning i en ny miljöbalk som regeringen lade fram i december förra året, ges förutsättningar för kommuner, företag och andra verksamhetsutövare att själva driva på utvecklingen utöver de stadgade lagkraven och att därigenom delta i integrerade miljödrivna nätverk.

Sid. 24 Regeringen lägger i denna proposition fram förslag som avser att skapa förutsättningar för ett nytt och mer effektivt förhållningssätt där självreglering och egenkontroll i ett nytt mål- och resultatsystem kompletterar de styrinstrument som främst en miljöbalk och andra styrmedel utgör.

Sid. 42 Riktlinje för miljöanpassad samhällsplanering. Statliga och kommunala myndigheter främjar i samverkan en god miljö och en ekologiskt hållbar utveckling.

<sup>6</sup> MB 26 kap samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

## 2.5 Myndigheters tillsyn över balken

Tillsyn omfattar många slags åtgärder som ska främja att balken tillämpas så att balkens egna mål nås. Det handlar om tillsyn över de fysiska verksamheterna men också utvärdering av regelverkets funktion, komplettering med nya regler, utveckling av kunskapsunderlag och information. Målen kan komma in i alla leden.

Drifttillsyn och miljö kvalitetsnormer har jag redan tagit upp och här beskriver jag bara normgivning och kunskapsförsörjning allmänt. Jag återkommer mera till kunskapsunderlag och system för detta i kapitel 3.

### 2.5.1 Normgivning

#### **Konsekvensbeskriv regler så inverkan på miljömålen syns**

Föreskrifter (dvs. normer i form av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter) är bindande och kan därmed vara ett starkt medel för att främja målen. Hänsynsreglerna i 2 kap MB ska följas av alla och en var vid åtgärder som kan tänkas ge mer än obetydlig miljöpåverkan. Utfärdandet av föreskrifter kan i många fall anses leda till betydande miljöpåverkan. Det är därmed naturligt att arbetet med alla slag av föreskrifter även uttryckligen beaktar de krav på hänsyn som ställs i miljöbalken.

Föreskrifter utanför balken kan givetvis tänkas motverka miljömålen. Även föreskrifter inom balken kan emellertid tänkas motverka något mål, med utgångspunkten att mål kan vara motstridiga. Det vore därför bra att veta konsekvenserna av föreskriften innan den beslutas.

Myndigheters föreskrifter ska i princip alltid konsekvensbeskrivas – bl.a. dess inverkan på miljön – och föreskriftens inverkan på miljömålen borde vara en självklar del av konsekvensbeskrivningen. De allmänna råd som finns<sup>7</sup> kan kompletteras för att göra detta tydligt.

Om förslagen till lagar och förordningar förses med uttryckliga konsekvensbeskrivningar inför beslut av riksdag eller regering skulle det medverka till tydliga debatter om reglernas betydelse för olika mål.

<sup>7</sup> RV 1996:38, Konsekvensutredning för föreskrifter och allmänna råd.

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

EG-direktiv om sådana konsekvensbeskrivningar har beretts under 90-talet, men för närvarande finns endast förslag till direktiv om konsekvensbeskrivningar för vissa planer och program<sup>8</sup>.

**Samråd även med miljökunnsig myndighet**

För att få en dialog i sak när det gäller miljöfrågorna behövs samråd med rätt aktörer. Reglerna om samråd för konsekvensbeskrivningar utgår idag från de ekonomiska konsekvenserna och de behöver därför kompletteras med krav på samråd med miljökunnsig myndighet.

**Det behövs ändrade regler för att ta fram regler**

Både regelarbetet och det underlag som behövs inför besluten om regler kan med enkla medel förbättras så att miljömålen – och balken – får tydligare fäste. Det skulle öka medvetenheten om målen och sannolikt bidra betydligt till att de kan nås.

## 2.5.2 Kunskap

**Kunskapsutveckling av miljömålen stödjer balkens tillämpning**

Myndigheters kunskapsutveckling är en viktig del av tillsynen över balken. Även kunskapen om målen behöver utvecklas för att vi ska få praktiska redskap som vägleder beslutsfattandet. Det pågår ett omfattande myndighetsarbete för att utveckla delmål och strategier. Tillsynsmyndigheterna kan i sitt fortsatta arbetet beakta beslutsmyndigheternas behov av stöd från miljömålen.

**Rådgivning smörjer kugghjulen så balken rullar framåt**

En annan angelägen tillsynsuppgift är att bidra med information och råd mellan myndigheter och till allmänheten. Rådgivning om miljömålen och dess användning kommer sannolikt att bli viktig för att få en effektiv tillämpning inom balken. För att få en effektiv och enhetlig rådgivning behövs gemensamt material.

<sup>8</sup> com (96)511 + com (99)73



## 2.6 Samhällsplanering

Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål**

Sid. 108 (ang. målet om frisk luft) Eftersom det finns tydliga samband mellan bebyggelsestruktur och transportbehov är också samhällsplaneringen ett verksamt styrmedel för att minska bilberoendet och därmed minska och förebygga utsläpp från vägtrafiken. (Se sid. 292)

Sid. 136 Olika typer av planeringsinsatser kommer att ha stor betydelse för att angivna miljömål för fjällen skall kunna nås. Den kommunala översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) har stor betydelse i arbetet med att nå en hållbar utveckling i fjällen. --- Regionala och lokala åtgärder för att uppfylla miljökvalitetsmålet bör utformas mot bakgrund av en helhetsbild av miljö- och hushållningsproblemen i regionen och den i kommunernas planering avsedda mark- och vattenanvändningen. De berörda länsstyrelserna har, bl.a. genom sina uppdrag om hållbar utveckling i landets fjällområden, en viktig roll i arbetet med att skapa en sådan helhetsbild vilken lämpligen bör utvecklas i samarbete mellan länsstyrelser och kommuner.

Sid. 139 (Ang. god bebyggd miljö) Miljökvalitetsmålet är av central betydelse för samhällsplaneringen och förutsätter samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer.

Sid. 321 (Ang. riktlinjer för samhällsplanering) De nationella miljökvalitetsmålen skall, tillsammans med övriga nationella mål, vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. --- De nationella miljökvalitetsmålen bör arbetas in i länsstyrelsernas strategier för regional miljö (STRAM).

Förarbetena visar att samhällsplanering och den fysiska planeringen förväntas medverka till att främja målen på flera sätt. Miljöbalken berör emellertid bara delvis samhällsplaneringen. Det gäller i princip bara de fall markanvändningen ska prövas enligt hushållningsreglerna i 3 och 4 kap eller då hänsynsreglerna i 2 kap ska tillämpas vid prövningen enligt annan lag. Det innebär att målens betydelse för planeringen därutöver faller utanför utredningsuppdraget. Jag beskriver nedan några viktiga möjligheter till samspel, med denna begränsning.

## 2.6.1 Gemensamma utgångspunkter även för planeringen

### **Hushållningen är en ingång för några miljömål**

Några viktiga lagar som hanterar samhällsplanering kopplas tydligt samman genom miljöbalken. Plan- och bygglagen liksom infrastrukturlagarna (väg, järnväg, rörledning m.fl.) har i 3 och 4 kap MB liksom tidigare gemensamma förutsättningar för att ändra användningen av mark- eller vattenområden. Dessa regler om hushållning ger därmed en god utgångspunkt för att samordna frågor och styra mot gemensamma mål. De miljömål som hänger samman med markanvändningen har således ett redskap i dessa regler. Resonemangen jag förde under avsnitt 2.2 kan därför användas även när det gäller anknutna planeringslagar.

### **Hänsynskraven kan stödja andra miljömål**

För mål som inte direkt hänger samman med hushållningen med mark- och vattenområden, kan hänsynskraven i 2 kap MB ge en viss styrning av planeringen. Styrningen är emellertid svagare eftersom målen, till skillnad från de allmänna intressena i 3 och 4 kap MB, kan väljas bort. Målen kan också vara mer eller mindre relevanta, beroende på planfrågan. För att få en starkare styrning av planeringen mot målen behövs förmodligen både tydligare kopplingar i balken till målen och konkreta beskrivningar av hur målen kan tillföra kvalitéer i olika planeringssituationer.

### **Många redskap för samma fråga – utveckling eller dubbelarbete?**

Förarbetena till miljömålen visar att det finns ett mycket stort antal planeringsredskap som ska användas av samma eller olika aktörer, på olika nivåer men för samma eller liknande frågor. Förutom kommunal fysisk översiktsplanering, regionala strategier för miljön, regionala miljö- och hushållningsprogram finns även tillväxtavtal, regional utvecklingsplanering, regional vattenplanering och andra beslutsformer, som alla ska behandla frågor om miljö och markanvändning och samhällsplanering.

En allmän slutsats jag vill understryka är att detta sannolikt försvårar för beslutsfattarna inom miljöbalken att få grepp om vad som gäller, inte minst i förhållande till miljömålen.

## 2.6.2 Reglera genom plan

16 kap 4 § MB

Tillstånd eller dispens får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Plan- och bygglagen ge en bindande tillämpning av miljömålen i vissa fall. För flera mål utpekas markanvändningen som en av de viktiga påverkande faktorerna. Kommunen kan i vissa fall få just frågan om framtida markanvändning avgjord med rättskraft, genom att göra en detaljplan eller områdesbestämmelse för området. Med stöd av miljöbalkens regler binder planbeslutet även andra beslutsfattare. I de fall miljömålen beror av markanvändning för bebyggelse eller annars är reglerbart genom plan- och bygglagen, ger detta med andra ord en möjlighet för kommunen att direkt bidra till att målen nås.

Möjligheten att främja målen med hjälp av 16 kap 4 § MB är emellertid av begränsad betydelse. Den förutsätter flera saker. Målen ska påverkas av sådan markanvändning som kan hanteras med stöd av plan- och bygglagen, kommunen ska bedöma att det är en viktig fråga att besluta om och eventuella överprövande myndigheter ska dela kommunens bedömning i sakfrågan. Tillämpningen förutsätter att kunskapen om målen utvecklas så att de är användbara i planeringen, dvs. att de får en geografisk och fysisk koppling.

En sista begränsning värd att framhålla är att planeringen hindrar viss markanvändning samt skapar möjligheter för viss markanvändning, men garanterar inte att den kommer till.

### Exempel - mål om grundvatten i detaljplaner

Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål

Sid. 54 "Grundvattnets kvalitet skall således inte påverkas negativt av mänskliga aktiviteter såsom markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar m.m." --- "Stora uttag kan, speciellt i vissa kust- och skärgårdsområden, förorsaka inträngning av saltvatten. Regeringen anser att

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

förbrukning eller annan mänsklig påverka inte får sänka grundvattennivån så att tillgång och kvalitet äventyras”.

Sid. 56 ”Vid all planering av bebyggelse och andra anläggningar bör ökad hänsyn tas till grundvattenförhållandena, bl.a. bör alltid utredas hur vattenförsörjningen för nya bebyggelseområden skall ordnas.”

Frågan om hänsyn till grundvatten regleras i och för sig uttryckligen i plan- och bygglagen<sup>9</sup>, men målet kan sägas stryka under hur viktigt det är att kommunen behandlar frågan med omsorg. Konkret kan arbetet med målet i planeringen innebära att kommunen för problemområden begränsar byggnadsarean, så att permanentboende motverkas. Det skulle i sin tur innebära att behovet av dricksvatten minskar i området.

### 2.6.3 Lös konflikter genom plan

Även i de fall det finns motstridiga allmänna intressen enligt 3 och 4 kap MB, kan kommunen ibland få till stånd ett avgörande om markanvändningen genom detaljplanering eller områdesbestämmelser.

Ett exempel av betydelse för målen kan vara en torvtäkt av riksintresse, där brytning konkurrerar med riksintresset naturvård och även motverkar målet om myllrande våtmarker. Översiktsplanen kan visa problemet och de ställningstaganden kommun och stat genom länsstyrelsen gör och de rekommendationer som kommunen ger om användningen. Områdesbestämmelser kunde bindande pröva vad som ska prioriteras av dessa konkurrerande intressen. Om den långsiktiga bedömningen var till naturvårdens fördel, skulle området därmed få ett skydd mot täkt och annan ändrad markanvändning. Däremot skyddar det givetvis inte mot försurning eller övergödning som också kan ödelägga värdena i våtmarken.

<sup>9</sup> Se t.ex. plan- och bygglagen 2 kap. 2-4 §§, 3 kap. 2 §.

## 3 Vad behövs för att få ett samspel?

### 3.1 Frågeställningar

Förra kapitlets beskrivningar av situationer i balken där samspel är möjliga, har visat att dessa givetvis är av mycket olika slag. En gemensam faktor finns emellertid; någon form av koppling behövs mellan beslutssystemen för balken och för målen för att starta upp samspelet. Det är två viktiga frågor att ställa, dels vad kopplingen ska innebära, dels hur kopplingen ska göras. Svaren varierar beroende på vilken funktion i balken det gäller.

Några exempel kan illustrera. Om målen ska beaktas uttryckligen i besluten enligt balken, kanske som en del av analysen av hänsynskraven, kan det behövas en stark formell koppling genom exempelvis uttryckliga hänvisningar i balken till miljömålen. Om målen i vart fall ska vara kända av beslutsfattaren före beslutet kan reglerna kräva att fakta om målen, i likhet med kommunala planer, ska finnas tillgängliga inför beslutet. En mindre stark koppling är att förarbeten – som nu görs – hänvisar till det ömsesidiga samspelet och att staten sedan använder information för att flytta fram positionerna för målen.

Ur miljömålen perspektiv kan balken som redskap exempelvis bli en av förutsättningarna för arbetet med att utveckla kunskapsunderlag om målen. Denna koppling kan uttryckas i uppdrag från regeringen och i riksdagens beslut om målen.

I detta kapitel tar jag generellt upp tänkbara kopplingar och resonerar om deras för- och nackdelar utifrån olika funktioner eller redskap i balken.

### 3.2 Portalparagrafen och miljömålen

Det finns en tänkbar formell grund i miljöbalkens regler redan idag för att åberopa miljömålen i tillämpningen av miljöbalken. Det är portalparagrafen som byggs upp kring begreppet hållbar utveckling, och som därmed överlappar utgångspunkten för mål och riktlinjer i Svenska miljömål.

### Portalen är grunden för all tillämpning av balken

Miljöbalkens mål i 1 kap 1 § - portalparagrafen - är grunden för tillämpningen av samtliga regler i balken och därmed även för anknutna lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Målet i miljöbalken - hållbar utveckling - anger inriktningen på de avvägningar och tolkningar som ständigt behöver göras i tillämpningen. När olika resultat är möjliga, ska reglerna därmed tillämpas så att hälsa och miljö skyddas, värdefulla miljöer vårdas, biologisk mångfald bevaras, god hushållning med den fysiska miljön tryggas etc.

Förarbetena till portalparagrafen säger att reglerna ska tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte *bäst* tillgodoses och vid tveksamhet ska det väljas som *mest sannolikt* gynnar uthållig utveckling<sup>10</sup>. Det finns emellertid inte något entydigt stöd i reglerna för att på detta sätt välja den för miljön bästa av flera bra lösningar. Däremot är det klart att en lösning som främjar målen i balken går före den som inte gör det. Portalparagrafen i miljöbalken är, även med den begränsade tolkning som jag gör, uppenbarligen en mycket betydelsefull regel för miljöpolitiken och den skulle öppna många dörrar för miljömålen.

### Kan miljömålen läsas in i portalen?

Vilket stöd finns för att läsa in miljömålen i portalparagrafen? Förarbetena anger att miljömålen kan ge ledning just för att bedöma vad hållbar utveckling innebär. Det beskriver jag strax mera. Men första frågan är om lagtexten i sig kan ge något stöd för att direkt få in miljömålen i tillämpningen. Utgångspunkten är då regelns lydelse.

I paragrafen uttrycks i klartext delar av miljöpropositionens mål och riktlinjer för miljöpolitiken. I tabell 3 har likartade begrepp strukits under. Miljöpropositionen uttrycker i sin tur samma önskemål som ryms i miljöbalkens mål, men ofta med flera och annorlunda ord och ibland underförstått. Exempelvis inryms bevarandet av biologisk mångfald (punkten 4 i 1 kap 1 § MB) i de flesta miljökvalitetsmålen, och främjas av t.ex. riktlinjer om kemikaliebegränsning, men mångfalden finns inte med som eget begrepp i kvalitetsmålen.

Detta ger visst stöd för att påstå att portalens begrepp hållbar utveckling omfattar samma företeelser som miljöpropositionens begrepp.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 8

**Tabell 3 – Jämförelse mellan portalen och miljömålen**

<b>Jämförelse mellan portalen och miljömålen</b>	
<i>Miljöbalken</i>	<i>Miljöpropositionen</i>
MB 1 kap 1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en <u>hållbar utveckling</u> som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.	Övergrip. <u>Ekologiskt hållbar utveckling</u>
En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.	- <u>Skydd av miljön</u>
Miljöbalken skall tillämpas så att	- Hållbar försörjning
1. människors hälsa och <u>miljön skyddas</u> mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,	- Effektiv användning
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,	Riktlinje:
3. den biologiska mångfalden bevaras	- Statliga och kommunala myndigheter främjar i samverkan en god miljö och en ekologiskt hållbar utveckling.
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt <u>långsiktigt god hushållning</u> tryggas, och	Miljö kvalitetsmål:
5. återanvändning och återvinning liksom annan <u>hushållning med material, råvaror och energi</u> främjas så att ett kretslopp uppnås.	Frisk luft, grundvatten av god kvalitet, levande sjöar och vattendrag, myllrande våtmarken, hav i balans samt levande skärgård, ingen övergödning, bara naturlig försurning, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, storslagen fjällmiljö, god bebyggd miljö, giftfri miljö, säker strålmiljö, skyddande ozonskikt, begränsad klimatpåverkan.
	Riktlinjer:
	- Effektivare och <u>långsiktigt hållbar resursanvändning</u> främjas.
	- Markanvändningen utformas för minskat transportbehov och effektiv <u>hushållning med energi och naturresurser</u> .
	- Varor och produktionsprocesser ska vara fria från vissa typer av farliga ämnen inom 10-15 år.

**Begreppet hållbar utveckling är svårfångat**

Det övergripande syftet ”hållbar utveckling” uttrycks något olika i miljöbalken och miljöpropositionen. Ordet ”ekologisk” finns inte med i miljöbalkens portalparagraf.

Ofta beskrivs hållbarhet utifrån såväl ekologiska som sociala och samhällsekonomiska aspekter. Miljöbalken specificerar inte begreppet och det kan i och för sig tala för att begreppet där är vidare än miljöpropositionens preciserade ekologiska hållbarhet. Även det fak-

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

tum att miljöbalkens målparagraf inrymmer skydd av allmänna kommunikations-, utvinnings- och försvarsintressen talar för den vidare betydelsen. I 1 kap 1 § 4 p MB anges således att användningen av den fysiska miljön, underförstått för exploatering eller bevarande, ska ske utifrån bl.a. ekologiska och samhällsekonomiska aspekter.

Förarbetena<sup>11</sup> beskriver emellertid hur alla dessa aspekter behöver vägas mot varandra vid bedömningar av ekologisk hållbarhet och att miljömålen ska ge ledning för att i balken bedöma vad hållbar utveckling innebär. Detta kan tala för att samma företeelser trots allt avses.

Diskussionen om definitionen av hållbarhet – med varierande begrepp – har förts över hela världen i många år. Det är här inte rimligt – eller meningsfullt – att dra för långtgående slutsatser av att begreppen inte används distinkt.

**Det finns varken tydligt stöd eller hinder i portalen**

Slutsatsen blir att vi med denna otydliga begreppsanvändning knappast kan ta portalparagrafen som ensamt stöd för att visa att det är just miljömålen som ska ange vad hållbarhet är i miljöbalken. Men å andra sidan kan den motsägelsefulla användningen av begreppen inte anses hindra att miljöpropositionens beskrivning av ekologisk hållbarhet, med stöd av förarbetena, används för att komplettera och konkretisera hållbar utveckling i miljöbalkens portalparagraf.

Det står beslutsfattarna fritt att ta stöd av målen, men de måste inte. Det innebär förmodligen att det är parternas argumentation, hur konkret och underbyggd den är, som avgör i vilken utsträckning målen kommer in i tillämpningen av portalen i beslutsfattandet.

### 3.3 Förarbeten som stöd för tillämpningen

**Vägledning kan finnas i många sammanhang**

Förarbetena använder ”vägleda” eller motsvarande begrepp för att beskriva hur miljömålen ska komma in i tillämpningen av miljöbalken. Oerhört mycket ger emellertid ledning i beslutsfattandet. Ledning för tolkningen av regler kan finnas i förarbeten och i praxisbeslut. Stöd för att bedöma om det finns en eller flera lämpliga lösningar för att uppfylla en regel kan finnas i myndigheters (icke bindande) allmänna råd.

<sup>11</sup> Se prop. 1997/98:45 del 1 sid. 7-8 och prop. 1997/98:145 sid. 36.



Faktasammanställningar, exempelvis över grundvattnets fluktuationer över tiden, kan ge ledning för att bedöma uppgifterna i en ansökan. Forskningen kan peka på att något behöver omvärderas; ett trendbrott. Beslutsfattarens egna erfarenheter men också värderingar används vid vägval och bedömningar.

Vägledning kan därmed vara av mycket olika karaktär: objektiv, subjektiv, vetenskaplig, politisk, uttrycklig, underförstådd och mer eller mindre bindande.

### **Förarbeten vägleder vid allmänna eller oklara regler**

Förarbeten, som propositioner och riksdagstryck, har en jämförelsevis stark position som vägledare. De används både för att tolka oklara och för att konkretisera allmänt hållna regler. Förarbeten kan emellertid inte ändra den tolkning som klara och entydiga regler ger. De kan inte heller tillföra något krav utöver det som framgår av en regel.

Miljöbalkens ”ramregler” ger givetvis stort utrymme för vägledning av förarbeten. Genom att jämföra den aktuella situationen med illustrerande exempel och resonemang i förarbetena, kan beslutsfattaren också få mera konkret stöd för att bedöma sitt fall än vad en allmängiltig regel någonsin skulle kunna ge.

I detta fall finns konkretiseringarna i en annan proposition än den som hör till balken. Det kan i och för sig inge formella betänkligheter. Det är emellertid klart att lagstiftaren avsåg att stöd till miljöbalken skulle ges även av den senare propositionen om miljömål. Även förarbetena till miljömålen bör rimligen uppfattas som stöd av beslutsfattarna.

Det är emellertid en tämligen lös men framförallt svårupptäckt koppling, vilket utgör praktiska hinder. Det pekar på behovet av en tydligare koppling och/eller tydlig information till beslutsfattarna.

### **Riksdagens miljömål är vackra men abstrakta**

Frågan är också i vilken utsträckning miljömålen, som de beskrivs i propositionen, i praktiken kan ge vägledning alls för beslutsfattarna, med tanke på den övergripande och abstrakta nivån. Miljömålen formuleras inspirerande associationer men inga svar när bedömningar ska göras i konkreta ärenden.

Det kräver stor kunskap hos beslutsfattarna för att kunna omsätta miljömålen till praktisk ledning. Även detta pekar således på behovet

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

av information – både utbildning och tydliga beslutsunderlag – men också på tillgång till bred kompetens i beslutsprocesserna.

**Delmålen status är osäker**

Miljömålen ska konkretiseras av och kompletteras med delmål. Ett stort antal myndigheter deltar i ett omfattande arbete för att utveckla delmål samt ytterligare illustrera hur miljömålen ska kunna nås.

Denna utveckling av miljömålen ingår emellertid inte i propositionen och är inte given som vägledning av samma status i beslutsfattandet. Det finns för det första inget tydligt stöd i förarbetena för att målbeskrivningar på dessa nivåer var tänkta att användas direkt i beslutsfattandet. Det var – och är – också omöjligt att förutse hur detta arbete kommer att utvecklas och om resultatet är lämpligt eller ens möjligt att använda i prövningsbeslut m.m. enligt balken.

I riksdagsbehandlingen ändrades emellertid regeringens förslag angående delmålen och det slogs fast att även delmålen ska godkännas av riksdagen<sup>12</sup>. Detta kan innebära att delmål som i framtiden godtas av riksdagen kan komma att åberopas som vägledning i beslutsfattandet i miljöbalken, om de är lämpliga för det.

**Konkurrerande mål bör bedömas i ett sammanhang**

Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål**

Sid. 162 Några instanser påpekar att klimatmålet kan komma i konflikt med andra miljö kvalitetsmål. Högt biobränsleuttag kan t.ex. motverka ett hållbart skogsbruk samt försämra luftkvaliteten. Omfattande utbyggnad av vindkraft motverkar målet om oexploaterade fjällområden och utbyggd vattenkraft står i konflikt med miljö kvalitetsmålet för sjöar och vattendrag.

Motstridiga mål och skilda värderingar inom olika sektorer är problem som kan förstärkas vid utvecklingen av målen och som beslutsfattare inte bör sättas att lösa från fall till fall. Det bör avgöras i ett övergripande sammanhang.

<sup>12</sup> Se Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1998/99: MJU6 samt riksdagens beslut den 28 april 1998, protokoll 1998/99:87

### **Miljömålen kan komma in med stöd av förarbetena men behöver stödjas**

Slutsatsen är att förarbetenas beskrivning av målen i och för sig kan användas av beslutsfattarna som tolkningsstöd, men att detta bara är en av flera omständigheter som ger ledning. Användningen av målen beror som jag tidigare nämnt förmodligen främst på parternas förmåga att föra in målen tydligt i sin argumentation. Målen behöver som sagt också konkretiseras och utvecklas för att ge praktisk ledning.

## **3.4 Förstärkta kopplingar**

### **3.4.1 Tillämpning**

Den starkaste kopplingen vore en regel i miljöbalken med krav att miljömålen direkt skulle tillämpas vid beslut enligt miljöbalken. Det kan exempelvis gälla prövning av verksamheter, miljökonsekvensbeskrivningar, tillsyn eller kunskapsförsörjning för beslut.

#### **Tillämpning kräver hänvisning**

Detta kräver en uttrycklig hänvisning i miljöbalkens regler till en förordning eller annan föreskrift där miljömålen preciseras. De miljöaspekter som behandlas i målen kunde därmed utpekas som särskilt hänsynskrävande eller till och med som stoppgränser att jämföra med miljö kvalitetsnormer.

En sådan koppling är emellertid inte möjlig idag, av hänsyn till förutsebarhet och rättssäkerhet. Målen inte är tillräckligt preciserade för att klara en reell tillämpning.

Det finns inte heller något i förarbetena som antyder att en generell koppling av detta slag eftersträvas eller är lämplig, se citatet nedan. Denna möjlighet lämnas därmed.

Möjligheten att få en tillämpning av miljömålen via plan- och bygglagen har jag beskrivit i avsnitt 2.6.

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1

Sid. 166 När det gäller frågan om vilka miljöpolitiska mål som bör ingå i balken kan först konstateras att även om lagstiftningen har en central roll är den inte det enda instrumentet för att realisera en ekologiskt hållbar utveckling. Därtill kommer att allmänt hållna mål kan vara svåra att inordna i och lägga till grund för ett rättsligt system som skall vara styrande för den

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

enskildes handlande i enskilda fall och som är sanktionerat med straff om reglerna inte följs. Trots detta är det givetvis av avgörande betydelse att balken fungerar som ett verktyg för genomförande av de miljöpolitiska målen.

### 3.4.2 Ha kunskap till hands och beakta den

En mindre stark koppling, men tydligare än enbart vägledning av förarbeten, är ett krav att kunskap om målen obligatoriskt skulle finnas tillgänglig för beslutsfattare och beaktas vid vissa slag av beslut enligt balken.

Vid tillämpningen av regler ska myndigheten normalt beakta vissa fakta eller omständigheter, som ger argument för vilka slutsatser man kan dra när regeln tillämpas. Omständigheterna ger med andra ord kunskap som ”sätter kött på regelbenen”. Sådana omständigheter kan exempelvis finnas i sökandens inlagor, yttranden från sakägare och myndigheter eller i planer enligt plan- och bygglagen.

Att något ska beaktas innebär att myndigheten inte får bortse från kunskapen vid sin analys då reglerna tillämpas, exempelvis för att bedöma om en verksamhet är tillåten. Däremot måste myndigheten inte ge en omständighet samma tyngd eller dra samma slutsats som t.ex. har gjorts i ett yttrande.

#### **Jämför kravet att ha planer tillgängliga**

Ett liknande krav finns idag när det gäller planer enligt plan- och bygglagen, som ska belysa hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt<sup>13</sup>. De beslut som fattas enligt anknutna lagar ska dessutom visa hur de är förenliga med hushållningsreglerna och med planerna<sup>14</sup>. Kravet att beakta miljökonsekvensbeskrivningar är ett annat exempel<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> MB 6 kap 11§.

<sup>14</sup> Jämför 5 § förordningen 1998:896 om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

<sup>15</sup> MB 6 kap 9 § ??

### Det som syns det finns

En koppling av detta slag kunde innebära att fakta av betydelse för målen alltid blev en av de omständigheter som påverkade avvägningarna inför besluten. Det finns emellertid inte tydliga uttalanden i förarbetena att en sådan koppling avsetts eller planeras. Ytterligare resonemang om det är lämpligt förs i kap 5.

## 4 Hur ser miljömål ut som vägleder miljöbalken

### 4.1 Riksdagens startskott

Målens formulering i riksdagens beslut är skön med abstrakt. Redan i propositionen utvecklas några delmål till de övergripande miljömålen med riktlinjer etc., men det är ändå bara en början på det nya systemet för att hantera målen. Även om miljömål funnits och utvecklats i många år, så är tanken att det nu ska ske i andra former. Här tas bara frågor upp som jag bedömt viktiga för att miljömålen ska komma in som ett tydligt stöd för miljöbalkens tillämpning.

#### Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål

Sid. 2 ”Regeringen gör bedömningen att den nya miljöbalken och de nya nationella miljö kvalitetsmålen med den ansvarsfördelning för måluppfyllelse som föreslås, tillsammans skapar ytterligare förutsättningar för en decentralisering av miljöarbetet.”

Sid. 35 Flera (remiss)instanser kommenterar också betydelsen av att målen är formulerade och presenterade på ett lättbegripligt sätt så att de kan föras ut i samhället och bli ett verktyg i miljöarbetet.

Sid. 38 Miljö kvalitetsmålen bildar således utgångspunkter för fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning.

Sid. 176 För att kunna följa upp de nationella miljömålen krävs ett fullgott informationsunderlag. Underlag för uppföljning, analys och utvärdering av miljömålen bör därför prioriteras tillsammans med internationell rapportering. --- Det är därför viktigt att finna effektiva metoder för uppföljning.

Sid. 219 Vidare skall en analys genomföras av hur befintliga styrmedel, såsom tillsyn, tillståndsprövning enligt miljöbalken och information, på bästa sätt kan användas för att åstadkomma en skärpt kontroll av de ämnen som

## Konsultrapport till SOU 1999:142

omfattas av riktlinjerna och ge förslag till vilka ytterligare redskap som kan behövas.

För att målen ska kunna stödja tillämpningen av miljöbalken behöver de – förutom formellt korrekta kopplingar – även vara lätt tillgängliga för beslutsfattarna i en användbar form. Som framgår av citaten ovan förutsätter lagstiftaren också att målen ska utvecklas på olika sätt så de kommer beslutsfattarna nära.

Det finns inga detaljerade beskrivningar i förarbetena av hur systemen för utveckling eller uppföljning av miljömålen kan tänkas se ut. Det är viktigt att se till att besluten enligt miljöbalken blir en naturlig del av det utvärderingsarbetet. Det kan ge en referensram för utvärderingar av tillstånden på papperet och tillståndet i verkligheten. Det gör det också möjligt att utveckla miljömålen så de ger allt bättre stöd för balkens beslut.

Det nämnda myndighetsarbetet som pågått under 1999 för att utveckla målen, är inte specifikt inriktat på att målen ska kunna användas i beslutsfattandet. Sannolikt kan därför ytterligare bearbetningar av det materialet eller särskilda sammanställningar behövas. För att nå den decentralisering som framhålls i propositionen<sup>16</sup> är det också nödvändigt att arbetet förs även på lokal nivå, företrädesvis genom kommunerna.

## 4.2 Behövs ett särskilt system för kunskapsförsörjning?

Utgångspunkterna i förarbetena visar vilka aspekter som riksdagen ansett viktiga i den allmänna kunskapsutvecklingen av miljömålen. Frågan är om det kan vara motiverat att ha ett särskilt system för att utveckla kunskap om miljömålen just för dess användning inom balken.

Det finns ett reglerat system för frågor om hushållningen med mark- och vattenområden m.m. Hanteringen av de allmänna intressena i översiktsplaneringen och miljömålen tillämpning i balken har flera paralleller. En jämförelse är viktig för att dra nytta av gjorda erfarenheter.

Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap MB, liksom portalen om hållbar utveckling, är allmänt hållna och inte möjliga att tillämpa utan ytterligare beslutsunderlag. Översiktsplanen ska alltid visa var – geografiskt – det finns allmänna intressen som berörs av hushållningsreglerna.

<sup>16</sup> Se även sid. 25, 29f i prop. 1997/98:145, Svenska miljömål

Kommunen ska i planen beskriva riksintressen och redovisa sin bedömning av hur intressekonflikter ska bedömas och riksintressen tillgodoses.

Hantering i översiktsplaneringen ger en politisk förankring av frågorna. Staten ska genom länsstyrelsen redovisa om bedömningen är densamma eller en annan<sup>17</sup>. Översiktsplaneringens skala och mångfald av frågor liksom den geografiska kopplingen ger breda underlag för att avväga utifrån en mera långsiktig ”helhet”. Det kan ge tydliga ställningstaganden som stöd för andra aktörers beslut.

Ytterligare kunskap utöver översiktsplanen behövs. I ett prövningsärende enligt någon av de lagar där 3 och 4 kap MB ska tillämpas, ska sökanden redovisa hur den tänkta markanvändningen påverkar berörda allmänna intressen. Det görs i en miljökonsekvensbeskrivning om sådan ska finnas eller annars i ansökan.

Det innebär att hushållningsreglerna måste kompletteras med kunskap om var intressena finns, vad som är av intresse, vad som prioriteras lokalt och nationellt och hur intressena påverkas av den tänkta förändringen. På motsvarande sätt kan hållbar utveckling – miljömålen – tänkas få sin konkretisering genom kunskap om vilka mål som är prioriterade i området. Det gäller vetenskapliga såväl som politiska bedömningar om hur de kan främjas och vad som hotar dem, vilka bedömningar olika aktörer gör och hur det tänkta projektet påverkar dessa frågor. Översiktsplaneringen kunde därmed tänkas låna sin form även till kunskapsförsörjningen för miljömålen. Lämpligheten av detta diskuterar jag i nästa avsnitt.

Kunskapsförsörjningen för hushållning enligt 3 och 4 kap MB är emellertid ett svårt system, både i sak, tekniskt och regelmässigt. Förordningen till kapitlet<sup>18</sup> ger ramarna för proceduren och ansvarsfördelningen men viktiga delar av systemet finns i en helt annan lagstiftning, nämligen 4 kap plan- och bygglagen. Ansvar vandrar från den nationella till regionala och lokala aktörer. Samordningen sker på den regionala nivån men beslutsunderlaget tas slutligt fram lokalt. Det är svårt att överblicka hur proceduren ska gå till liksom hur ansvarsfördelningen är mellan olika myndigheter. Det förutsätter egentligen kunskap från tidigare förarbeten till naturresurslagen – inklusive den fysiska riksplaneringen – samt insikt om instruktioner för myndigheter centralt såväl som regionalt.

<sup>17</sup> Se bl.a. 4 kap 1, 2 och 9 § plan- och bygglagen.

<sup>18</sup> Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Min slutsats är att det ännu inte kan anses motiverat att skapa ett motsvarande komplicerat system för miljömålen, även om dessa sannolikt är lika komplexa som hanteringen av de allmänna intressena.

### 4.3 Planering som redskap för att utveckla miljömål

Prop. 1997/98:145, **Svenska miljömål**

Sid. 30 Det är genom den kommunala planeringen som det blir möjligt att väga in lokala aspekter på markanvändningen, miljöfrågor och sociala förhållanden. På kommunal nivå finns förutsättningar att i samverkan mellan berörda parter finna praktiskt fungerande lösningar på de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktioner. --- Det är också angeläget att miljöpolitikens geografiska dimension växer fram genom ett utvecklat samarbete mellan stat och kommun. Härigenom kan miljömål följas upp och riksintressen tas till vara i former som förenar respekt för riksdagsbeslut och internationella åtaganden med hänsyn till lokala förutsättningar och lokal demokrati.

Sid. 90 Den kommunala översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) har stor betydelse i arbetet med en hållbar utveckling. En utvecklad kommunal översiktsplanering ger med stöd av naturresurslagens hushållningsbestämmelser verkningsfulla medel för kommunerna att behandla bl.a. frågor om en hållbar utveckling i skärgårdarna.

Sid. 172 Som stöd för en miljöanpassad samhällsplanering bör de anpassade miljömålen åskådliggöras i kommunernas översiktsplanering.

Sid. 323 För områden med särskilt framträdande miljö- och hushållningsproblem finns ett behov av att följa upp miljö kvalitetsmålen och anpassa den statliga sektorsplaneringen till regionala och lokala förutsättningar. Ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram bör inledas i sådana områden.

Förarbetena till miljömålen uttrycker förväntningar på olika planeringsredskap, och särskilt på kommunerna och den fysiska planeringen, vilket kan ge den geografiska och den lokala anpassningen. Förarbetena pekar specifikt ut översiktsplaneringen som en kugge i kunskapsutvecklingen för miljömålen.

Miljöfrågor – och miljömål – har under flera år varit en del av översiktsplaneringen och det är naturligt att fortsätta det utvecklingsarbetet. Plan- och bygglagen har också ändrats flera gånger för att markera



miljöfrågornas ökade betydelse<sup>19</sup>. Boverket har i flera utvecklingsarbeten och rapporter beskrivit frågorna<sup>20</sup>.

Det är emellertid till stor del upp till kommunen att avgöra ambitionsnivån liksom omfattningen av olika slags redovisningar, i text och på karta. Även om flertalet mål kan tänkas utvecklas väl i arbetet med planen så är detta med andra ord inget fast system för kunskapsförsörjning för målen.

#### 4.4 Erfarenheterna av allmänna råd

Prop. 1997/98:45, **Miljöbalk**, del 1

Sid. 158 I korthet innebär mål- och resultatstyrningen att staten styr med hjälp av uppställda mål utan att i detalj reglera vad som skall göras för att nå dit. Följaktligen ges myndigheter och andra aktörer stor frihet att välja väg för att nå målen. Styrningen förutsätter att berörda aktörer redovisar resultatet av sin verksamhet och att målen kan följas upp. Nationella miljömål av övergripande karaktär måste brytas ned för att bli verksamma som mål i en process av mål- och resultatstyrning.

Miljömålen i förhållande till beslutsfattandet under balken visar många likheter med myndigheters allmänna råd. Miljömålen kan liksom allmänna råd visa hur man lämpligen betar sig för att uppfylla kraven i bindande regler eller ange vilken ”ribba” som ska passeras. Men aktörerna har frihet att välja väg. Detta är ofta ett kostnads-effektivt sätt att styra, eftersom lösningar undviks som kan hindra utvecklingen av nya, smarta lösningar.

Erfarenheterna av arbete med allmänna råd inom t.ex. byggsektorn kan därför sannolikt ge stöd i arbetet med målen, för att få material som passar beslutssituationer i balken.

<sup>19</sup> Se t.ex. 1 kap 1 §, 2 kap 2-4 §§, 3 kap 1, 2 §§, 4 kap 1, 5 §§ plan- och bygglagen

<sup>20</sup> Se exempelvis Boken om översiktsplan, Goda exempel för översiktsplaneringen

## 5 Förslag till åtgärder

De tidigare kapitlen har lett fram till slutsatser om tänkbara åtgärder för att komma vidare och få miljöbalkens tillämpning att främja miljömålen och miljömålen att vägleda tillämpningen av balken. I detta kapitel samlar jag och bedömer de mest angelägna åtgärderna.

### 5.1 Ändra reglerna så att målen blir synliga

#### 5.1.1 Koppla uttryckligen miljömålen och miljöbalken

Det finns inga formella kopplingar i miljöbalkens regelverk till miljömålen. Den avsedda samverkan framgår enbart av förarbeten. Det innebär att myndigheter och beslutsfattare sannolikt uppfattar målen som en aspekt att bedöma som alla andra, i den utsträckning parterna och andra aktörer ger argument utifrån miljömålen.

En tydligare uppmaning till balkens tillämpare vore en hänvisning i miljöbalkens portalparagraf som visar vad samhället prioriterar för att nå hållbar utveckling. En förordning kan löpande uppdatera vilka mål det handlar om.

##### **1 kap. 1 § 3 st. MB**

*Riksdagen antar miljömål som ger ledning för att bedöma vad hållbar utveckling innebär. De övergripande miljömålen är frisk luft.....*

#### 5.1.2 Kräv att kunskap om miljömålen finns tillgänglig och beaktas

Det är inte lämpligt att kräva att miljömålen direkt ska tillämpas i miljöbalken. Däremot bör kunskap om miljömålen alltid finnas tillgänglig, för att det ska vara möjligt att bedöma hur hanteringen under balken påverkar miljömålen.

Om miljömålen ska beaktas uttryckligen i beslutsfattandet, skulle det avsevärt öka miljömålets betydelse som vägledare. Det skulle

sannolikt också utveckla beslutsfattandet inom miljöbalken i hänsynstagande riktning.

Kravet på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning kan även förtydligas i samma syfte.

#### **6 kap. 11 § MB**

Varje myndighet som skall tillämpa denna balk skall se till att sådana planer enligt plan- och bygglagen (1987:10) och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållningen med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. *Detsamma gäller kunskapsunderlag som behövs för att belysa inverkan på miljömål som antagits av riksdagen.*

#### **6 kap. 9 § 2 st. MB**

Vid prövningen av ansökan skall myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4-6 och 8 §§ samt de miljömål som antagits av riksdagen.

#### ***Förordningen (19xx:xx) om miljömål***

##### *X §*

*Den myndighet, som skall tillämpa bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken i ett ärende, skall i beslutet ange hur de medgivna åtgärderna går att förena med av riksdagen antagna miljömål.*

#### **6 kap. 7 § MB**

3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, *med särskild uppgift om hur miljömål som antagits av riksdagen har använts vid bedömningarna,*

### 5.1.3 Konsekvensbeskriv alla slag av föreskrifter

Idag finns krav på uttryckliga konsekvensbeskrivningar endast för myndighetsföreskrifter. Det bör ställas samma krav på beslut om andra föreskrifter, dvs. lagar och förordningar. Motivet är dels den generella tillämpningen av hänsynsreglerna i 2 kap MB men främst att dessa övergripande normer binder myndigheternas föreskrifter och därmed styr de negativa och positiva konsekvenserna. Myndigheternas konsekvensbeskrivningar är därför av avsevärt mindre betydelse än de på övergripande nivå.

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

Inverkan på målen behöver ingå i konsekvensbeskrivningen, och detta krav kan anges i en generell författning om konsekvensbeskrivning. Detta ligger i linje med den utveckling som sker inom EU när det gäller strategiska miljöbedömningar. Erfarenheter att ta stöd av finns bl.a. i Danmark, där kravet funnits i flera år, och i Finland.

Samråd med miljökompetent myndighet vore en viktig del av arbetet med konsekvensbeskrivningen för att tydligt få in målen, och de allmänna råd och handböcker om myndigheters författningsarbete som redan finns kan kompletteras med rekommendationer om detta<sup>21</sup>.

## 5.2 Informera beslutsfattare

### 5.2.1 Sprid överskådlig och lättillgänglig kunskap om att målen finns

Beslutsfattarna behöver överskådlig, aktuell och relevant information om målen; det är en grundläggande förutsättning för att målen alls ska komma in i tillämpningen.

Med de formella kopplingarna skapas en medvetenhet om att målen finns, men det behövs förmodligen ytterligare kunskap för att målen ska komma att inverka på beslutsfattandet.

Kommittén har redan spridit kunskap om målen, genom de utbildningar som genomförts och det informationsmaterial som tagits fram. För framtiden behövs emellertid en löpande information till beslutsfattare om de nya miljömål som antas av riksdagen, och eventuellt ytterligare miljömål som kan komma att kopplas till beslutsfattandet.

När det gäller prövningen av verksamheter, kan aktuell kunskap om målen begäras till miljökonsekvensbeskrivningen. När det gäller myndigheters skyddsbeslut, tillsyn eller arbete med föreskrifter, kunskapsutveckling och rådgivning behövs emellertid ett offentligt system för kunskapsförmedlingen.

<sup>21</sup> RRV 1996:38 Konsekvensutredning för myndigheters föreskrifter och allmänna råd, Ds 1998:43 Myndigheters föreskrifter: handbok i författningsskrivning.

## 5.2.2 Använd metoder som finns och vänta inte på ”den enda metoden”

Metoder för hur målen ska användas som vägledning behöver säkert utvecklas, men i första hand bör arbetet inriktas på att samla och beskriva befintliga metoder och sprida detta till beslutsfattarna.

Tidigare har jag nämnt Svenska kommunförbundets riktninganalys, som ger ett angreppssätt. Det arbete som bedrivs inom Boverket och Naturvårdsverket om miljöindikatorer i planeringen kan ge ytterligare angreppssätt. En forskningsrapport om miljökonsekvensbeskrivningar i planeringen tar upp frågan om mål som måttstock, vilket kan ge ytterligare utgångspunkter för att använda miljömålen<sup>22</sup>. Ytterligare en forskningsrapport om balansering kan ge metodstöd<sup>23</sup>. Myndigheternas arbete med att utveckla miljömålen innehåller sannolikt även resonemang om metoder som kan ge stöd för beslutsfattarnas användning av målen.

## 5.3 Utveckla vägledningen

### 5.3.1 Beslutsanpassa informationen så att den kommer till användning

Beslutsmyndigheterna behöver stöd i form av kunskapsunderlag för att kunna använda målen som vägledning, exempelvis när frågor om hållbar utveckling bedöms eller villkor fastställs. Faktasammanställningar kan visa vad det handlar om, dvs. konkretisera målen och ange viktiga hot och prioritera åtgärder som främjar målen. Det finns redan idag underlag i propositionen Svenska miljömål för att göra en första sammanställning. En kort skiss utifrån några mål finns i bilaga 2. En enkel och översiktlig sammanställning har gjorts av kommittén med skolor som målgrupp.

Det är synnerligen angeläget att sammanställningen är överskådlig så att den kan komma till praktisk användning. Den kan därför knappast ta upp alla de delmål och kompletteringar som nu håller på att

<sup>22</sup> Eva Asplund och Tuija Hilding-Rydevik, 1996, Kunskap, miljö & framtid, ISSN 1104-683X

<sup>23</sup> Elsa Grip, Anne-Lie Mårtensson, Erik Skärbäck, Karsten Åström, 1999, ”Den som tar ska ge igen” Balansering – ett rättvist system för miljöhänsyn i samhällsbyggandet?, ISBN 91-89078-79-9

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

utvecklas. Arbetet blir en balansgång mellan att vara överskådlig och fullständig.

En betydande del av besluten under miljöbalken kommer att fattas utan direkt stöd av miljökompetens. Sammanställningen behöver därmed vara användbar även för beslutsfattare som inte har uttalad miljökompetens. Det kan t.ex. innebära att det tydligt framgår vilket slags kompetens som hanterar olika frågor, så att rätt stöd kan efterfrågas i beslutsprocesserna.

Det är tänkbart att det behövs flera slag av kunskapsunderlag, anpassade efter olika beslutssituationer och olika beslutsfattares speciella kompetens.

### 5.3.2 Fortsätt utveckla målen

Målen behöver fortsatt anpassas bl.a. geografiskt och lokalt. Men det är viktigt att inte lägga tid på att återuppfinna hjulet eller kasta bort gamla resultat bara för att målen stöps om och ska hanteras i ny form.

Arbete har pågått länge i bl.a. länsstyrelsernas STRAM eller miljö- och hushållningsprogram, i kommunernas engagemang med Agenda 21 liksom i översiktsplaneringen. Riksdagens miljömål kan då ses som en bekräftelse på att detta arbete är en gemensam angelägenhet och att det är viktigt att det fortsätter. Men miljömålen får inte uppfattas som en anmodan att börja om på nytt; den tiden finns inte.

Stimulans till att fortsätta arbetet skapas givetvis genom de stödformer som särskilt främjar miljöanpassning, t.ex. ”kretsloppsmiljarder” och lokala investeringsprogram.

Men även det dagliga arbetet med uppföljning, utvärdering och kunskapsåterföring mellan myndigheter centralt, regionalt och lokalt är viktigt för att smörja systemet och detta får inte undervärderas. Det kan behöva lyftas fram i exempelvis regeringens regleringsbrev till myndigheter eller i särskilda uppdrag.

Även för att undvika onödigt många kunskapsunderlag och begrepp i det redan vidlyftiga arbetet med miljöbalken och miljömålen, bör i första hand kunskap om målen spridas genom befintliga, väl kända och accepterade företeelser.

En översiktlig sammanställning kan visa hur olika delar av miljöbalken kan samspela med målen. Det kan vara ett sätt att få in målen ”under skinnet” på beslutsfattare och bereda vägen för att tillämpningen av balken låter sig vägledas av målen.

## Konsultrapport till SOU 1999:142

Förutom detta kan det även handla om allmänna råd från en central myndighet. För att formen allmänt råd ska vara lämplig förutsätts emellertid att materialet hålls kort och företrädesvis i punktform och strikt följer definitionen av allmänt råd, och inte utformas som en handbok, generell kunskapsöversikt eller policy.

När det gäller översiktsplaneringen som procedur och form för utveckla miljömålen har jag ovan beskrivit både kommunens mera löst reglerade arbete med miljöfrågor och den obligatoriska kunskapsförsörjningen för hushållningsreglerna. Möjligheten för kommuner att fortsätta utveckla miljöfrågorna i planeringen är som sagt viktig. Där emot är det tveksamt om översiktsplaneringens system för kunskapsförsörjning för hushållningsreglerna bör användas för målen.

Det är ett komplicerat system. Erfarenheterna visar också att det haft synnerligen svårt att få genomslag i tillämpningen. På alla nivåer förekommer missuppfattningar om hur systemet ska fungera och inte hellre beslutsfattarna har till fullo uppfattat sin plikt att tillämpa hushållningsreglerna och uttryckligen beskriva det i sina beslut. Även om det kan vara effektivt att använda befintliga system, är det ändå med dessa erfarenheter tveksamt om ett så sofistikerat system ska väljas för få fram kunskap om målen till beslutsfattarna. Särskilt med tanke på att det redan är betydligt flera aktörer inblandade i målarbetet än när det gäller hushållningsfrågorna så är risken för att det inte ska fungera betydande.

Däremot kan inte nog understrykas hur viktigt det är att ta tillvara de många olika kunskapsprocesser som pågår i samhället – Agenda 21, översiktsplanering, hushållningsprogram, STRAM, miljöanalyser etc. – som stöd för att utveckla underlaget om målen.

Slutsatsen är att det som i första hand behövs är en samordnande myndighet som ställer samman kunskapsunderlagen och i lämplig form sprider det samlat till beslutsfattarna. Då kan även erfarenheterna av tillämpningen av miljöbalken användas.

# Bilaga 1

## Översikt av miljömål m.m.

### Övergripande mål – Ekologiskt hållbar utveckling genom

- Skydd av miljön
- Hållbar försörjning
- Effektiv användning

### Miljö kvalitetsmål

1. Frisk luft
2. Grundvatten av god kvalitet
3. Levande sjöar och vattendrag
4. Myllrande våtmarker
5. Hav i balans samt levande kust och skärgård
6. Ingen övergödning
7. Bara naturlig försurning
8. Levande skogar
9. Ett rikt odlingslandskap
10. Storslagen fjäll miljö
11. God bebyggd miljö
12. Giftfri miljö
13. Säker strålmiljö
14. Skyddande ozonskikt
15. Begränsad klimatpåverkan



**Riktlinjer för att nå målen:**

- A. Främja effektivare och långsiktigt hållbar resursanvändning
- B. Varor och hela produktionsprocesser är i huvudsak fria från vissa (typer av) farliga ämnen inom 10-15 år
- C. Miljöanpassad samhällsplanering innebär att statliga och kommunala myndigheter främjar i samverkan en god miljö och en ekologiskt hållbar utveckling
- D. Markanvändningen utformas för minskat transportbehov och effektiv hushållning med energi och naturresurser

## Bilaga 2

### Sammanställning av mål, hot och åtgärder

1. **Frisk luft:** halterna av luftföroreningar överskrider inte fastställda lågrisknivåer för cancer, överkänslighet och allergier eller för sjukdomar i luftvägarna, halterna av marknära ozon överskrider inte de gränsvärden som satts för att hindra skador på människors hälsa, djur, växter, kulturvärden och material.
  - 1.1 Cancerframkallande ämnen: utsläpp i tätorter bör ha halverats till år 2005 räknat från 1991 års nivå.
  - 1.2 Flyktiga organiska ämnen: utsläpp från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 60% till år 2005 räknat från 1995 års nivå.
  - 1.3 Flyktiga organiska ämnen: utsläpp inom övriga sektorer behöver ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte skadas.

**Påverkande faktorer:** trafik, småskalig vedeldning, industrianläggningar, energianläggningar.

#### Insatser:

- Minska utsläpp av kväveoxider och flyktiga organiska ämnen.
  - Analysera och riskbedöm sambanden mellan exponering och effekter.
2. **Grundvatten av god kvalitet** bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag
    - 2.1 Skydda grundvattenförekomster: kvalitén och kvantiteten försämras inte på sikt genom markexploatering eller annan påverkan.

- 2.2 Krav på deponier: samtliga avfallsdeponier bör senast 2008 ha uppnått en enhetlig standard och uppfylla högt ställda miljökrav.

**Påverkande faktorer:** mänskliga aktiviteter som vattenförbrukning, markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar.

**Insatser:**

- Vattenförbrukningen - minskar i områden med brist eller risk för saltvatteninträngning från havet.
  - Jordbruket – odlingsintensiva områden åtgärdas med avseende på kväve och fosfor (hälsorisker).
  - Deponier – infiltrationen av förorenat vatten läcker inte till grundvattnet.
  - Naturgrus – avlagringar av stort värde för dricksvattenförsörjningen bevaras och användningen av grus minskas (vattenreservoar och vattenrenare).
  - Nedfall av svavel- och kväveföreningar minskas (surt vatten utlöser metaller i mark och ger korrosion i ledningsnäten).
  - Radon luftas bort (hälsoeffekter).
  - Kunskapsunderlag om grundvattenförhållandena förbättras till fysisk planering och till åtgärdsprogram för miljöproblemen.
  - Nya system och ny teknik utvecklas för att få resurssnål och kretsloppsanpassad hantering av vattenförsörjning, avlopp och avfall.
3. **Levande sjöar och vattendrag:** Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.
- 3.1 Sjöar och vattendrag bör kunna användas som dricksvattentäkt – huvuddelen kan det redan i dag.
- 3.2 Biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden i sjöar och vattendrag samt i deras nära omgivning bör skyddas i möjligaste mån.

**Konsultrapport till SOU 1999:142**

- 3.3 Biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden i påverkade sjöar och vattendrag samt i deras nära omgivning bör återskapas i möjligaste mån.
- 3.4 Hotade arter bör ges en möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.
- 3.5 Vandrande fiskarter bör ha möjlighet att kunna ta sig upp i vattendrag inom sitt naturliga utbredningsområde.

**Påverkande faktorer:** föroreningar, övergödning, försurning, vattenkraftutbyggnad, introduktion av främmande arter,

**Insatser:**

- Föroreningar och byggande i vatten begränsas.
  - Påverkade vattendrag restaureras.
  - Vattenkraft – skapa fiskvägar, öka minvattenföring och riva dammar.
  - Plan för områdesskydd av sötvattenmiljöer.
4. **Myllrande våtmarker:** Våtmarker är viktiga biotoper. De är betydelsefulla för ekologiska funktioner i landskapet och dess vattenhushållande funktioner (närsaltsfällor). Där finns värden för kulturmiljö och friluftsliv.
    - 4.1 Skydda hotade arter: de bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.
    - 4.2 Skydda biotopen myrmark: minst 50 % av objekten i Naturvårdsverkets myrskyddsplan ska skyddas som reservat eller bevaras genom avtal och andra åtgärder.

**Påverkande faktorer:** markavvattning/dränering, försurning, övergödning, kalkning, torvtäcker, vägbyggen och annan exploatering. Biologiska mångfalden hotas av främmande arter och genetiskt modifierade organismer.