

20 Ett rikt växt- och djurliv

Regeringens förslag: Ett nytt miljö kvalitetsmål för biologisk mångfald, *Ett rikt växt- och djurliv*, skall ha följande lydelse:

Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Regeringens bedömning: Det behövs en kraftsamling i arbetet för att nå besluten som tagits under bl.a. världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 och inom EU om att hejda förlusten av biologisk mångfald redan till 2010. Det nya miljö kvalitetsmålet behövs därför för att åstadkomma ett mer effektivt, fokuserat och bättre koordinerat arbete med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Avsikten med miljö kvalitetsmålet är inte att frysa ett visst miljö tillstånd eftersom biologisk mångfald är under ständig utveckling och förändring. Mot bakgrund av de stora förlusterna av biologisk mångfald som i dag sker och den stora mängd arter som bedöms vara hotade kommer miljö kvalitetsmålet vara svårt att nå. Sverige har dock förutsättningar att nå målet.

Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, sett tillsammans med biologisk mångfaldsaspekter i övriga miljö kvalitetsmål, bör i ett generationsperspektiv innebära bl.a. följande:

- Samhällets insatser för att bevara den biologiska mångfalden bedrivs med ett landskapsperspektiv på förvaltningen av ekosystemen. Ekosystemens buffertförmåga bibehålls, dvs. förmågan att klara av förändringar och vidareutvecklas, så att de kan vara fortsatt produktiva och leverera varor och tjänster.
- Landskapet, sjöar och hav är så beskaffat att arter har sina livsmiljöer och spridningsvägar säkerställda.
- Det finns tillräckligt med livsmiljöer så att långsiktigt livskraftiga populationer av arter bibehålls (gynnsam bevarandestatus).
- I områden där viktiga naturtyper skadats restaureras sådana så att förutsättningarna för den biologiska mångfalden väsentligt förbättras. Det kan t.ex. handla om naturtyper som generellt har minskat kraftigt i yta och utbredning, som fått sina kvaliteter som livsmiljö generellt utarmad, som hyser en stor mångfald av arter eller som hyser genetiskt särpräglade bestånd av arter.
- Arterna är spridda inom bl.a. sina naturliga utbredningsområden i landet så att genetisk variation inom och mellan populationer är tillräcklig.

- Främmande arter eller genetiskt modifierade organismer som kan hota människors hälsa eller hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige introduceras inte.
- Den biologiska mångfalden upprätthålls i första hand genom en kombination av hållbart nyttjande av biologiska resurser, bevarande av arter och deras livsmiljöer samt åtgärder för att minimera belastningen av föroreningar och genom att begränsa klimatpåverkan.
- Arter som nyttjas t.ex. genom jakt och fiske förvaltas så att de långsiktigt kan nyttjas som en förnyelsebar resurs, och så att ekosystemens strukturer och funktioner inte påverkas.
- Människor har tillgång till natur- och kulturmiljöer med ett rikt växt- och djurliv, så att det bidrar till en god folkhälsa.
- Det biologiska kulturarvet förvaltas så att viktiga natur- och kulturvärden består.
- Samhället och dess medborgare har en bred kunskap om och förståelse för vikten av biologisk mångfald. Traditionell och lokal kunskap om biologisk mångfald och dess nyttjande bevaras och används när så är lämpligt.
- Sverige deltar aktivt i det internationella miljösamarbetet för att bevara biologisk mångfald.

Naturvårdsverkets förslag: Regeringen har utifrån remissvar och tidigare antagen politik omformulerat det övergripande målet i Naturvårdsverkets förslag till *Ett rikt växt- och djurliv*. Naturvårdsverkets förslag på delmål 1 om regionala landskapsstrategier redovisas som åtgärd under kapitlet En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, se avsnitt 21.4. Förslaget på delmål 2 angående restaurering av biotoper vidareutvecklas under de miljö kvalitetsmål som behandlar biologiska resurser. Förslag på delmål 3 om nationell vägledning för bevarande av geografisk och genetisk variation föreslås något reviderat som åtgärd under delmål 1 om att hejda förlusten av biologisk mångfald. Förslag på delmål 4 om skydd av hotade arter föreslås som delmål 2 om att minska andelen hotade arter under *Ett rikt växt- och djurliv*. I Naturvårdsverkets förslag på delmål 5 om främmande arter hänvisas till förslag som Centrum för biologisk mångfald har tagit fram, se nedan. Förslaget på ett delmål 6 om förvaltning av viltstammar tas inte upp som delmål eller åtgärd utan täcks in i delmål 3 om hållbart nyttjande.

Centrum för biologisk mångfalds förslag: Rapporten Sveriges genomförande av konventionen om biologisk mångfald med avseende på främmande arter och genotyper innehåller ett förslag till ett delmål under det föreslagna miljö kvalitetsmålet om biologisk mångfald. Förslaget behandlas som en åtgärd i kapitlet En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, se avsnitt 21.4.

Rapporten Traditionell kunskap och lokalsamhällen – artikel 8j i Sverige innehåller ett huvudförslag om att inrätta ett nationellt program för frågor om konventionen om biologisk mångfalds artikel 8j som behandlar traditionell och lokal kunskap. Förslaget behandlas under avsnitt 20.5 Kunskapsuppbyggnad och spridning av kunskap.

I rapporten Hur behandlas biologisk mångfald i MKB? dras slutsatsen att Sverige behöver förstärka sitt arbete med biologisk mångfald i miljökonsekvensbedömningar. Regeringen behandlar detta som åtgärd under kapitlet En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, se avsnitt 21.4.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådet hänvisar i stort endast till Naturvårdsverkets förslag. Miljömålsrådet föreslår dock att när de sex delmålen om åtgärdsprogram för hotade arter uppnåtts, 2005 respektive 2006, bör de ersättas av formuleringen ”År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 procent och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000”. Regeringen föreslår i stället att hotade arter behandlas som delmål 2 under *Ett rikt växt- och djurliv*.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser, som tar klar ställning för eller emot ett miljö kvalitetsmål för biologisk mångfald är över två tredjedelar positiva till miljö kvalitetsmålet.

Både *Skogsstyrelsen* och *Statens jordbruksverk* är negativa till ett nytt miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald och för bl.a. fram att det kan leda till oklar ansvarsfördelning mellan myndigheter. Även en majoritet av länsstyrelserna är negativa. De hänvisade till att de har börjat arbeta med att genomföra nuvarande miljö kvalitetsmål, bl.a. genom att omsätta dessa i regionala mål, och att ett nytt miljö kvalitetsmål försenar arbetet. De hänvisar även till att det inte finns tillräckliga resurser för att nå befintliga mål.

Däremot är en klar majoritet av kommunerna positiva. Till exempel anser *Luleå kommun* att det föreslagna målet täcker de luckor som finns i målstrukturen och att det sannolikt bidrar till att stärka arbetet med bevarande av biologisk mångfald. Andra remissinstanser som i huvudsak är positiva är t.ex. *ArtDatabanken*, *Centrum för biologisk mångfald* (CBM), som även deltagit i arbetet med att utforma målet, samt *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald*, som anser att Sveriges ratificering av konventionen om biologisk mångfald bör tydliggöras med ett särskilt mål som bidrar till ett samlat fokus kring biologisk mångfald. *Statens veterinärmedicinska anstalt* anser att målet kan bidra till utökad samverkan mellan olika aktörer och ansvarsområden till fördel för frågor som rör biologisk mångfald. *Sveriges lantbruksuniversitet* och *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien* anger att ett miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald är angeläget.

Ett alternativ som föreslås (av bl.a. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län*) är att ta fram en ”nationell strategi för biologisk mångfald” i stället för att anta ett nytt miljö kvalitetsmål. *Statens institut för ekologisk hållbarhet* (IEH) föreslår att en strategi för biologisk mångfald skall integreras i åtgärdsstrategierna.

Många remissinstanser (bl.a. länsstyrelser som *Länsstyrelsen i Gävleborgs* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*) pekar på kunskapsbristen som ett problem för måluppfyllelsen. *Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete*, Sida, anser att bevarandeperspektivet är för starkt och nyttjandeperspektivet är för svagt hanterat i förslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* påpekar att Sveriges påverkan på andra länder genom konsumtionsmönster och handelsavtal inte belystes.

Majoriteten av dem som uttryckte sig klart för eller emot är positiva till samtliga föreslagna delmål men anser att många av delmålen är åtgärds-

- kunskap inklusive kunskapsuppbyggnad, utbildning, folkbildning och informationsspridning (föreslogs bl.a. av ArtDatabanken, CBM och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald),
- uppföljning, övervakning och utvärdering,
- sociala perspektivet på biologisk mångfald,
- hälsa,
- internationellt utvecklingssamarbete, samt
- ekonomiska aspekter och nyttan av biologisk mångfald.

Bakgrund till miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) aviserade regeringen att den avsåg att återkomma till riksdagen senast 2005 med förslag till ett sextonde miljökvalitetsmål om biologisk mångfald.

Den biologiska mångfalden är grunden för allt mänskligt liv – den spelar en avgörande roll för människors överlevnad och välfärd och är därmed en förutsättning för en hållbar utveckling. Biologisk mångfald på olika nivåer, från genetisk mångfald till populationer, arter, funktionell mångfald och ekosystem, minskar snabbt i dag. De största hoten mot den biologiska mångfalden är att ekosystem och arternas livsmiljöer förstörs. I Sverige är det framför allt stora förändringar i markanvändningen, särskilt nedläggningen av jordbruk med upphört bete och igenväxning som följd. Överutnyttjandet av fiskeresurserna och övergödningen har slagit ut biologisk mångfald i haven och hotar de marina ekosystemen.

Biologisk mångfald är en kollektiv nyttighet, dvs. nyttan av biologisk mångfald tillfaller alla människor utan att värdet för varje enskild medborgare minskar.

Internationella åtaganden

För att kunna bevara Sveriges biologiska mångfald beträffande exempelvis flyttfåglar och livet i de hav som omger oss så behövs internationellt samarbete.

Sverige har undertecknat och anslutit sig till ett flertal internationella konventioner om biologisk mångfald. Konventionen om biologisk mångfald (CBD) antogs vid FN:s möte om miljö och utveckling i Rio 1992 och trädde i kraft 1993. Hittills har närmare 190 länder anslutit sig. Genom CBD har Sverige åtagit sig att leva upp till konventionens tre mål om bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser. Därutöver finns ett antal andra internationella och regionala konventioner som hanterar biologisk mångfald såsom CITES om handel med utrotningshotade vilda växter och djur, Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur, Ramsarkonventionen om skydd av våtmarker, Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, Helsingforskonventionen om Öster-

sjöns miljö, FAO:s Internationella fördrag om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk, m.fl.

Vid världstoppmötet om hållbar utveckling (World Summit on Sustainable Development, WSSD) i Johannesburg 2002 antogs ett mål om att kraftigt reducera förlusten av biologisk mångfald till 2010. Handlingsplanen som antogs i Johannesburg innehåller en rad åtgärder för genomförandet av CBD. På WSSD-mötet uttalades att biologisk mångfald har en kritisk roll för hållbar utveckling och fattigdomsminskning. Det är ett av fem nyckelområden i FN:s generalsekreterares WEHAB-initiativ (om vatten, energi, hälsa, jordbruk och biologisk mångfald).

Genom att anta proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) lade riksdagen 2003 fast en politik som skall bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. En viktig del är samstämmighet mellan olika politikområden, t.ex. mellan internationella miljökonventioner, handelsavtal och andra internationella överenskommelser. I propositionen slås fast att gränsöverskridande frågor måste hanteras effektivare och kraftfullare. Detta gäller bl.a. bevarande av biologisk mångfald. De miljöproblem som har global räckvidd, t.ex. förlusten av biologisk mångfald, bör ges ökad uppmärksamhet.

Åtaganden genom EU

Europeiska unionens politik reglerar i stor utsträckning det svenska arbetet med att hållbart nyttja och bevara biologisk mångfald.

Europeiska rådet antog i juni 2001 i Göteborg gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. Syftet med detta program är bl.a. att skydda, bevara, återställa och utveckla de naturliga systemens, de naturliga livsmiljöernas samt vilda växters och djurs sätt att fungera i syfte att hejda förlusten av biologisk mångfald både i EU och globalt. Detta bör enligt handlingsprogrammet uppnås bl.a. genom att stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2010.

EU har antagit en strategi för biologisk mångfald som kompletterats med aktionsplaner för olika sektorer. År 2004 följde EU upp strategin och aktionsplanerna. Framför allt övervägdes hur EU skall kunna hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 samt utveckla och anta indikatorer för att kunna mäta måluppfyllelsen.

Fågeldirektivet (79/409/EEG) och art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) påverkar det svenska arbetet med bevarande av arter och områden, bl.a. ingår att upprätta och förvalta det ekologiska nätverket Natura 2000. Finansiellt bidrar EU:s miljöfond Life till nationella naturvårds- och miljöskyddsprojekt. Även EU:s medel för landsbygdsutveckling liksom i viss mån EU:s strukturfonder för regional utveckling kan bidra till bevarande av biologisk mångfald. EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik påverkar kraftigt förutsättningarna att hållbart nyttja och bevara biologisk mångfald i Sverige.

I regeringens skrivelse EU-prioriteringar för att nå miljömålen (skr. 2003/04:9) slår regeringen fast att en hållbar förvaltning av naturresurser och bevarande av biologisk mångfald bör vara fortsatt prioriterat.

Inom ramen för det nordiska samarbetet antogs under 2004 en reviderad strategi för hållbar utveckling med mål för biologisk mångfald.

Nationella åtaganden

Förutom internationella överenskommelser och samarbetet inom EU, styrs det svenska arbetet av svensk lagstiftning och de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit. I kapitel 1 i miljöbalken läggs fast att miljöbalken skall tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras.

Sverige utvecklade som en följd av anslutningen till CBD en nationell strategi och sektorsvisa aktionsplaner för biologisk mångfald. Dessa har sedan vidareutvecklats genom propositioner och regeringsskrivelser. I den nationella strategin slogs fast att de tidigare miljömålen skall ges samma betydelse som ekonomiska överväganden och att en helhetssyn skall tillämpas vad gäller åtgärder för att upprätthålla ekologiska processer och säkra arters långsiktiga överlevnad. Strategin utvecklade sektorsansvaret. Dess kärna är näringarnas ansvar att medverka till ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppnå miljö kvalitetsmålen. I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) lyfte regeringen fram ett antal områden som ansågs som viktiga, bl.a. förstärkt dialog med medborgarna, utvecklat sektorsansvar, kommunal naturvård, tätortsnära natur, friluftsliv och kopplingar till turism och regional utveckling, samt att bevarande respektive hållbart nyttjande av biologisk mångfald hänger ihop och bör ses som två sidor av samma mynt.

Regering och riksdag har de senaste åren kraftigt ökat de statliga anslagen till åtgärder för att bevara biologisk mångfald, bl.a. som en följd av tidigare antagna delmål om skydd av områden och arter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Trots de insatser som gjorts för att miljöanpassa mänskliga aktiviteter, har utvecklingen för den biologiska mångfalden inte förbättrats i den omfattning som krävs för att nå nationella och internationella mål och åtaganden. Sedan riksdagen antog de 15 miljö kvalitetsmålen har statens insatser ökat kraftfullt, i linje med de internationella åtaganden som Sverige gjort vid världstoppmötet för hållbar utveckling i Johannesburg 2002 och vid EU-toppmötet i Göteborg 2001. Den senaste utvärderingen av miljömålsarbetet (de Facto 2004) visar att för flera av miljö kvalitetsmålen har vi långt kvar till måluppfyllelse, särskilt när det gäller att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden.

Regeringen anser därför att det behövs en kraftsamling i arbetet för att hejda förlusten av biologisk mångfald redan till 2010. Regeringen bedömer att ett särskilt miljö kvalitetsmål behövs för att åstadkomma ett mer effektivt, fokuserat och bättre koordinerat arbete med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

Biologisk mångfald är integrerat i miljömålssystemet, men det finns brister och oklarheter. Enligt regeringens bedömning medför det nya miljö kvalitetsmålet om biologisk mångfald att den samlade uppsättningen miljö kvalitetsmål på ett bättre sätt understryker betydelsen av

biologisk mångfald och vilket tillstånd för biologisk mångfald som skall uppnås.

I de delmål där biologisk mångfald behandlas ligger tyngdpunkten på ekosystem och naturtyper. Landskapsnivån nämns endast under *Ett rikt odlingslandskap*. På artnivån ligger tyngdpunkten i sin tur helt på "hotade arter". Genetisk variation berörs endast i tre delmål. Skydd eller bevarande av särskilt värdefulla områden berörs under minst sex delmål, även om formuleringarna skiljer sig åt en del beträffande terminologi och vad som skall skyddas. Restaurering av biologisk mångfald, liksom främmande arter, är ojämnt behandlat i delmålen. Flera horisontella aspekter som rör biologisk mångfald är svagt eller obefintligt belysta bland delmålen. Dit hör kunskapsuppbyggnad inklusive traditionell kunskap samt området kommunikation, utbildning, medvetande och förståelse. Regeringen finner att det finns en betydande obalans beträffande hur olika nivåer, innehåll och aspekter av biologisk mångfald är representerade. Regeringen anser att det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* samt åtgärder under kapitlet En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4) kan bidra till att lösa detta problem.

Miljö kvalitetsmålet formulerings och innebörd

Biologisk mångfald är dynamiskt och utvecklas och förändras över tiden. Miljö kvalitetsmålet skall därför inte tolkas som att avsikten är att frysa ett visst tillstånd beträffande biologisk mångfald.

Ett rikt växt- och djurliv är en förenklad rubrik men skall tolkas så att den inkluderar alla organismgrupper.

Naturvårdsverkets förslag innehöll meningen "Naturen med dess växter, djur och övriga organismer är en väsentlig del av människans livsmiljö och en grund för vår hälsa och välfärd". Då denna mening är en motivering och inte uttrycker miljö tillstånd har den omformulerats och innebörden behandlas nu i den sista meningen i målet. Begreppet "livskvalitet och välfärd" innebär att miljö kvalitetsmålet omfattar all den biologiska mångfald vi har inom vårt land, dvs. inte endast den mångfald som har direkt påvisbar betydelse för livskvalitet och välfärd. Anledningen är att vi i dag har begränsad kunskap om vilken biologisk mångfald som kommer att ha betydelse för kommande generationer.

Arbetet med att bevara den biologiska mångfalden måste till stor del inriktas mot förutsättningarna för mångfalden i form av bevarande av livsmiljöer.

Preciseringen av miljö kvalitetsmålet anknyter generellt till tidigare åtaganden och målsättningar som regering och riksdag gett uttryck för i olika propositioner och skrivelser samt internationella åtaganden.

Det är en stor utmaning att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation. Förlust av t.ex. livsmiljöer i landskapet kan påverka arter utan att det ännu är märkbart, en s.k. "utdöendeskuld". Det kan även ta flera decennier innan åtgärder får verkan på växt- och djurliv. Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet i huvudsak kan nås inom en generation, men för det krävs utökade resurser och insatser utöver vad som görs inom ramen för de befintliga 15 miljö kvalitetsmålen.

Regeringen anser att det är naturligt att Naturvårdsverket blir miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet om biologisk mångfald. Ansvar förändrar inte det faktum att ett antal sektorsmyndigheter liksom tidigare också har ett eget ansvar för arbetet med alla miljökvalitetsmål och delmål samt miljömål för respektive sektor som syftar till att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. För att nå miljökvalitetsmålet krävs nära samarbete mellan olika myndigheter, inklusive de som inte har ett specifikt miljömålsansvar. Ett nytt miljökvalitetsmål skall därför inte leda till att arbetet med biologisk mångfald under de övriga miljökvalitetsmålen försämras eller ifrågasätts eller att sektorsintegreringen försämras. Regeringen föreslår att det som går att behandla, kopplat till respektive sektor, under övriga miljökvalitetsmål som hanterar biologiska resurser därför skall behandlas där, även vid nästa fördjupade utvärdering (avsnitt 27.2). Endast det som är tvärgående och som är mindre lämpligt att placera under något av de miljökvalitetsmål som behandlar biologiska resurser hanteras under *Ett rikt växt- och djurliv*.

Balans mellan bevarande och hållbart nyttjande

I dagens miljökvalitetsmål fokuseras mer på bevarande av biologisk mångfald än på hållbart nyttjande. Då ett hållbart nyttjande är en förutsättning även för bevarande vill regeringen framhålla dessa aspekter i *Ett rikt växt- och djurliv* och i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4. Inriktningen är att bevarande och hållbart nyttjande tillsammans skall leda till att den biologiska mångfalden upprätthålls över tiden. Ett hållbart nyttjande skall baseras på tillämpning av ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen.

Biologisk mångfald på olika nivåer: gen, art och ekosystem

Den samlade uppsättningen delmål bör spegla en rimlig balans mellan olika nivåer och aspekter av biologisk mångfald.

Genetisk variation är avgörande för en arts överlevnad och även för hela ekosystems funktioner och är därmed en förutsättning för biologisk mångfald på såväl kort som lång sikt. Långsiktigt är den en förutsättning för arters förmåga att klara av förändring i livsmiljöerna genom naturligt urval men även för nybildning av arter. Kunskapen om den genetiska mångfalden är i dagsläget långt ifrån tillfredsställande.

På artnivån bör arbetet mot miljökvalitetsmålet enligt regeringens uppfattning även omfatta de arter som i dag lever i livskraftiga bestånd, och inte bara de arter som är hotade. Det är viktigt för att inte fler arter skall bli hotade.

Tyngdpunkten i arbetet med att bevara biologisk mångfald bör dock läggas på ekosystemen med deras olika naturtyper. Det är viktigt att bibehålla ekosystemens funktioner för att kunna bevara deras förmåga att klara av förändring och vidareutvecklas och klara anpassningar vid t.ex. klimatförändringar. Se vidare avsnitt 3.3.

I regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik läggs fast att ett landskaps- och ekosystemperspektiv skall gälla för den svenska naturvården. Flera aspekter av biologisk mångfald, som ekosystemens funktioner och processer, kopplingen mellan olika typer av ekosystem som mellan land och vattenmiljöer och mellan skogsmiljöer och odlingslandskapet, kan bara hanteras via ett landskapsperspektiv. Det är ofta gränzonerna mellan olika ekosystem som innehåller den rikaste biologiska mångfalden. Landskapet innefattar även sötvattenmiljöer som sjöar, vattendrag och våtmarker. Även kulturmiljöerna innehåller ofta stora biologiska värden. Människan och naturen är historiskt sett förenade. Kunskapsuppbyggnad om det biologiska kulturarvet är därför angelägen för att landskapet skall kunna förstås ur ett helhetsperspektiv. I naturvården skall därför även kulturmiljön beaktas.

Regeringen vill i detta sammanhang fästa särskild uppmärksamhet vid vattenmiljöerna och havsmiljön i synnerhet (se vidare avsnitt 3.2). Regeringen avser att under 2005 återkomma till riksdagen med en nationell havsmiljöstrategi.

Människan och biologisk mångfald

I naturvårdsskrivelsen underströk regeringen att naturvården mer än hittills måste utgå från människan och samhällets behov. Detta åskådliggörs vad avser arbetet med biologisk mångfald bl.a. i förslaget till delmål 3 om hållbart nyttjande samt i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4) som tar upp t.ex. folkhälsa, storstadspolitik, utomhuspedagogik, integrationspolitik och demokrati-frågor. I arbetet med miljö kvalitetsmålen är det av största vikt att ge möjlighet till delaktighet i olika processer och insatser samt att tillvarata människors kunskap om biologisk mångfald. Regeringens krav att jämställdhetsperspektivet, barnperspektiv och integrationsperspektiv skall genomsyra alla politikområden skall tillämpas i arbetet med miljö kvalitetsmålet, se även kapitel 4. Män och kvinnor, barn samt svenskar med olika kulturell bakgrund kan ha olika behov avseende nyttjandet av biologisk mångfald för friluftsliv, eller andra ändamål, vilket kan kräva olika insatser.

Geografisk fördelning

Naturtyper, arter och deras livsmiljöer liksom genetisk särprägel hos svenska bestånd av växter och djur är inte jämnt fördelad över landet, varken på land eller i vattenmiljön. Variationsrikedomen är större i vissa områden än i andra. Delmålen bör reflektera geografiska aspekter, dvs. mångfaldens fördelning i landskapet. Detta görs t.ex. genom delmål som berör särskilt värdefulla områden samt genom det regionala miljömålsarbetet. Syftet är dock inte att mångfalden endast skall bevaras i speciella områden som t.ex. naturreservat eller Natura 2000-områden, utan att den biologiska mångfalden skall finnas spridd i hela landskapet och i vattenmiljöerna. Ytterst är det regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet som redovisas ovan som skall uppfyllas och upprätt-

hållas över tiden. Spridning, migration, genetiskt utbyte är exempel på funktioner som måste upprätthållas i landskapet och i vattenmiljöerna, bl.a. genom tillräcklig mängd och kvalitet av livsmiljöer, spridningsvägar m.m.

Domesticerade arter

Regeringen föreslår att domesticerade (av människan vidareförädlade) arter inte behandlas under *Ett rikt växt- och djurliv*. Merparten av den domesticerade mångfalden hanteras i *Ett rikt odlingslandskap* (se kapitel 17), men domesticerade arter rör även skogs- och vattenmiljöer. Då domesticerade arter påverkar vild flora och fauna är det viktigt att även se det samband mellan domesticerade och icke domesticerade arter som kan förekomma. Genetiskt modifierade organismer (GMO) tas upp under *Ett rikt växt- och djurliv* under regeringens bedömning av vad miljö kvalitetsmålet innebär i ett generationsperspektiv, på liknande sätt som det står under t.ex. *Ett rikt odlingslandskap*. GMO behandlas även under En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (avsnitt. 21.4).

Fortsatt internationellt samarbete är en förutsättning

För att miljö kvalitetsmålet och delmålen skall kunna nås krävs ett fortsatt internationellt samarbete inom området biologisk mångfald (se vidare kap. 24). Mot bakgrund av att det är med våra grannländer som Sverige i första hand delar bestånd av olika arter, så bör särskild vikt läggas vid samarbetet med dessa länder.

Tillträde till och rättvis fördelning av vinster av genetiska resurser

Det tredje målet i konventionen om biologisk mångfald (CBD) handlar om tillträde till genetiska resurser och fördelning av vinsterna av användningen av genetiska resurser, för t.ex. jordbruk och medicin. Ett fungerande system för tillträde och vinstdelning kan medföra ett starkt incitament för att bevara ekosystem som innehåller viktiga genetiska resurser. Svenskt genetiskt material som står under samhällets förvaltning och kontroll är i princip fritt tillgängligt, då det bedöms vara viktigt för forskning och samhällsutveckling. Sverige har dock ett ansvar för att svenska medborgare, forskare och företag respekterar andra länders regler och principer när de söker tillgång till genetiska resurser i andra länder och att vi verkar för en rättvis vinstdelning.

Sverige verkar aktivt inom förhandlingar under CBD, det Internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk, världsorganisationen för den intellektuella äganderätten (WIPO) och världshandelsorganisationen (WTO) för att bidra till att det tredje målet i konventionen kan nås. Det görs framför allt med utgångspunkt i den politik som lagts fast i regeringens proposition Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) där Sverige åtar sig att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. De flesta av världens 1,3 miljarder

extremt fattiga människor lever i länder som är fattiga men har en rik biologisk mångfald. Tillträde till och vinstdelning av genetiska resurser är därför av stor vikt för dessa länder och kopplar till grundläggande utvecklingsfrågor som fattigdom och livsmedelssäkerhet.

Regeringens vetenskapliga råd för biologisk mångfald arbetar med att stärka kapaciteten hos svenska universitet och högskolor att verka i enlighet med CBD:s tredje mål. Rådet har kartlagt svenska forskares kunskaper om reglerna i CBD och håller på att ta fram en handbok för hur svenska forskare med intresse av tillträde till genetiskt material i andra länder skall agera för att uppnå konventionens mål. Det tredje målet har också stor vikt i Sidas arbete med biologisk mångfald, bl.a. ges stöd för insatser som på olika sätt rör rättvis fördelning av vinsterna av användning av världens genetiska resurser.

Traditionell och lokal kunskap relaterad till genetiska resurser i Sverige hanteras i avsnittet 20.5 om kunskap. Människors och lokal-samhällets tillgång till den nytta som kan uppstå vid användning av biologisk mångfald i stort behandlas i samband med t.ex. tillgång till bostadsnära natur för friluftsliv samt inkomstmöjligheter från turism i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, se avsnitt 21.4.

20.1 Delmål 1 om att hejda förlusten av biologisk mångfald

Regeringens förslag: Delmål 1 skall ha följande lydelse:

Senast år 2010 skall förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.

Regeringens bedömning: Målet att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 är ett internationellt åtagande som kräver svensk uppföljning och bör återspeglas i ett nationellt delmål som är tidsatt. Delmålet går att uppnå, om åtgärder vidtas i enlighet med förslag i delmål och åtgärder som hanterar biologiska resurser.

Bakgrund: Europeiska rådet antog i juni 2001 i Göteborg gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. Syftet med programmet är bl.a. att hejda förlusten av biologisk mångfald både i EU och globalt, vilket enligt handlingsprogrammet bör uppnås bl.a. genom att stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2010. Vid världstoppmötet om hållbar utveckling (World Summit on Sustainable Development, WSSD) i Johannesburg 2002 antogs ett mål om att kraftigt reducera förlusten av biologisk mångfald till 2010.

Detta delmål ingick inte i Naturvårdsverkets förslag. Men då det är ett internationellt åtagande som Sverige förbundit sig till bedömer regeringen att det bör återspeglas i ett nationellt delmål.

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) läggs fast att Sverige har ett ansvar för vår biologiska mångfald, dvs. för de arter och bestånd av arter som hör hemma i vårt land. Hit hör också de vilda arter som har fått hemvist i vårt land, t.ex. genom jordbrukets utveckling under århundradena som skapat livsmiljöer för dessa.

Delmålet omfattar biologisk mångfald på alla dess nivåer från gen, art till ekosystem. Avsikten med delmålet är inte att frysa den biologiska mångfalden, som ständigt är i utveckling och förändring.

Kunskapen om den genetiska variationen är i dag begränsad. Det kommer därför att vara svårt att genomföra en systematisk uppföljning av delmålet i detta avseende. Till 2010 skall de genetiskt sett värdefulla och särpräglade bestånd som vi i dag har kunskap om bibehållas. Parallellt skall kunskapsläget förbättras så att genetisk variation kan inkluderas i framtida delmål och miljö kvalitetsmålet i dess helhet.

På artnivå innebär delmål 1 att nedgången skall brytas för arter med försämrad bevarandestatus och att gynnsam bevarandestatus skall behållas för arter som har sådan status i dag. Med gynnsam bevarandestatus menas att arten bedöms som livskraftig, se fig. 20.1 i avsnitt 20.2. Begreppet definieras även i förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Under delmål 2 om minskad andel hotade arter, aviserar åtgärder som behövs för hotade arter.

På ekosystemnivån innebär delmålet att vi skall upprätthålla ekosystemens funktioner och processer och i och med det deras förmåga att klara av förändring och kunna vidareutvecklas (se avsnitt 3.3) och möjlighet att leverera varor och tjänster. Även inom detta område behövs bättre kunskap. Målet innebär också att förlusten av naturtyper och livsmiljöer som haft en kraftig tillbakagång skall vara hejdad.

Delmålet omfattar både ett traditionellt bevarandeperspektiv och den framväxande kunskapen om den funktionella mångfaldens betydelse för fungerande ekosystem. Arter har olika funktioner i ett ekosystem och de kan ingå i olika funktionella grupper som kvävefixerare, pollinatörer etc. Olika arter inom en funktionell grupp kan svara på olika sätt på t.ex. miljöförändringar. Vi har i dag ofta inte tillräcklig kunskap om arternas funktioner i ekosystemet för att veta vilka arter som har en nyckelroll. Till det skall läggas att det i framtiden kan vara andra arter som har en nyckelroll t.ex. vid klimatförändringar. Detta gör att ansatsen att värna om alla arter kan ses som en försäkring för fungerande ekosystem som kan leverera varor och tjänster till människan, både i dag och för framtida generationer.

Arbetet med regionala landskapsstrategier och ekologisk landskapsplanering (se avsnitt 21.4), och det förhållningssätt som detta är ett uttryck för, är en viktig del i arbetet mot att nå måluppfyllelse av delmål 1, liksom av delmål 2 om minskad andel hotade arter och delmål 3 om hållbart nyttjande.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samarbete med berörda myndigheter, till 2007 ta fram ett nationellt handlingsprogram för bevarande av genetisk variation. Ett första steg i arbetet är att uppdatera den kunskapssammanställning som finns angående genetisk variation. Sammanställningen skall visa på kunskapsluckor och forskningsbehov. För genetisk variation hos odlade växter och våra husdjur, se *Ett rikt odlingslandskap*, kapitel 17.

Naturvårdsverket föreslog ett delmål med lydelsen ”Senast år 2007 skall en nationell vägledning finnas för bevarande av geografisk och genetisk variation hos vilda arter respektive naturtyper”, men regeringen bedömer att det föreslagna delmålet är en åtgärd och har även omformulerat det enligt ovan. Majoriteten av de remissinstanser som uttryckte åsikt om Naturvårdsverkets förslag till delmål är positiva till förslaget. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* ansåg att det var oklart vad som menades med geografisk variation och föreslog en skrivning som endast utgick från genetisk variation. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* ansåg att förslaget är viktigt men att det inte är ett delmål utan en åtgärd. *Göteborgs universitet* anser att det är viktigt att ta fram ett program för att motverka genetisk utarmning. *Statens jordbruksverk* ansåg att det är en åtgärd som behövs för att genomföra landskapsstrategierna. *Skogsstyrelsen* anser att det bör läggas ut som utredningsuppdrag till berörda myndigheter i stället. *Skogsindustrierna* anser det vara viktigt med nationell prioritering och anser att delmålet fyller en viktig funktion. *Världsnaturfonden i Sverige* anser att kunskapen om geografisk fördelning och variation samt genetisk variation är mycket begränsad och att bättre kunskapsunderlag samt strategier för information till markägare och allmänhet behövs.

Konsekvenser

Nyttan med åtgärden är att handlingsprogrammet är ett viktigt steg i att bevara den biologiska mångfalden på genetisk nivå. Genetiska bestånd är en viktig förutsättning för att bevara livskraftiga bestånd av arter och på lång sikt även avgörande för evolution och artbildning.

20.2 Delmål 2 om minskad andel hotade arter

Regeringens förslag: Delmål 2 skall ha följande lydelse:

År 2015 skall bevarandestatusen för hotade arter i landet ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har minskat med minst 30 procent jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.

Regeringens bedömning: De drygt 4 000 rödlistade arterna i Sverige indikerar att tillståndet för den biologiska mångfalden är långt ifrån tillfredsställande. För att bevara artrikedomen i Sverige krävs åtgärder för

att snarast möjligt förbättra bevarandestatusen för de hotade arterna och deras livsmiljöer. Delmålet bedöms kunna uppnås om föreslagna åtgärdsprogram genomförs.

Prop. 2004/05:150

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverkets förslag innehöll följande delmål: År 2015 skall bevarandestatusen för hotade arter i landet ha förbättrats så pass att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har reducerats med minst 30 procent jämfört med år 2000, och andelen försvunna arter inte har ökat.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådets förslag överensstämmer med Naturvårdsverkets skrivning. Miljömålsrådet föreslår dock att de sex delmål som innebär att åtgärdsprogram för skydd av hotade arter skall ha inletts 2005–2006 i stället omformuleras så att de anger ett resultat i form av att andelen hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit, i stället för att föreslå nytt delmål.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som tog ställning till Naturvårdsverkets förslag angående hotade arter var en klar majoritet positiva till det. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det är i högsta grad önskvärt att alla naturligt förekommande arter skall fortleva i livskraftiga bestånd, men att det tyvärr finns en stor utdöendeskuld vilket medför att en mängd arter beräknas försvinna även om naturmiljön inte försämras ytterligare. *Upplandsstiftelsen* ansåg att en mer konkret aspekt på ekosystemets förmåga att klara förändring och att kunna vidareutvecklas vore att populationers livskraft och utbredning i landskapet skall vara så beskaffade att lokala utdöenden balanseras av ny- och återkolonisation. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* stödjer förslaget och ser det som angeläget att ha ett mätbart mål för hotade arter, men bedömer att 30 procent reduktion är svårt att uppnå, bl.a. på grund av en inbyggd tröghet i biologiska system. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att förslaget är välformulerat och därmed uppföljningsbart, förutsatt att det sker en artvis uppföljning. Länsstyrelsen påpekar att det nu ligger framtagande av åtgärdsprogram under miljö kvalitetsmålen knutna till vissa naturtyper, och att det finns flera hotade arter som inte är knutna till någon specifik naturtyp. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* framför att målet är kvantitativt och möjligt att utvärdera i termer av nyttan för den biologiska mångfalden, vilket är bra, men att flera tekniska detaljer måste klargöras, t.ex. hur hanteras förändringar i rödlistan som inte beror av minskat hot utan av andra faktorer som bättre kunskap. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* kan acceptera förslaget under förutsättning att arbetet med åtgärdsprogrammen bedrivs i samarbete eller samråd med ägare/brukare av berörda mark- och vattenområden och vill även ifrågasätta om det är realistiskt att nå det uppsatta målet inom den uppsatta tidsramen. *Svenska Botaniska Föreningen* anser att den viktigaste insatsen att skydda hotade arter är att kraftigt öka resurserna till områdesskydd och att behovet av medel för genomförande av planerade åtgärdsprogram bör belysas. *Gävleborgs fåbodförening* vill framhålla värdet av att nyttja kunskap som fåbodbrukare besitter.

Bakgrund till delmål 2 om minskad andel hotade arter: I ett mycket långt tidsperspektiv (tusentals till miljontals år) sker utdöenden av arter naturligt, men som följd av människans starka miljöpåverkan

under de senaste århundradena är utdöendetakten nu långt högre, hundratill tusenfalt, än vad som är naturligt.

För att få en överblick över tillståndet för flora och fauna, tas listor fram över försvunna, sällsynta eller kraftigt minskande arter, s.k. rödlistor. Rödlistning innebär att man gör en bedömning av arters risk att försvinna, inom landets gränser, och att man klassificerar arterna i olika rödlistekategorier, enligt ett globalt system som utvecklats av Internationella naturvårdsunionen (IUCN), se fig. 20.1. De kategorier som ingår är: försvunnen, akut hotad, starkt hotad, sårbar, missgynnad och kunskapsbrist.

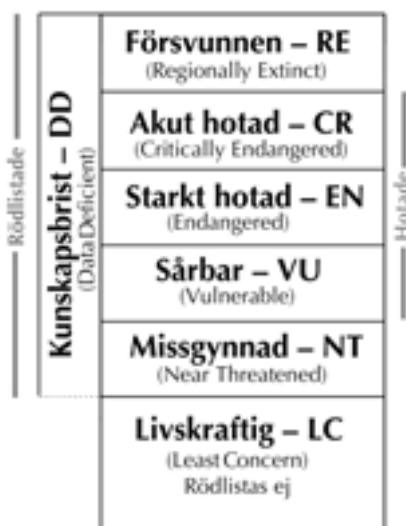


Fig. 20.1 De hotade arterna utgör en delmängd av de rödlistade arterna.

Av Sveriges ca 60 000 kända flercelliga arter har hittills ca 20 000 kunnat bedömas enligt rödlistekriterierna. Av dessa är över 4 000 rödlistade och nästan 2 000 bedöms vara hotade. De hotade arterna utgör en delmängd av de rödlistade arterna, se fig. 20.1, dvs. akut hotade, starkt hotade eller sårbara.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Enligt delmål under *Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar* och *Storslagen fjällmiljö* skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder senast 2005, och under *Ett rikt odlingslandskap* till 2006. Dessa åtgärdsprogram omfattar de mest prioriterade arterna. Prioriteringen bygger bl.a. på en analys av vilka av dessa arter Sverige har störst ansvar för. Även åtgärder under Natura 2000 bidrar till arbetet med bevarande av hotade arter.

För att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* inom en generation bedömer regeringen, i likhet med Naturvårdsverket, att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade behöver minska med minst 30 procent till 2015 utan att några ytterligare arter dör ut. Måluppfyllelsen skall nås genom en förbättring av de hotade arternas status i samtliga de stora ekosystemen (hav, skog, fjäll etc.). Måluppfyllelsen skall också innebära realförbättringar för samtliga berörda grupper av arter (bland djur, växter och svampar). Bakom bedömningen 30 procent ligger beräkningar från ArtDatabanken som tar hänsyn till de biologiska förutsättningarna att nå resultat beträffande arters bevarandestatus till 2015. Detta nya delmål 2 om minskad andel hotade arter bör ses som en fortsättning på de redan fastställda delmålen om åtgärdsprogram.

Delmål 2 om minskad andel hotade arter har en annan tidshorisont än förslaget till delmål 1 om att hejda förlusten av biologisk mångfald, dvs. 2015 i stället för 2010, men regeringen bedömer att det kommer att bidra

till måluppfyllelse även av delmål 1. I flera fall innebär dessutom bevarandeåtgärder för hotade arter att även status för andra arter förbättras.

Förbättrad kunskap om arter och även hotade arter kan medföra att vi till 2015 har en större kunskap om hotade arter. Den förbättring som delmål 2 uttrycker skall utgöras av en verklig förbättring i naturmiljön, och inte bero på förändrad kunskap.

I Naturvårdsverkets förslag föreslogs att rovdjursmålen skall lyftas in under det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Regeringen anser att nuvarande ordning med en sammanhållen rovdjurspolitik är mer ändamålsenlig.

Åtgärd: Åtgärdsprogram för hotade arter

Regeringen bedömer att ytterligare åtgärdsprogram för hotade arter behöver tas fram, utöver de som skall tas fram under redan fastställda delmål för hotade arter under de miljö kvalitetsmål som hanterar detta, och att samtliga åtgärdsprogram behöver genomföras för att nå delmålet. Naturvårdsverket har en arbetsuppgift i att nationellt samordna arbetet. Länsstyrelserna har på regional nivå en viktig roll i arbetet med åtgärdsprogrammen. Arbetet bör utföras i samarbete eller samråd med andra berörda myndigheter, kommuner, markägare, brukare och frivilligorganisationer. För att delmålet skall nås krävs aktiv medverkan från berörda aktörer. Placeringen av delmål 2 under *Ett rikt växt- och djurliv* kommer inte att medföra några ändringar i ansvarsfördelning. Berörda sektorsmyndigheter har liksom tidigare ett ansvar för att bidra till såväl framtagande som genomförande av åtgärdsprogrammen.

För arbetet med åtgärdsprogrammen behövs ytterligare kunskapsuppbyggnad, bl.a. om dåligt kända organismgrupper, arters krav på livsmiljöer, genetiska skillnader mellan populationer, lämpliga restaureringsåtgärder samt vilka förutsättningar som krävs för att arter skall kunna sprida sig till nya lämpliga områden.

Inför nästa fördjupade utvärdering bör kostnadseffektiviteten i arbetet med åtgärdsprogrammen följas upp och behovet av ytterligare åtgärdsprogram bedömas.

Konsekvenser

Kostnader och andra konsekvenser för olika aktörer till följd av åtgärdsprogrammen måste bedömas i anslutning till arbetet med de enskilda programmen. Flera av de framgångar som naturvården har haft under senare år beror på att åtgärdsprogram genomförts. Positiva exempel är t.ex. åtgärdsprogram för havsörn, pilgrimsfalk, gråsäl, utter, lodjur och björn.

Regeringens förslag: Delmål 3 skall ha följande lydelse:

Senast år 2007 skall det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast år 2010 skall biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

Regeringens bedömning: Arbetet med hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser behöver förstärkas och kunna följas upp, på såväl land som i vatten, framför allt på en landskapsnivå.

Naturvårdsverkets förslag: Se avsnitt om Naturvårdsverkets förslag under Miljökvalitetsmålet. Naturvårdsverkets förslag innehöll förslag till delmål dels om regionala landskapsstrategier, dels om främmande arter vilka relaterar till detta delmål men hanteras som åtgärd under En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4. Naturvårdsverkets förslag innehöll även ett delmål om förvaltning av viltstammar, vilket innefattas i ovanstående delmål.

Remissinstanserna: Under remissbehandlingen av Naturvårdsverkets förslag till *Ett rikt växt- och djurliv* framkom följande synpunkter. I sitt yttrande anser *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete* (Sida) att bevarandeperspektivet är för starkt och nyttjandeperspektivet är för svagt hanterat i förslaget. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* menar att förslaget har en stark betoning på artskydds- och naturvårdsaspekter, men att bevarande av biologisk mångfald även skall ske utifrån ett nyttjandeperspektiv. *Centrum för biologisk mångfald* (CBM) föreslår att senast 2008 skall det för alla sektorer som utnyttjar biologisk mångfald formuleras konkreta operativa definitioner av hållbart nyttjande, med tydliga indikatorer som speglar mångfald på alla nivåer från ekosystem till gener. De föreslår även att det nationella miljöövervakningsprogrammet, liksom relevanta sektorsbaserade övervakningsprogram, senast 2006 skall inkorporera indikatorer för hållbart nyttjande. *Göteborgs universitet* stöder tanken på regionala landskapsstrategier som presenteras i förslaget, och anser att det är viktigt att knyta samman skyddade områden med sektorsstrategier och hållbart brukande.

Flera länsstyrelser som t.ex. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* betonar vikten av ett landskapsperspektiv i planeringen av bevarande av biologisk mångfald och *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det har potential att föra naturvårdsarbetet ett stort steg framåt. *Fiskeriverket* framför att strategier för biologisk mångfald ur limnisk synvinkel bör utvecklas efter avrinningsområden. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* (KSLA) vill understryka betydelsen av regionala landskapsstrategier. *Statens jordbruksverk* menar att regionala landskapsstrategier är angeläget att genomföra oavsett om ett nytt miljömål beslutas eller ej och menar att det behövs för att i framtiden kunna göra de rätta prioriteringarna gällande t.ex. restaurering eller andra bevarandeåtgärder.

Boverket menar att generella målsättningar som omfattar landskapets olika kvaliteter bör vara sektorsövergripande med avseende på mark- och vattenanvändning samt fysiska strukturer. *Banverket* anser att landskapsplanerna kan bli ett värdefullt underlag i den nationella infrastrukturplaneringen av vägar och järnvägar. *Sveaskog* betonar vikten av att ett koncept för uppföljning belyses tidigt. *Lantbrukarnas Riksförbund* (LRF) framför att en väl fungerande landskapsplan endast kan skapas inom ramen för och i samklang med ett producerande jord- och skogsbruk. *Skogsindustrierna* framför att det är viktigt att det regionala arbetet vilar på en övergripande nationell strategi, eftersom biologisk mångfald inte är jämnt fördelat över landet. *Albaeco* menar att landskapsperspektivet bör vara det förhärskande synsättet i arbetet med biologisk mångfald.

Bakgrund till delmål 3 om hållbart nyttjande: En stor del av jordens landyta nyttjas för jordbruk, skogsbruk och mänskliga bosättningar. Det är där, och inte i de skyddade områdena, den största delen av världens biologiska mångfald på land finns. I hav och kustnära ekosystem har arbetet precis börjat avseende att skapa naturreservat i marin miljö och i dagsläget finns endast få skyddade områden där. Den biologiska mångfalden i dessa miljöer finns därför nästan uteslutande i områden som nyttjas av människan för fiske och annan produktion.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det vidtas redan i dag olika åtgärder för hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att förstärka arbetet med syftet att nå ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser och då framför allt på en landskapsnivå. Det är i första hand på landskapsnivå som planering för hållbart nyttjande och bevarande, på såväl land som i vatten, skall göras. Skog, jordbruksmark, våtmarker, sjöar och vattendrag förekommer ofta i en mosaik. På ett liknande sätt utgör kust och hav en helhet. Det är därför viktigt att det finns en helhetssyn över landskapet i arbetet med biologisk mångfald. Naturtyper, livsmiljöer men även ekosystemens funktioner och processer bör även följas upp på en landskapsnivå för att följa status för den biologiska mångfalden.

Syftet med detta delmål är att fånga upp landskapsperspektivet på biologisk mångfald, vilket de befintliga miljö kvalitetsmålen som behandlar biologisk mångfald och biologiska resurser gör endast i begränsad utsträckning, då de först och främst handlar om de olika separata ekosystemen som skog, odlingslandskap, sjöar och hav. Delmålet kompletterar hållbart nyttjande i de övriga miljö kvalitetsmålen och det skapar en bättre balans i den totala uppsättningen delmål som f.n. har en tyngdpunkt på bevarande. Hållbart nyttjande innehåller naturligtvis flera aspekter än biologisk mångfald. Delmålet omfattar dock endast biologisk mångfaldsaspekten.

Delmålet utgår från de definitioner av ”hållbart nyttjande” och ”biologiska resurser” som återfinns i konventionen om biologisk mångfald. Biologiska resurser kan förenklat uttryckt sägas innefatta genetiska resurser, organismer, bestånd av arter och varje annan del hos ekosystemen som har faktisk – eller potentiell – användning eller värde för

mänskligheten. Biologiska resurser är en delmängd av begreppet naturresurser. Se vidare bilaga 5 för de exakta definitionerna av dessa begrepp.

För att kunna nå delmålet skall det senast 2007 finnas metoder inklusive indikatorer för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas hållbart så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå. Regeringen avser återkomma med uppdrag om detta.

Sektorsansvaret får stor betydelse under arbetet mot detta delmål eftersom det innebär att samhället bör planera i ett landskapsperspektiv för ett hållbart nyttjande av t.ex. jakt, fiske, jordbruk, skogsbruk, rennäring och hållbar mark- och vattenanvändning. Medverkan i arbetet från markägare sker frivilligt. Utgångspunkten bör vara att arbetet bedrivs i nära samverkan mellan myndigheter och aktörer inom såväl bevarande- som nyttjandesidan.

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) framhålls att natur- och kulturmiljövården bör förstärka, utveckla och fördjupa den samverkan som redan sker mellan dessa bevarandegrenar och delmålet bör bidra till detta då natur- och kulturmiljön är delar av samma landskap.

Delmålet bidrar till att uppfylla internationella åtaganden. Sverige har t.ex. skrivit under den europeiska landskapskonventionen, vilket är en konvention inom ramen för Europarådet vars syfte är att verka för skydd, förvaltning och planering av landskapsområden.

I den nordiska strategin för hållbar utveckling från 2004 anges förutom långsiktiga mål till 2020 även delmål och förslag till åtgärder för perioden 2005–2008, bl.a. när det gäller biologisk mångfald och genetiska resurser i natur- och kulturmiljö. I strategin står bl.a. att de nordiska länderna skall ta fram landskapsplaner som omfattar prioriteringar, målsättning och medel för landskapsförvaltning.

Sverige har även gjort åtaganden under konventionen om biologisk mångfald (CBD), framför allt riktlinjerna för hållbart nyttjande och ekosystemansatsen, som delmålet bidrar till att uppfylla.

Ekosystemansatsen under konventionen om biologisk mångfald utgör en viktig utgångspunkt i genomförandet och uppföljning av delmålet, se vidare En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4.

Delmål 3 om hållbart nyttjande är en förutsättning för att uppnå delmål 1 om att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010, och även delmål 2 om minskad andel hotade arter.

För att nå delmålet behövs ytterligare åtgärder. De flesta av dem föreslås under En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4) och handlar om regionala landskapsstrategier och ekologiska landskapsplaner, genomförande av Europeiska landskapskonventionen och översyn av myndigheters ansvarsfördelning för landskapsfrågor, operationalisering av begreppet hållbart nyttjande, uppdrag angående biologiska mångfald och miljökonsekvensbedömningar samt om främmande arter. Det finns även ett behov av att uppskatta det ekonomiska värdet av biologisk mångfald.

I regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik bedömer regeringen att tjänster som ekosystemet tillhandahåller, t.ex. jordmånsbildning, pollinering och koldioxidinlagring, är en grundförutsättning för en hållbar utveckling och måste upprätthållas. Regeringen anger att detta kan ske bl.a. genom ökade ansträngningar att värdera dessa tjänster, då det ger ett viktigt underlag. Metoder och rutiner för ekonomisk värdering av biologisk mångfald underlättar möjligheterna att internalisera kostnader för eller förlust av biologisk mångfald och även för att utforma styrmedel för att minska negativ påverkan men även öka positiv påverkan på biologisk mångfald. Värderingarna kan även fungera som underlag till konsekvensanalyser. Värdet av kollektiva nyttigheter såsom biologisk mångfald bygger på människors föreställningar och varierar över tid, kultur, kön etc. Värdering av dessa kollektiva nyttigheter har blivit en växande forskningsinriktning där exempelvis en lång rad ekosystemtjänster har värderats. Inom OECD pågår ett arbete med ekonomisk värdering av biologisk mångfald som kan ligga till grund för det fortsatta arbetet.

Regeringen avser att lägga ett uppdrag till Konjunkturinstitutet att, i samråd med Naturvårdsverket samt andra intressenter, till 2007 ställa samman erfarenheter av att bedöma det ekonomiska värdet av biologisk mångfald inom miljöekonomi och ekologisk ekonomi. Det är ett första steg i en ökad satsning på att tillämpa ekonomisk värdering av biologisk mångfald i Sverige. Uppdraget bör inkludera en kunskapssammanställning, inklusive analys av kunskapsluckor och förslag på kunskapsuppbyggnad, dels utifrån ekonomiska värderingsmetoder, dels utifrån ekologisk kompetens. I uppdraget skall även ingå att lämna förslag till hur olika metoder för ekonomisk värdering av biologisk mångfald kan tillämpas i syfte att internalisera miljökostnader av påverkan på biologisk mångfald i samhällsplaneringen samt ge förslag till styrmedel.

Åtgärden har även betydelse för möjligheten att kunna genomföra och tillämpa EU:s nya direktiv om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, när det gäller skada på biologisk mångfald, och i förlängningen kompensation och ersättning för sådan skada.

Avseende remissinstansers synpunkter är det enligt *Högskolan i Kalmar* av högsta prioritet att definiera den biologiska mångfaldens tjänster och deras ekonomiska nytta i ett övergripande nationellt ekonomiskt sammanhang. Medel bör fokuseras till sådan forskning och uppgift. Högskolan föreslår delmål om ekonomiska aspekter. *Albaeco* skriver även de att det finns ett behov av att värdera den biologiska mångfalden.

20.4 Uppföljning

Det är av strategisk politisk betydelse för fortsatt arbete med miljö kvalitetsmålet att delmål 1 om att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 följs upp. Det måste gå att visa vad som uppnåtts till 2010, och vad som behöver göras ytterligare. Under konventionen om biologisk mångfald (CBD) och inom EU har ett arbete påbörjats med ett gemensamt ramverk av kostnadseffektiva och ändamålsenliga indikatorer och

tidtabell för uppföljning av 2010-målet. Det svenska arbetet bör utgå ifrån detta. För att kunna mäta hur Sveriges arbete med 2010-målet fortskrider behövs kunskap om status för biologisk mångfald ett visst utgångsår, vilket bör vara 2000. Arters status är oftast ett bra ”kvitto” på tillståndet för biologisk mångfald generellt men även för miljötillståndet i övrigt. De nationella rödlistorna visar på vilka hotfaktorer som gör att arter är hotade, t.ex. vilka livsmiljöer som generellt har minskat i utbredning eller fått försämrad kvalitet. Statusen för de hotade arterna och effekterna av åtgärdsprogrammen för hotade arter bör regelbundet utvärderas i samband med ArtDatabankens återkommande revision av rödlistan.

Den nationella miljöövervakningen ger även underlag för uppföljning av *Ett rikt växt- och djurliv*. Andra underlag är sektorsmyndigheternas uppföljning, arbetet med art- och habitat- respektive fågeldirektivet, inkluderande Natura 2000, basinventeringen av skyddade områden och den kunskapsinsamling arter som sker via den s.k. Artportalen. Till exempel fåglar och fiskar kan utgöra en av flera bra och pedagogiska indikatorer för att mäta målfyllelse.

Genetisk variation är generellt bristfälligt integrerat i den nationella miljöövervakningen av biologisk mångfald. I det fortsatta arbetet med att se över och utveckla miljöövervakningsprogrammen (se kapitel 27) bör detta förhållande beaktas.

Regeringen avser komplettera instruktionen för Naturvårdsverket så att denna, i linje med vad som gäller för en miljömålsansvarig myndighet, även omfattar miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. I kapitel 27 aviseras ett särskilt uppdrag om att utveckla och etablera ett system för uppföljning av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

20.5 Kunskapsuppbyggnad och spridning av kunskap

Många remissinstanser har pekat på behovet av kunskapsuppbyggnad och vissa har föreslagit ett särskilt delmål om kunskap under *Ett rikt växt- och djurliv*.

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik lyfte regeringen fram att kunskapsuppbyggnad och folkbildning är avgörande för en bra natur- och kulturmiljövård. I skrivelsen gjorde regeringen även bedömningen att inventeringar och insamling av data om bevarandestatus spelar en avgörande roll i naturvårdsarbetet och att kunskapsuppbyggnaden inom miljöövervakningen när det gäller tillståndet för biologisk mångfald behöver förstärkas. Vidare pekade regeringen på att kunskapsspridning och information är väsentligt för att naturvårdsarbetet skall vara framgångsrikt. Regeringen framhöll särskilt att kunskapen om vattenmiljöerna – och då i synnerhet havsmiljön – måste förbättras och att en nationellt samordnad inventering och klassificering av värdefulla vattenområden, såväl sötvatten som kustvatten och hav, bör genomföras från bevarandesynpunkt. Vidare lade regeringen fast att sektorerna har ett ansvar för den kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning som krävs för att sektorn skall klara av att genomföra de åtgärder som erfordras inom sektorn för att nå fastställda miljökvalitetsmål och delmål.

Det är av grundläggande betydelse att det finns god kunskap om vad Sverige har av olika ekosystem, naturtyper, livsmiljöer för arter, särpräglad genetisk variation m.m. för att kunna arbeta med lämpliga åtgärder. Inte minst om arbetet skall utgå från principen om att det är bättre att förebygga skada på miljön, exempelvis förlust av biologisk mångfald. Flera av de befintliga delmålen, och även de nya delmål som föreslås under *Ett rikt växt- och djurliv*, handlar om biologiska förhållanden.

OECD har i sin utvärdering av Sveriges miljöpolitik lämnat en rekommendation (nr 12, se även bilaga 2) om att Sverige bör förbättra kunskapsbasen för naturvård och biologisk mångfald ytterligare, genom inventering av viktiga livsmiljöer, indikatorer och ekonomisk analys. Detta gäller särskilt i fråga om akvatiska inklusive marina ekosystem. Utredningen som refereras nedan liksom åtgärder under de olika delmålen, som t.ex. ekonomisk värdering av biologisk mångfald, är en respons till denna rekommendation.

Kommunikation och kunskapspridning inklusive utbildning och folkbildning

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik underströk regeringen att förståelse och insikt kring natur och naturvärden, och hur dessa kopplar till hållbar utveckling, utgör en grund för hela naturvårdsarbetet. Det formella utbildningssystemet är viktigt för grundläggande kunskaper, liksom studieförbund, folkhögskolor och andra organisationer. Det framhölls att förskola, grund- och gymnasieskola har en angelägen uppgift i att lägga grunden till kunskap om och upplevelser av naturen. Det handlar både om kunskapsförmedling och att ge eleverna förutsättningar för naturupplevelser och friluftsliv. Detta vidareutvecklas som åtgärd i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4).

Utredning om kunskapsuppbyggnad om de biologiska förhållandena i Sverige

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag om hur kunskapsuppbyggnaden om Sveriges biologiska förhållanden kan förstärkas och effektiviseras (dir. 2004:144). Det finns ett behov av ett samlat grepp kring den kunskapsuppbyggnad som fordras för att uppnå miljökvalitetsmålen med anknytning till biologisk mångfald och för att svara upp mot de internationella åtaganden Sverige har gjort. Fokus i utredningen skall ligga på de miljökvalitetsmål och delmål samt internationella åtaganden som direkt berör biologiska förhållanden. Begreppet ”kunskapsuppbyggnad” används i detta sammanhang i en bred betydelse och omfattar inventering och kartering, kunskap om miljötillståndet och kunskap om bevarandemetoder och metoder för ett hållbart nyttjande. Utredarens uppdrag omfattar även lokal och traditionell kunskap och annan kunskapsuppbyggnad som sker utanför vetenskaps-samhället. Utredaren skall analysera kunskapsuppbyggnad och kunskaps-

spridning och ge förslag till förbättringar. I uppdraget ligger även att se över hanteringen av Sveriges naturhistoriska samlingar. Beträffande forskning har regeringen gett ett separat uppdrag till Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) om att redovisa en översikt över forskning om biologisk mångfald. Regeringen avser att, med utredningen som underlag, återkomma med förslag angående kunskapsuppbyggnad och kunskaps-spridning kring biologisk mångfald.

Lokal och traditionell kunskap

Regeringen bedömer att bevarande och användning av lokal och traditionell kunskap relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald har betydelse för möjligheten att uppnå *Ett rikt växt- och djurliv* och även övriga miljö kvalitetsmål som behandlar biologiska resurser. Lokal delaktighet och förvaltning där hänsyn tas till lokal och traditionell kunskap kan gynna både biologisk mångfald och ge möjlighet till långsiktig ekonomisk utveckling. Den lokala och traditionella kunskapen är en del av en kulturell och lokal identitet som kan bidra till nyskapa innovationer för att skapa ett hållbart samhälle, kan främja lokala produkter viktiga för landsbygdsutveckling och kan bevara traditionell markanvändning.

I artikel 8j under konventionen om biologisk mångfald (CBD) behandlas lokal och traditionell kunskap som är relevant för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Exempel på lokal och traditionell kunskap i ett svenskt perspektiv är den traditionella kunskap som överförts från generation till generation om hur olika lokala ängssystem skall skötas för att få långsiktig avkastning eller samernas kunskap om renskötsel, jakt och fiske. Grupper som kan ha denna kunskap i Sverige är t.ex. jord- och skogsbrukare, samer, fäbodbrukare, skärgårds-, fjäll- och skogsbönder, skärgårds- och insjöfiskare, jägare och hemslöjdare.

Lokal kunskap kan även innefatta kunskap hos t.ex. amatörbiologer om förekomst av växt- och djurliv.

Traditionell och lokal kunskap behandlas förutom under CBD även under en rad andra internationella överenskommelser som t.ex. Agenda 21, Habitat-agendan, Ramsarkonventionen, Kommissionen för mänskliga rättigheter, ILO:s konvention 169, Världsarvskonventionen, Världskommissionen för kultur och utveckling, Universal Declaration on Cultural Diversity, Konventionen om skydd av det immateriella kulturarvet, den europeiska landskapskonventionen, och Man and the Biosphere Programme (MAB). I världsgenombudet för intellektuell äganderätt (World Intellectual Property Organization, WIPO) pågår förhandlingar om nya former av skydd för traditionell kunskap.

Centrum för biologisk mångfald (CBM) fick 2002 i uppdrag av regeringen att utreda Sveriges genomförande av CBD avseende bl.a. artikel 8j. Uppdraget redovisades i februari 2004 och har remitterats.

Det finns i dag ingen samordning för frågor om traditionell och lokal kunskap. Regeringen bedömer att det bör skapas ett nytt nationellt program för lokal och traditionell kunskap relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Detta föreslås även i CBM:s rapport. Av de remissinstanser som uttrycker sig för eller emot ett nationellt program är flertalet för ett inrättande av ett nationellt program. Regeringen bedömer att programmet bör medverka till och arbeta med bl.a. ett nationellt register för traditionell kunskap, incitament för traditionsbärare att bevara och använda kunskapen, kartläggning av nationella forskningsläget, tvärvetenskapliga pilotprojekt, kanalisera bidrag till insatser för dokumentation m.m., utveckling av läromedel, internationellt utbyte, samverkansgrupper mellan myndigheterna och traditionsbärare samt breddad kompetens på museer. Arbetet kräver en tvärvetenskaplig ansats med både naturvetare och humanvetare involverade och det behövs ett samarbete mellan forskarvärlden och de som praktiskt tillämpar kunskapen däribland brukare och myndigheter. Det är även viktigt att i arbetet ta hänsyn till att män respektive kvinnor kan ha olika kunskaper på detta område.

Regeringen avser att ge CBM i uppdrag att utgöra kanslifunktion och utveckla det nationella programmet, efter samråd med nyckelintressenter. Programmet bör till att börja med löpa i två treårsperioder. Programmet skall även ha ett programråd där intressenter bör finnas representerade.

Konsekvenser

Programmet är en förutsättning för att Sverige skall kunna leva upp till sina internationella åtaganden i enlighet med artikel 8j i konventionen om biologisk mångfald och andra internationella åtaganden.

20.6 Samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget

Samhällets intäkter

Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald handlar inte om att rädda naturen utan om vår egen välfärd. Biologisk mångfald är basen för en rad ekonomiska aktiviteter, för lokal, regional och internationell marknad i form av mat, ekoturism m.m. Ungefär 40 procent av den globala ekonomin är baserad på biologiska produkter och processer. Förutom att naturen eller ekosystemen ger oss varor ger den oss även en rad tjänster, som t.ex. rening av luft och vatten, nedbrytning av avfall och skadliga ämnen, skydd mot erosion, produktion av bördiga jordar, skadedjursbekämpning och pollinering. Skogarna, ängarna, och våtmarkerna renar ofta bättre och billigare än reningsverken. Det pågår arbete med att försöka värdera de ekologiska tjänsterna i ekonomiska termer. Det finns en direkt koppling mellan biologisk mångfald och möjligheten för ett ekosystem att fungera och leverera ekosystemtjänster. Som utvecklats under delmål 1 har begreppet funktionell mångfald en nyckelroll för

denna koppling. Biologisk mångfald är en kollektiv nyttighet, dvs. nyttan av den biologiska mångfalden tillfaller alla människor utan att värdet för varje enskild medborgare minskar. Förslaget till *Ett rikt växt- och djurliv* innebär sannolikt samhällsekonomiska vinster långsiktigt bl.a. på grund av upprätthållandet av ekosystemtjänster.

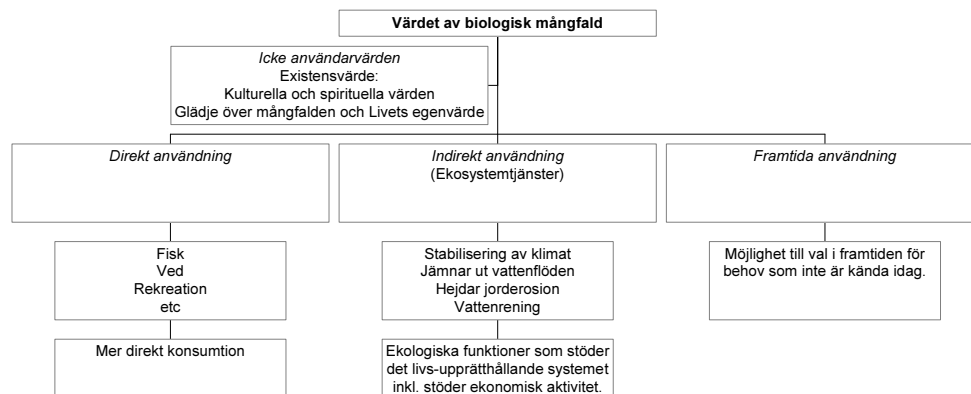


Fig. 20.2. Värdet av den biologiska mångfalden, från "Handbook of Incentive Measures for Biodiversity: Design and Implementation", OECD, 1999.

Samhällets kostnader

Åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* medför kostnader för staten, kommunerna, företag och enskilda. Kostnaderna för kommuner, företag och enskilda, exempelvis markägare i egenskap av jord- eller skogsbrukare, relaterar till vilken grad de kommer att engagera sig i de åtgärder som behövs för att nå delmålen. Konsekvenserna kan vara av olika slag, exempelvis

- ökade utgifter och/eller minskade inkomster för de näringar som föreslås vidta åtgärder eller utsätts för olika restriktioner i sina respektive verksamheter,
- tidsåtgång för företag, markägare, och enskilda att vara delaktiga i olika processer och åtgärder,
- ökade statliga anslag och/eller personalresurser, samt
- undanträngning av andra arbetsuppgifter, i den mån arbetet sker inom en oförändrad resursram.

Delmålen medför i hög utsträckning åtgärder i form av att genomföra program-, utvecklings- eller utredningsarbete i syfte att lägga fram förslag om senare åtgärder. Kostnaderna för delmålen kommer därför på kort och medellång sikt endast att belasta de oftast statliga myndigheter som arbetar med delmålen, främst Naturvårdsverket, länsstyrelserna och vissa sektorsmyndigheter. Detaljerade konsekvensanalyser måste genomföras stegvis i takt med att förslagen till konkreta åtgärder genomförs. Arbetet bör ske med god delaktighet och dialog med berörda intressenter, bl.a. kommuner, markägare, näringsliv, brukare och andra viktiga intressenter. Särskilt intresse bör ägnas konsekvenser för små och medelstora företag inom bl.a. skogs- och jordbruket.

21 Strategier för att uppnå miljö kvalitetsmålen

21.1 Övergripande om strategierna

21.1.1 Strategier för att nå miljö kvalitetsmålen

Regeringens bedömning:

- Miljö kvalitetsmålen är allas angelägenhet och fordrar ett långsiktigt arbete av alla aktörer och på alla nivåer i samhället för att uppnås. Målet för regeringens arbete är ett hållbart samhälle som utgår från grundläggande värden som demokrati, rättvisa, social trygghet kombinerat med ekonomisk utveckling, varsamt nyttjande av naturresurser och skydd av miljön. Miljö kvalitetsmålen uppnås inom en generation genom att hela samhället engageras i arbetet för en hållbar samhällsutveckling.
- Tre utmaningar är särskilt viktiga: omställningen av energi och transportsystemen, skapandet av en giftfri miljö och effektiva kretslopp och en hushållning med naturens resurser.
- Arbetet mot miljö kvalitetsmålen och ett hållbart samhälle skall fortsatt koncentreras i tre strategier:
 1. Effektivare energianvändning och transporter – för att främst minska utsläppen från energi- och transportsektorerna samt öka andelen förnybar energi.
 2. Giftfria och resurssnåla kretslopp – för att minska användningen av naturresurser och minska de diffusa utsläppen av miljögifter och för att skapa energi- och materialsnåla kretslopp.
 3. Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – för att bevara den biologiska mångfalden och värdefulla kulturmiljöer och skydda människors hälsa samt för miljöanpassad fysisk planering och hållbar bebyggelsestruktur.
- Utgångspunkten för strategierna är att utnyttja kostnadseffektiva åtgärder på både kort och lång sikt som kan bidra till att uppnå flera miljö kvalitetsmål eller delmål samtidigt och som kan bidra till att uppnå även andra politiska mål.

Miljömålsrådets bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Stöder i allmänhet att samla åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen i särskilda åtgärdsstrategier. De understryker vikten av kostnadseffektiva åtgärder.

Skälen för regeringens bedömning: Målet för regeringens arbete är ett hållbart samhälle – ett grönt folkhem. Det hållbara samhället utgår från grundläggande värden som demokrati, rättvisa och social trygghet

kombinerat med ekonomisk utveckling, varsamt nyttjande av naturresurser och skydd av miljön. Miljökvalitetsmålen skall uppnås inom en generation genom att hela samhället engageras i arbetet för en hållbar utveckling. Många av miljökvalitetsmålen bygger på att åtgärder genomförs i andra länder både inom och utom EU liksom på global nivå. Sverige måste därför också vara en aktiv internationell aktör. Den nya politiken för global utveckling förutsätter också ett brett deltagande av Sverige i internationellt utvecklingsarbete.

För att nå miljökvalitetsmålen krävs effektiva styrmedel som gör det möjligt att stimulera en rad insatser i samhället. I många fall krävs attitydförändringar som leder till beteendeförändringar. Regeringen anser att det behövs en vidareutveckling av styrmedlen för att få effektivare åtgärder till stånd. Särskilt viktiga är ekonomiska styrmedel, som miljöskatter och miljöavgifter och handel med utsläppsrätter, men även andra marknadsrelaterade instrument, legala och administrativa styrmedel, planering, samt forskning, utveckling och demonstration av ny teknik. Detta inbegriper stöd till investeringar i och kommersialisering av ny teknik som kan bidra till att uppnå miljökvalitetsmålen. Riktad information kan också vara ett effektivt styrmedel. Ekologiskt hållbar upphandling är enligt regeringens uppfattning ett kraftfullt instrument i detta sammanhang som behöver utvecklas ytterligare. I miljömålsarbetet har myndigheterna en viktig roll. Det gäller såväl de myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar som de som är miljömålsansvariga. Men även de statliga bolagen måste vara föregångare i miljömålsarbetet och måste aktivt delta i omställningen av samhället till en hållbar utveckling. Det gäller inte minst inom energisektorn där omställningen av energisystemet är en särskilt stor utmaning som kräver genomgripande insatser för att förena utvecklingen av kärnkraften med en framåtsyftande och effektiv klimatpolitik.

Människornas kunskap om grunderna för arbetet för en hållbar utveckling måste öka. Utvecklingen av teknik och tjänster som behövs för en hållbar utveckling måste främjas. Kommunerna har ansvaret för skolan men också för det lokala miljöarbetet. Många kommuner har antagit eller håller på att utarbeta lokala miljömål och handlingsprogram som grundar sig på de nationella miljökvalitetsmålen. Detta arbete bör fortsätta och förstärkas. Kommunerna är redan skyldiga att utarbeta avfallsplaner men bör också utveckla program och planer för transporterna, energiförsörjningen och energianvändningen i kommunerna så att de kan uppnå sina lokala miljömål och bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås. Sådana program bör vara en utgångspunkt i det kommunala planarbetet.

Regeringen anser att Sveriges förutsättningar är goda att genomföra en omvandling av det svenska samhället till ett miljömässigt hållbart välfärdssamhälle. Det innebär bl.a. att modernisera samhället i resurs-effektiv riktning genom tekniska innovationer och investeringar för att åstadkomma en hållbar utveckling där hälsa, miljö och välfärd värnas. I själva verket kan det finnas fördelar med att ligga i framkanten av ett omställningsarbete som globalt sett framstår som allt mer angeläget. I takt med att påfrestningarna på miljön växer ställs alla länder inför kravet att ta de steg som leder till ett hållbart samhälle i balans med sina ekologiska förutsättningar, som uthålligt nyttjar naturresurserna och som

skyddar människors hälsa. Den kunskap och den teknikutveckling som krävs i detta omställningsarbete kan bli en stor tillgång för innovativa företag som kan sälja miljörelaterade produkter och tjänster på den globala marknaden. Redan i dag får Sverige betydande inkomster från miljöteknikriktad export. De svenska miljöteknikexporterande företagen omsatte 2002 mer än 40 miljarder kronor.

21.1.2 Utgångspunkter för det fortsatta arbetet med strategierna

Miljö kvalitetsmålen anger inriktningen av samhällsbyggets miljömässiga dimension. Tre utmaningar är i detta sammanhang särskilt viktiga: omställningen av energi- och transportsystemen, utvecklingen av ett samhälle som bygger in miljöanpassning i produkterna och som ser till att avfallet återanvänds och minimeras samt hushållningen med naturens resurser och samhällets grundläggande infrastruktur. Det innebär bl.a. att sambandet mellan tillväxt och miljöbelastning måste brytas och att framväxten av nya, hållbara produktions- och konsumtionsmönster gynnas. Det gäller att i internationellt samarbete lösa de stora problem som vi står inför i form av globala klimatförändringar, en ökad användning och spridning av giftiga ämnen och ett icke hållbart nyttjande av naturresurser. Mot denna bakgrund är det enligt regeringens uppfattning nödvändigt att arbetet mot miljö kvalitetsmålen styrs av långsiktiga och väl förankrade strategier som på ett tydligt sätt kan vara vägledande för miljöarbetet på olika nivåer och för olika aktörer.

I Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/2001:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) redovisas åtgärdsstrategier inom områdena effektivare energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp och hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Syftet var att skapa en samlad bild av åtgärdsarbetet för att nå miljö kvalitetsmålen och skapa en plattform för en fortsatt utveckling av kostnadseffektiva åtgärder. Riksdagen har därefter särskilt behandlat strategin om giftfria och resurssnåla kretslopp i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/02:117, bet.2003/04: MJU4, rskr. 2003/2004:13). I Miljömålsrådets utvärdering av miljömålsarbetet som överlämnades till regeringen i februari 2004 framhäver rådet vikten av en utveckling av åtgärdsstrategierna och föreslår vissa nya åtgärder inom ramen för dessa.

Regeringen finner att den uppdelning i tre åtgärdsstrategier, som gjordes i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, fortfarande är relevant och ändamålsenlig. Av denna anledning vidareutvecklar regeringen dessa åtgärdsstrategier:

1. Effektivare energianvändning och transporter – för att främst minska utsläppen från energi- och transportsektorerna samt öka andelen förnybar energi.
2. Giftfria och resurssnåla kretslopp – för att minska användningen av naturresurser och minska de diffusa utsläppen av miljögifter och för att skapa energi- och materialsnåla kretslopp.
3. Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – för att bevara den biologiska mångfalden och värdefulla kulturmiljöer och

De strategiska utgångspunkterna och grunden för prioriteringar i det fortsatta arbetet kan sammanfattas enligt följande:

- Åtgärder med såväl kort- som långsiktiga effekter.
- Helhetsperspektiv och kostnadseffektivitet.
- Utveckling av effektiva styrmedel.
- Engagemang av alla viktiga aktörer i samhället, särskilt näringslivet och kommunerna.
- Särskild uppmärksamhet på EU-arbetet.
- Utvärdering av tidigare genomförda åtgärder.

Regeringen har i denna proposition gjort en avgränsning i sin redovisning av nya åtgärder. Åtgärder som endast har effekter avseende ett miljökvalitetsmål eller delmål redovisas i denna proposition under respektive miljökvalitetsmål.

21.1.3 Åtgärder med såväl kort- som långsiktiga effekter

Till de femton miljökvalitetsmålen finns delmål kopplade. Efter den översyn som gjorts i samband med denna proposition finns nu 70 delmål varav många förväntas vara uppnådda 2010 men också vid andra tidpunkter. För miljökvalitetsmålen gäller det övergripande generationsperspektivet som innebär att de bör vara uppnådda i mitten av 2020-talet.

En viktig uppgift för riksdag och regering är att skapa en stabil grund för samhällets utveckling samtidigt som flexibiliteten och beredskapen bibehålls för att möta nya utmaningar och snabba förändringar i omvärlden. Valet av styrmedel och åtgärder bör grundas på detta förhållande. Miljömålsstrukturen bör göra det möjligt att introducera styrmedel efter deras förutsättningar att kunna bidra till miljökvalitetsmålen på både kort och lång sikt. Vissa av miljökvalitetsmålen är inte formulerade på ett sådant sätt att det framgår vilka ytterligare åtgärder som kan komma att krävas sedan de nuvarande delmålen uppnåtts. Frågan om utvecklingen av framtida delmål behandlas i avsnitt 27.2.

Enligt regeringens mening bör en utgångspunkt för utvecklingen av strategierna vara det behov av ytterligare åtgärder som framgår av de bedömningar som Miljömålsrådet har gjort i Miljömålen – allas vårt ansvar (dnr M2004/622/Mk) och Miljömålen – når vi dem? (dnr M2004/1795/Mk). Miljömålsrådet bedömer där möjligheterna att uppnå såväl delmålen som miljökvalitetsmålen. Regeringen utgår ifrån dessa analyser för att fastställa vilka ytterligare insatser som krävs för att delmålen skall uppnås. Analyserna finns sammanfattade under respektive strategi och utgör en av utgångspunkterna för åtgärdsstrategierna.

Flera av de åtgärder som behandlas i denna proposition kommer att läggas fram som förslag till riksdagen i andra propositioner. Klimatmålen och vissa klimatåtgärder tas upp i en kommande proposition om den fortsatta klimatstrategin. Regeringen avser vidare att under 2005 lägga fram förslag om transportpolitikens fortsatta utformning i en särskild proposition. De skatterelaterade förslagen avser regeringen återkomma

till i budgetpropositionen för 2006. I denna proposition redovisas dock de kommande förslagen avseende deras uppskattade samlade miljöeffekter och deras samspel med andra åtgärder.

I strategierna redovisas också betydelsen för miljö kvalitetsmålen av vissa andra åtgärdsförslag som redan överlämnats till riksdagen av regeringen.

21.1.4 Helhetssyn och kostnadseffektivitet

Viktiga utgångspunkter för åtgärdsstrategierna är helhetsperspektiv och livscykelräkande. För att komma till rätta med de stora miljöproblemen räcker inte åtgärder gentemot enstaka miljö kvalitetsmål. Det behövs en helhetssyn som gör det möjligt att identifiera de aktiviteter som bidrar mest till miljöproblemen och på denna grund hitta samordnade och effektiva lösningar. Vår konsumtion och produktion av varor och tjänster – transporter, energianvändning, flöden av material, kemikalier och varor, exploatering och ett icke hållbart nyttjande av ändliga naturresurser, mark, vatten och den bebyggda miljön – ger upphov till flertalet av dagens stora miljöproblem.

Miljö kvalitetsmålen skall uppnås till så låg kostnad som möjligt för samhället. Åtgärder för att uppnå dem måste genomföras inom många olika sektorer. Det gäller särskilt inom transport- och energisektorerna men också inom de areella näringarna. Tillverkningsindustrin har ett stort ansvar för kemikalieanvändningen och en effektiv resurshantering.

Varor och transporter är gränsöverskridande och behöver regleras internationellt samtidigt som otillbörliga handelshinder inte etableras. Bevarandet av den biologiska mångfalden skär genom nästan alla miljö kvalitetsmålen och är särskilt betydelsefullt i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4). Det är därför viktigt i ett längre perspektiv att de åtgärder som genomförs för att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen bidrar till en hållbar utveckling, även ekonomiskt och socialt. Det gäller t.ex. omställningen av det svenska energisystemet, transportsystemets miljöanpassning och en god bebyggd miljö. Strategierna möjliggör ett samlat synsätt i detta avseende.

Åtgärder och styrmedel kan utformas på olika sätt. I och med tillkomsten av ett sammanhängande system av miljö kvalitetsmål och delmål har förutsättningarna för att utveckla kostnadseffektiva åtgärder väsentligt förbättrats. Genom att anlägga ett helhetsperspektiv och utnyttja generella ekonomiska eller andra styrmedel kan åtgärder utformas så att de bidrar till att uppnå flera miljö kvalitets- eller delmål samtidigt. På detta sätt kan kostnadseffektiviteten öka. Åtgärder bör också utformas så att de kan bidra till att uppnå andra samhällsmål. Sådana åtgärder kan också leda till besparingar för företagen. Åtgärder som genomförs tidigt leder ofta till bättre resursutnyttjande och ökad konkurrenskraft än anpassning i ett senare skede. Förhållandena blir särskilt gynnsamma när miljöåtgärder kan kombineras med andra långsiktiga investeringsbeslut. För att uppnå en ökad kostnadseffektivitet krävs en djupare strategisk analys av förutsättningarna för att utnyttja olika styrmedel såväl på kort som på lång sikt.

Styrmedel är instrument för att påverka samhället i en önskvärd riktning. De delas ofta in i lagstiftning, ekonomiska styrmedel och information. Ekonomiska och rättsliga styrmedel, med miljöbalken som central lagstiftning, utgör utgångspunkter för miljöarbetet. För att klara dagens stora miljöproblem måste åtgärder vidtas inom många sektorer och alla aktörer i samhället ta del i arbetet. Utöver lagstiftning, ekonomiska styrmedel och information finns ytterligare styrmedel och verktyg som syftar till att stimulera en miljöanpassad produktion och användning av varor och tjänster. En gemensam nämnare för dessa styrmedel är att de i stor utsträckning utgår från kundtryck och marknadskrav som drivkraft. Dessa styrmedel och verktyg är betydelsefulla och behöver stärkas ytterligare. Som några exempel kan nämnas ekologiskt hållbar upphandling, miljömärkning, miljövarudeklarationer, miljöledningssystem, framtagandet av frivilliga avtal och stöd till utveckling av ny teknik. Möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen ökar om det inom ramen för åtgärdsstrategierna finns ett brett spektrum av effektiva styrmedel. Ett viktigt syfte med strategierna är att samordna och optimera styrmedel för att bättre kunna bedöma behovet och effekterna av ytterligare styrmedel. För att uppnå en god ekonomi och hushålla med de gemensamma resurserna bör den kombination av åtgärder som väljs vara kostnadseffektiv och ha en god miljöstyrning. Det innebär att önskat resultat skall uppnås till den för samhället lägsta kostnaden. Regeringen anser att kunskapen om hur olika styrmedel verkar och hur de kan göras mer effektiva bör fördjupas.

Lagstiftning

Lagstiftningen är ett centralt styrmedel för att styra mot de politiska målen. Genom lagstiftningen är det möjligt att ge en specifik och riktad styrning. Även andra styrmedel, som ekonomiska styrmedel, har sin utgångspunkt i lagstiftning.

Miljöbalken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. I förarbetena till miljöbalken anförs att bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar och att 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 (Miljöbalk del 2 – prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278). Som regeringen återkommer till i kapitel 26 kan balken i sin nuvarande form användas som ett effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Möjligheten att med stöd av miljöbalken meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer är ett exempel på ett konkret verktyg i balken som kan användas för att nå miljö kvalitetsmålen. Under de senaste åren har också nya miljö kvalitetsnormer införts för bl.a. kolmonoxid, partiklar (PM10), bensen och ozon i utomhusluft.

Tanken är att prövning och tillsyn enligt miljöbalken skall samspela med ekonomiska och andra styrmedel samt frivilliga prövningssystem, framför allt miljöledningssystem. Eftersom miljöfrågorna är tvärsektori-

ella kan även annan lagstiftning än miljöbalken vara viktig i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen.

Den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen, PBL, handlar om hur mark och vatten skall användas och hur den byggda miljön skall utformas. En god fysisk planering har stor betydelse för att det hållbara samhället skall nås. De nationella miljö kvalitetsmålen skall vara vägledande för planeringen. Regeringen återkommer i kapitel 26 till det arbete som f.n. pågår med att se över PBL i delar som rör miljö kvalitetsmålen och samordningen med miljöbalken.

Ekonomiska styrmedel

Regeringens bedömning:

- Miljöstyrningen i skattesystemet bör öka och de ekonomiska styrmedlen utvecklas.
- Ekonomiska styrmedel på miljöområdet bör ses över av en utredning.
- Investeringsstöd är även fortsättningsvis ett viktigt komplement till andra former av ekonomiska styrmedel.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska styrmedel är ett samlingsbegrepp för s.k. marknadsbaserade instrument som påverkar priset och därmed efterfrågan på varor och tjänster. Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet skall korrigera för marknadens oförmåga att hushålla med naturresurser, vilket leder till externa miljöeffekter. Externa effekter uppkommer då miljö kostnader inte har internaliserats, dvs. tagits med i priset för t.ex. en vara eller en tjänst. Syftet med prispåverkan är att en producent eller en konsument i sina val skall beakta de miljö kostnader som olika beslut medför och därmed åstadkomma en beteendeförändring i enlighet med samhällets miljö mål.

Vanliga ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken är miljörelaterade skatter och avgifter, överlåtbara utsläppsrätter, gröna certifikat, pant-system, bidrag och subventioner. Man kan principiellt skilja mellan prispåverkande och kvantitativa ekonomiska styrmedel. Prispåverkande styrmedel påverkar prisnivån genom t.ex. skatt, avgift eller subvention. Kvantitativa styrmedel anger en kvantitet för användning, produktion eller utsläpp som t.ex. en kvot för el från förnybara källor eller ett tak på utsläppsrätter för koldioxid. Det är svårt att fastställa en prisnivå som styr exakt mot en viss nivå av miljö påverkande verksamhet. Kvantitativa styrmedel ger en större precision i det avseendet. Generellt kan ekonomiska styrmedel såsom skatter vara mer kostnadseffektiva än regleringar och andra styrmedel. De kan även skapa ekonomiska incitament för en positiv teknisk utveckling.

De flesta ekonomiska styrmedel som används på miljöområdet i dag är prispåverkande såsom skatter, avgifter, subventioner m.m. Skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna medan en avgift betalas för en specificerad motprestation. (jfr prop. 1973:90 s. 213). En

subvention, t.ex. i form av investeringsstöd kan fungera som ett ekonomiskt incitament för miljöanpassad verksamhet.

De miljörelaterade skatterna och avgifterna utgör i dag ungefär 68 miljarder kronor per år, varav 65 miljarder kronor eller 96 procent är kopplade till energi och transporter. Energiskatterna motsvarar i dag ca 2,7 procent av BNP.

Grön skatteväxling

I budgetpropositionen för 2001 (prop.2000/01:1, bet. 2000/01:FiU10, rskr. 2000/01:130) presenterade regeringen en strategi för grön skatteväxling för perioden 2001–2010. Med grön skatteväxling avses att vissa statsfinansiella intäkter från höjda skatter på miljöbelastande verksamhet växlas mot sänkta skatter på andra områden, i första hand arbete.

Skatteväxling har hittills framför allt inneburit att höjda energi- och koldioxidskatter för hushålls- och servicesektorerna växlats mot höjt grundavdrag i inkomstbeskattningen. Höjningen av koldioxidskatten har haft en dämpande effekt på koldioxidutsläppen. I den skatteväxling som görs under 2005 kommer tyngdpunkten för första gången att läggas på transportsektorn.

Den skatteväxling som genomfördes 2001–2003 har utvärderats inom Finansdepartementet (prop. 2004/05:1, kap 8, appendix). Vidare har den gröna skatteväxlingen analyserats av Långtidsutredningen (SOU 2003:2, bil. 11). På uppdrag av regeringen har Naturvårdsverket undersökt utformningen av en fortsatt grön skatteväxling, vilket redovisades i juni 2004 (Rapport 5390). Rapporten har remissbehandlats och bereds f.n. i Regeringskansliet (dnr M2004/1896/Hm). För en miljömässigt hållbar utveckling spelar den gröna skatteväxlingen en central roll. Den gröna skatteväxlingen har lett till att individer och företag i större utsträckning uppmärksammas på kostnaderna för miljöpåverkan i sina konsumtions- och investeringsbeslut. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2006 ange riktlinjer för den fortsatta skatteväxlingen och lämna förslag till skatteväxling för 2006.

Utredning om ekonomiska styrmedel

Sverige använder troligen fler ekonomiska styrmedel på miljöområdet än något annat land. Det framgår bl.a. av Naturvårdsverkets rapport Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning (Rapport 5333, dnr M2003/2152/Hm). De flesta är kopplade till miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *God bebyggd miljö*, *Ett rikt odlingslandskap* samt *Begränsad klimatpåverkan*. Det innebär att flertalet finns inom strategin för effektivare energianvändning och transporter. Energi- och koldioxidskatten samt kväveoxidavgiften har utvärderats ingående och visat sig ge en god miljöstyrning.

Utvecklingen avseende ekonomiska styrmedel för hela miljömålssystemet är dock bitvis ojämn och splittrad. För många styrmedel och miljö kvalitetsmål saknas konsekvensanalyser och utvärderingar. Nivåer-

na på miljöskatter och avgifter behöver ses över med avseende på en god och kostnadseffektiv miljömålsstyrning.

Inom ramen för skatteväxlingen ligger fokus på de stora skattebaserna energi och transporter. Hittills gjorda utredningar inom skatteväxlingen har inte haft tyngdpunkt på en sammanhållen miljöstyrning, exempelvis för att tillvarata synergier mellan olika ekonomiska styrmedels effekter på flera miljö kvalitetsmål. Betoningen på fiskala aspekter innebär att en del miljöskatter eller avgifter som baseras på små eller rörliga skattebaser inte uppmärksammas trots att de kan tänkas ge en god miljöstyrning.

Slutligen pågår f.n. en betydande förändring genom införandet av nya kvantitativa ekonomiska styrmedel, som kvoter och utsläppshandel, som delvis kommer att fungera parallellt med nuvarande eller modifierade styrmedel. Det blir svårare att överblicka de olika styrmedlen och därmed deras respektive miljöstyrande verkan.

Regeringen avser därför att tillsätta en utredning för att ta ett samlat grepp om ekonomiska styrmedel på miljöområdet. Syftet skall vara att göra en grundläggande analys och utvärdering av ekonomiska miljöstyrmedel sett med ett helhetsperspektiv. Utgångspunkten skall vara en samhällsekonomiskt effektiv miljöstyrning. Utredningen skall vid behov föreslå ekonomiska styrmedel som kan bidra till att så kostnadseffektivt som möjligt medverka till att uppnå miljö kvalitetsmålen och sammanhängande delmål. När det gäller elcertifikatsystemet har en utvärdering av systemet redan skett och regeringen anser att systemet bör förlängas, se avsnitt 21.2.4 Utredningen kommer inte att innehålla förslag till förändringar av elcertifikatsystemet men en analys av hur olika ekonomiska styrmedel fungerar delvis parallellt med andra styrmedel på energiområdet behövs.

Investeringsprogram

Investeringsstöd är en subvention som fungerar som ett ekonomiskt incitament för miljöanpassad verksamhet. Investeringsstöd innebär dock ett avsteg från principen om att förorenaren skall betala.

Under perioden 1998–2003 anvisades 6,2 miljarder kronor som statligt bidrag till de lokala investeringsprogrammen (LIP). Sammanlagt har 161 kommuner och två kommunalförbund beviljats stöd till mer än 1 800 åtgärder. Den totala investeringsvolymen uppskattas till ca 27 miljarder kronor. Omkring en tredjedel av medlen har gått till projekt för energiomställning och energieffektivisering. Trafik-, avfalls- och VA-åtgärder samt åtgärder för att bygga om och miljöanpassa bostäder och fastigheter har fått ungefär en tiondel vardera.

Regeringen anser att LIP på olika sätt har bidragit till en omställning i en mer hållbar riktning. Under hösten 2004 redovisade Naturvårdsverket en sammanställning av drygt hälften av de program som har beviljats bidrag och som nu har slutredovisats. Det är 104 program med totalt 685 olika åtgärder. Sammanställningen visar att effekterna varit större än de förväntade effekter som angetts i samband med ansökan. Det konstateras att de 104 programmen bidragit till att minska utsläppen av koldioxid med ca 700 000 ton per år. Genom bl.a. utbyggnad av fjärrvärmesystem har en energiomställning på 1,3 TWh från el- och oljeuppvärmning till förnybara bränslen gjorts. Därutöver har åtgärder genomförts som effek-

tiviserar och minskar energianvändningen med 1,7 TWh, vilket motsvarar uppvärmningen av ca 113 000 villor per år. Mängden avfall till deponi har också reducerats med närmare 290 000 ton per år genom att det i stället utnyttjas till biogasframställning, återbruk eller kompostering.

LIP har utvärderats från en rad olika aspekter, bl.a. med avseende på samhällsekonomisk effektivitet (Naturvårdsverkets rapport 5453, LIP ur ett samhällsekonomiskt perspektiv). Enligt utvärderingens beräkningar är kostnaden för minskningen låg även om man låter koldioxidminskningen bära hela kostnaden för åtgärderna som i många fall också haft andra miljöfördelar och sysselsättningseffekter. Den statliga investeringskostnaden beräknas, med hänsyn tagen till projektets livslängd och ränta, till 12 öre per kilo minskat koldioxidutsläpp. Med hänsyn till att man samtidigt når andra samhällsekonomiskt relevanta mål menar utvärderingen att projektets resultat är goda.

Riksdagen beslutade i samband med budgetpropositionen för 2002 om ett nytt investeringsstöd till klimatinvesteringsprogram (Klimp). Programmet sträckte sig över åren 2002–2004 och omfattade 840 miljoner kronor. För 2005 har ytterligare 50 miljoner kronor avsatts och för 2006 150 miljoner kronor.

Investeringsprogram som LIP och Klimp bygger på samverkan mellan nationell och lokal nivå och främjar samordning mellan olika aktörer i det lokala miljöarbetet. Investeringsbidrag kan stimulera kommuner, företag och andra aktörer att göra långsiktiga investeringar som minskar miljöbelastningen och uppmuntra lokalt engagemang och lokala initiativ.

Regeringen bedömer att investeringsstöd även fortsättningsvis är ett viktigt komplement till andra former av ekonomiska styrmedel.

Övriga marknadsrelaterade styrmedel och verktyg

Regeringens bedömning:

- Kunskapen måste fördjupas och utvecklas om hur olika styrmedel – juridiska, ekonomiska och informativa – kan göras mer effektiva genom kombinationer av styrmedel som kompletterar varandra.
- Att stimulera näringslivet i arbetet med att dels införa, dels integrera miljömålen i miljöledningssystem är en angelägen uppgift i arbetet med att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.
- En nationell åtgärdsplan för att miljöanpassa den offentliga upphandlingen bör utarbetas i enlighet med ett förslag från den Europeiska kommissionen. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utarbeta ett underlag till handlingsplanen. Uppdraget skall redovisas till regeringen den 1 december 2005.

Skälen för regeringens bedömning

Den ökade kunskapen om och intresset för miljöfrågor från allt fler grupper i samhället har lett till att miljöanpassade varor och tjänster efterfrågas i allt högre grad. Det har i sin tur inneburit att miljön kommit att bli ett argument i marknadsföringen. Detta skapar förutsättningar för

en miljödriven näringslivsutveckling och innebär att det finns fler drivkrafter än lagstiftning och ekonomiska styrmedel för företag att utvecklas mot ökad hållbarhet.

Intresset för miljöfrågor har till viss del även förändrat myndigheternas arbete. Förutom att använda bindande åtgärder för att nå miljöförbättringar kan myndigheterna driva på utvecklingen genom att stimulera näringslivets frivilliga miljöarbete och en miljöanpassad konsumtion. På så sätt breddas möjligheten att påverka fler grupper i samhället att ta ansvar och agera för en hållbar utveckling. Inom ramen för en miljöorienterad produktpolitik och i arbetet med hållbar konsumtion och produktion deltar regeringen bl.a. i utvecklingen av verktyg för miljöarbetet såsom miljöledningssystem, miljövarudeklarationer, miljömärkning, miljöteknik, miljökrav vid offentlig upphandling och frivilliga överenskommelser. Dessa verktyg bidrar till att integrera miljöarbetet i näringslivets verksamheter och till ett förebyggande arbete som påverkar flera miljö kvalitetsmål samtidigt. Nya former för miljöarbete inom näringslivet behöver utvecklas och fördjupas liksom kunskapen om hur olika styrmedel – såväl ekonomiska styrmedel som lagstiftning och andra styrmedel – kan göras mer effektiva genom kombinationer av styrmedel som kompletterar varandra. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att lämna förslag på hur styrmedel och verktyg som främst har till syfte att förändra konsumtions- och produktionsmönster kan göras mer effektiva genom kombinationer av styrmedel som kompletterar varandra och hur man kan undvika motverkande effekter. Uppdraget skall utföras i samråd med andra berörda myndigheter och redovisas senast den 30 juni 2006.

Miljöledningssystem

Miljöledningssystem är ett administrativt verktyg för att integrera miljöhänsyn i verksamheten i ett företag eller en organisation. Fortsatt införande och utveckling av arbetet med miljöledningssystem inom näringslivet är en viktig faktor i arbetet med att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen.

I Sverige har antalet certifieringar inom det internationella systemet ISO 14001 ökat med över 20 procent under det senaste året och uppgår till 3 400 stycken (oktober 2004). OECD har i sin granskningsrapport över Sveriges miljöpolitik noterat att Sverige har det största antalet certifieringar i förhållande till BNP. Antalet registreringar enligt EG:s miljölednings- och miljörevisionsförordning (EMAS), som bygger på ISO-systemet men därutöver kräver en årlig redovisning, har däremot minskat under det senaste året. I Sverige har antalet registreringar minskat med närmare 50 procent och uppgår nu till 115 stycken (november 2004). Inom kommunal verksamhet har arbetet med EMAS-registrering startat i några fall (se avsnitt 22.2).

En nedåtgående trend för EMAS är tydlig i norra Europa, medan man kan se en ökande trend i södra Europa och i de nya EU-länderna. De förenklade miljöledningssystem som i dag finns i Sverige för främst små och medelstora företag är dock relativt vanliga. Bara genom de fyra största förenklade miljöledningssystemen har omkring 1 000 små och

medelstora företag påbörjat ett strukturerat miljöarbete och fått någon form av diplomering eller certifiering.

Antalet företag och organisationer som arbetar med miljöledningssystem i Sverige ökar alltså. Detta är naturligtvis positivt både för konkurrenskraften inom näringslivet och för landets samlade miljöarbete.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet, som är det svenska registreringsorganet för EMAS, har i skrivelser till regeringen tagit upp frågan om åtgärder för att stimulera anslutningen till EMAS. Miljöstyrningsrådet har bl.a. föreslagit en nedsättning av tillsynsavgifterna för de företag som är EMAS-registrerade. I likhet med Miljöbalkskommittén, som i sitt principbetänkande Miljöbalken under utveckling (SOU 2002:55) behandlat frågan, anser regeringen dock att det f.n. inte finns skäl att ta upp frågan om en generell nedsättning av tillsynsavgifterna för de företag som har infört miljöledningssystem. Enligt gällande regler kan egenkontroll och myndighetstillsyn samordnas och möjlighet finns redan i dag att minska avgifterna i enskilda fall för företag som av olika skäl fordrar mindre tillsyn än vad som är normalt i branschen. Miljöbalkskommitténs förslag kommer att behandlas slutligt i samband med behandlingen av kommitténs slutbetänkande, som skall redovisas senast den 30 juni 2005.

Miljöledningsarbetet i offentlig verksamhet behandlas i avsnitt 25.1.

Miljökrav vid offentlig upphandling

Miljöanpassad offentlig upphandling är ett mycket viktigt verktyg i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar utveckling. I regeringsförklaringen från 2000 fastställs att miljön skall beaktas vid all offentlig upphandling. Miljökrav vid offentlig upphandling är också ett prioriterat styrmedel bl.a. i arbetet med genomförandeplanen från toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg samt i EU:s arbete med en aktionsplan för miljöteknik.

Regeringen tillsatte en delegation för ekologiskt hållbar upphandling 1998. Delegationen genomförde bl.a. landsomfattande utbildningar och utvecklade ett Internetbaserat verktyg för ekologiskt hållbar upphandling (EKU-verktyget). EKU-verktyget administreras i dag av AB Svenska Miljöstyrningsrådet. Verktyget ger upphandlaren hjälp med att bl.a. hitta relevanta miljökrav för olika produkter formulerade på ett sådant sätt att reglerna för offentlig upphandling tillgodoses samtidigt som miljönytta premieras. Just nu pågår ett arbete med att sprida kunskap om miljöpåverkan av varor och tjänster samt uppbyggnad av och informations-spridning om EKU-verktyget.

Miljöstyrningsrådet fortsätter med utbildningar om miljöanpassad offentlig upphandling till offentliga inköpare. Syftet är att få en bred användning av verktyget. Vidare har rådet nyligen publicerat boken "Miljöledning vid upphandling och inköp" som täcker ett flertal områden, allt från de lagar och föreskrifter som måste beaktas i offentlig upphandling till allmän vägledning om hur ökad miljöhänsyn kan införas generellt i inköpsprocessen både i den offentliga och privata sektorn.

En strategisk upphandlingspolitik kan påtagligt påverka produkters miljöegenskaper. Utvecklingen av energieffektiva produkter gynnas av t.ex. teknikupphandling. Enligt Naturvårdsverket omfattar den offentliga upphandlingen i Sverige, dvs. inköp som görs av stat, landsting och

kommuner, ca 320 miljarder kronor varje år (rapport 5368, dnr M2004/1204/Kk, se även avsnitt 21.3). Genom att ställa miljökrav i samband med upphandlingen kan de offentliga aktörerna bidra till ett ökat utbud av miljöanpassade varor och tjänster. Som exempel på att miljöanpassad upphandling kan ge både miljövinster, avseende koldioxidutsläpp och kostnadsbesparingar visar vissa beräkningar att om den brinntid som de glödlampor som upphandlas offentligt i stället skulle utföras av låg-energilampor skulle koldioxidutsläppen minska med 35 000 ton per år och besparingar för staten göras på nästan 6 000 kronor per ton koldioxid.

Att potentialen för miljökrav vid offentlig upphandling inte har utnyttjats till fullo beror på ett flertal faktorer. Som den främsta orsaken framhålls ofta osäkerheten om regelverket och hur miljökrav kan ställas. Enligt regeringens uppfattning bör den offentliga sektorn i ökad omfattning ställa miljökrav vid upphandling. Det bör också vara hög nivå på de miljökrav som ställs så att det är de miljömässigt bästa produkterna som upphandlas.

Sverige har drivit på arbetet med möjligheterna att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling i samband med omarbetningen av EG:s upphandlingsdirektiv. Direktiven om offentlig upphandling ger nu utökade möjligheter att ställa miljökrav. Direktiven har just omförhandlats och en utredning har tillsatts i Sverige för att se över hur lagen om offentlig upphandling (LOU) bör ändras för att införliva de nya EG-reglerna. Utredningen lämnade ett delbetänkande i mars 2005 (SOU 2005:22), Nya upphandlingsregler. Slutbetänkandet skall lämnas i januari 2006. Enligt tilläggsdirektiv till Upphandlingsutredningen 2004 (Dir. Fi 2004:04) skall utredaren utöver de analyser som legat till grund för förslagen i delbetänkandet göra en fördjupad analys av möjligheten att införa bestämmelser som innebär att den upphandlande enheten bör ställa miljökrav eller sociala krav.

Vidare undersöks också möjligheten att skärpa reglerna för miljöledningssystem så att det blir tydligare att myndigheter bör ställa miljökrav.

Trots många åtgärder som beskrivs ovan går utvecklingen mot en mer miljöanpassad upphandling för långsamt. I januari 2005 publicerade Naturvårdsverket rapporten Miljöanpassad offentlig upphandling – en enkätstudie 2004. Rapporten innehåller resultatet av en nationell enkätstudie som genomfördes under hösten. Enkätstudien omfattade upphandlingsansvariga på samtliga kommuner, landsting och statliga myndigheter. Resultatet visar bl.a. att:

- 60 procent av de upphandlingsansvariga alltid eller ofta ställer miljökrav vid upphandling. (Men endast 23 procent anser sig vara bra på miljöanpassad upphandling i praktiken).
- 42 procent använder EKV-verktyget.
- 34 procent har utbildat sin personal i miljöanpassad upphandling.
- 32 procent jobbar med någon typ av uppföljning av sin upphandling ur miljösynpunkt.
- 48 procent anser att det största hindret för miljöanpassad upphandling är bristande kunskap om hur man ställer miljökrav.
- 64 procent önskar hjälp med att formulera miljökrav.

- Landstingen har kommit längst med miljöanpassad upphandling, följt av kommuner och sist statliga myndigheter.

Dessutom är det stora brister i uppföljningen av kraven. Studien visar på ett tydligt sätt att kunskapsbristen är ett stort problem och att de organisationer där personalen genomgått utbildning tycks ha kommit längre i sitt arbete med miljöanpassad upphandling. Denna utveckling är inte acceptabel.

Kommissionen har uppmanat medlemsländerna att utarbeta nationella handlingsplaner för att stärka arbetet med miljöanpassning av den offentliga upphandlingen. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att tillsammans med andra berörda aktörer utarbeta ett underlag till en sådan handlingsplan. Uppdraget skall redovisas till regeringen den 1 december 2005. Handlingsplanen kommer att bli väsentlig för att identifiera hinder och möjligheter och ge förslag till stärkta åtgärder för att öka den miljöanpassade offentliga upphandlingen. Handlingsplanen skall innehålla bedömningar av det aktuella läget och mål för de kommande tre åren. Den skall även innehålla åtgärder för att nå målen samt vara anpassad för olika målgrupper. Exempel på olika målgrupper inom den offentliga sektorn är stat, landsting och kommun.

Regeringen anser att det är viktigt att Miljöstyrningsrådets verksamhet får ett långsiktigt stöd och resurser för att säkra kontinuitet i arbetet. För 2005 har verksamheten tillförts tre miljoner kronor.

Kommunerna, landstingen och näringslivet medverkar i dag aktivt i arbetet med att utarbeta kriterier för olika varugrupper i upphandlingsarbetet som ingår i EKU-verktyget. Intressenternas förväntningar gör att anspråken på resurser för en fortsatt utveckling av EKU-verktyget ökar. Regeringen avser därför återkomma under 2005 med en bedömning av behovet av en förstärkning av stödet till verksamheten.

Information och utbildning

Regeringens bedömning: Information är ett viktigt styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Informationsinsatser bör utvecklas för att sprida information om miljö kvalitetsmålen och delmålen och hur dessa skall nås till breda grupper i samhället. Det gäller särskilt allmänheten och företagen.

Information bör också spridas i riktade kampanjer och för att stödja eller underbygga andra åtgärder.

Miljömålsrådets bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Påtalar behovet av att utnyttja information som styrmedel i högre grad.

Skälen för regeringens bedömning: En viktig komponent i miljömålsarbetet är att sprida information om miljö kvalitetsmålen till breda skikt i samhället. Vissa mål är särskilt viktiga och som ett exempel kan nämnas att vid en intervjuundersökning på uppdrag av Kemikalieinspektionen, utförd i januari 2003, tillfrågades 300 miljöchefer (eller motsvarande) inom verkstadsindustrin om miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

Cirka 30 procent av de tillfrågade uppgav att de inte hade fått kännedom om miljö kvalitetsmålen eller *Giftfri miljö*. Det är uppenbart att de insatser som hittills gjorts för att sprida kännedom om detta miljö kvalitetsmål inte varit tillräckliga. Det finns stora behov av utbildningsinsatser m.m. för att klara det ökade behovet av kompetens för riskbedömning och riskhantering hos företag, myndigheter och organisationer, när de nya kemikaliereglerna inom EU införs i Sverige.

Om de som huvudsakligen skall bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås inte känner till dem kommer det att bli svårt att nå dem. Därför bör informationen intensifieras och göras så tydlig som möjligt så att målen blir kända för allmänheten och vägledande för företagens miljöarbete. Miljömålsrådet och myndigheterna har en viktig roll i detta hänseende. Utbildning om miljöförhållandena och om miljö kvalitetsmålen är viktig på alla nivåer från förskola till universitet och folkbildning för att skapa förståelse för de politiska beslut som krävs för att nå målen och för att skapa en livsstil som är förenlig med en långsiktigt hållbar utveckling.

Enligt regeringens uppfattning bör även folkrörelserna engageras i detta utbildnings- och informationsspridningsarbete. Den folkbildningstradition som finns i det svenska samhället och som i stor utsträckning vilar på folkrörelsernas grund bör kunna utgöra en stor framtida resurs för information om miljö kvalitetsmålen och de insatser som krävs för att uppnå ett hållbart samhälle.

Det finns också ett behov av att fortsätta utveckla mer riktade insatser mot vissa grupper eller branscher för att skapa förståelse för ny lagstiftning och att stimulera till frivilliga insatser. Tillgänglig och trovärdig information riktad till hushållen om hur de kan konsumera hållbart är betydelsefullt. Hushållen består dock inte av en homogen grupp. Insatserna bör tydligt anpassas till mottagaren (Ds 2004:51) och också i ökad utsträckning eftersträva att ge motivation till ett hållbart beteende. Det kan t.ex. göras genom att visa på de personliga och samhälliga vinsterna av ett hållbart beteende. Miljökommunikationsforskning visar också att information riktad mot hushållen bör vara vardagsnära, konkret och uppmanande för att ge bäst effekt (Ds 2004:51). Särskilt viktiga grupper att engagera för samarbete och utbyte av erfarenheter och kunskap är barn och ungdomar, icke-statliga organisationer, näringsliv, minoritetsgrupper, samt media, underhållnings- och reklamindustrin.

Dialogen mellan lokal och nationell nivå är grundläggande för det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen. Den lokala nivån har en central roll när det gäller att föra information vidare till regeringen angående hinder och lösningar som bara kan åtgärdas på nationell nivå eller vad som med fördel bäst görs på lokal nivå. Det nationella Råd för hållbar utveckling som regeringen har instiftat vid Boverket har här en viktig funktion att fylla.

Det finns flera exempel på lyckade informationsinsatser och kampanjer liksom goda erfarenheter av information och dialog som styrmedel. Under den gångna femårsperioden har staten gett bidrag till kommuner för att erbjuda energirådgivning. I och med 2002 års energipolitiska beslut har satsningen på kommunal energirådgivning ökat. I dag har alla Sveriges kommuner någon form av energirådgivning, vilket ger grund för en positiv utveckling inom området. Information till olika nyckelgrupper har varit en betydande del i ett framgångsrikt arbete för att

minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen. En framgångsfaktor har varit att det i grunden funnits en klar och tydlig nationell informationsstrategi. Den under 2002 och 2003 genomförda Klimatkampanjen har varit en stor informationssatsning. Enligt en nyligen genomförd undersökning har andelen svenskar som tror att växthuseffekten påverkar oss i Sverige redan i dag ökat från 43 till 52 procent från 2002 till 2003. Svenskarnas kunskap om vad som orsakar klimatförändringar har också ökat liksom acceptansen för åtgärder som syftar till att minska växthuseffekten.

Forskning och utveckling som verktyg för strategierna

Regeringens bedömning: Kunskap som bl.a. genereras av forskning är viktig till stöd för arbetet att nå miljökvalitetsmålen och som stöd för åtgärdsstrategierna.

Forskning om styrmedel och deras effektivitet behöver utvecklas.

Kunskapsuppbyggnad, teknikutveckling och demonstration är fortsatt viktiga inom transport-, energi- och byggsektorn.

Skälen för regeringens bedömning: Den kunskapsuppbyggnad som sker genom forskning är av avgörande betydelse för samhällets omställning till en hållbar samhällsutveckling och för att nå miljökvalitetsmålen. Forskningen kan bidra till att identifiera och beskriva miljöproblemen och den kan bidra till utvecklingen av åtgärder i form av styrmedel och ny teknik. Det nationella arbetet med att nå miljökvalitetsmålen skall vila på vetenskaplig grund och därmed blir forskning om miljö och hållbar utveckling betydelsefull. Forskningen kan också bidra med vetenskapligt underlag för att Sverige skall kunna vara pådrivande i internationella förhandlingar på miljöområdet inom EU och i internationella organisationer.

Sverige har en god vetenskaplig kompetens och en stark forskning på miljöområdet. Fortfarande är dock kunskaperna om grundläggande mekanismer hos ekosystemen och om påverkan på människors hälsa inom vissa områden inte tillräckliga för att kunna vidta lämpliga åtgärder. Några exempel på områden där fortsatt kunskapsuppbyggnad är viktig är biologisk mångfald, klimat, akvatisk miljö, strålskydd och miljötoxikologi.

Utveckling av nya styrmedel och utvärdering av effektiviteten hos de styrmedel som används i dag är av stor betydelse i arbetet med miljökvalitetsmålen.

I samhällets olika sektorer bedrivs ett omfattande åtgärdsarbete i form av forskning, teknikutveckling och demonstration för att nå miljökvalitetsmålen. Denna forskning och teknikutveckling måste fortsätta och intensifieras inom bl.a. transport-, energi- och byggsektorerna.

Regeringen har i propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) lämnat förslag om forskningens inriktning och omfattning. I denna proposition föreslår regeringen att forskningen stärks inom tre prioriterade områden, bl.a. forskning om hållbar utveckling. Regeringen föreslår att forskningen om hållbar utveckling stärks med 210 miljoner kronor för perioden 2005–2008. Regeringen menar att dessa medel

förbättrar möjligheterna för att finansiera forskning till stöd för den kunskapsuppbyggnad som är nödvändig för att nå miljö kvalitetsmålen.

En mer utförlig beskrivning av forskning och utveckling om miljö kvalitetsmålen finns i avsnitt 25.3.

21.1.6 Aktörer i miljömålsarbetet

För att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås måste en rad aktörer på olika nivåer i samhället bidra. Förutom staten och dess myndigheter måste det civila samhället aktiveras och goda insatser, idéer och erfarenheter tas till vara. Många organisationer såsom miljöorganisationer, hyresgästföreningar, bildningsförbund och konsumentföreningar bedriver ett seriöst och engagerat arbete för att nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen ser positivt på alla de initiativ och insatser som görs för en bättre miljö. Vissa aktörer har dock nyckelroller i arbetet för miljö kvalitetsmålen. Det gäller bl.a. näringslivet, kommunerna och länsstyrelserna.

Näringslivet

Regeringens bedömning: Länsstyrelsernas arbete med att stimulera näringslivet till framåtsyftande miljöarbete utifrån åtgärdsstrategierna för att uppnå miljö kvalitetsmålen bör stödjas.

De statliga företagen bör vara ett föredöme i miljöarbetet och strävan efter en hållbar utveckling. De statliga företagen bör aktivt delta i miljöarbetet genom att följa statens ägarpolicy och genom att införa och tillämpa miljöledningssystem. Styrelserna bör aktivt följa och årligen rapportera om företagens insatser i dessa frågor.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådets förslag om att stimulera näringslivets miljöarbete överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Inga specifika synpunkter framförs.

Skälen för regeringens bedömning: Utvecklingen inom näringslivet har betydelse för möjligheterna att nå flera av miljö kvalitetsmålen. Direkta åtgärder för att minska utsläppen, minimera användningen av farliga kemikalier, effektivisera energi- och annan resursanvändning samt förbättra avfallshanteringen och avfallsminimeringen påverkar framför allt målen *Giftfri miljö*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Säker strålmiljö*, *Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö*. Även näringslivets arbete med att förbättra produkters miljöprestanda i ett livscykelperspektiv – vid utvinning av råmaterial, utformning och design, logistik, återvinning m.m. – ger stora miljövinster för samhället.

Ett deltagande från näringslivet bygger på en balans mellan åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen och åtgärder för att skapa väl fungerande marknader. Väl fungerande marknader förutsätter bl.a. att de åtgärder som vidtas inte snedvrider eller diskriminerar vissa företag gentemot andra.

Enligt Svenskt Näringsliv finns det flera drivkrafter för näringslivet att arbeta med miljöfrågor och hållbar utveckling. Några av dessa är att

skapa samhällsacceptans för bolaget, personligt engagemang hos företagsledning och anställda, vinstmotiv och förmågan att utveckla nya produkter och tjänster, att miljöarbetet kan leda till besparingar och ger ökad motivation hos medarbetare samt att det är viktigt för företaget att ligga före lagstiftning. Utvecklingen inom området har lett till i många fall omfattande frivilliga åtgärder från näringslivet. Ett sådant exempel är Näringslivets Miljöchefer (NMC) som är en ideell förening för företag och organisationer som vill förbättra och stimulera arbetet för en hållbar utveckling. Föreningen är branschöverskridande och verkar för att sprida kunskap, kontakter och erfarenheter mellan företag och organisationer. NMC:s övergripande mål är att underlätta för medlemmarna att aktivt bedriva och löpande utveckla ett professionellt miljöarbete. Ytterligare ett mål är att öka kunskapen om näringslivets miljöarbete.

Miljökvalitetsmålen skulle i större utsträckning kunna utgöra en grund för företagens miljöarbete. Erfarenheter från partnerskap och näringslivsdialog som exempelvis Dialogen Bygga, bo och förvalta för framtiden samt Dialogen Framtida handel med dagligvaror bör kunna spridas aktivt till regionala miljömålsaktörer som goda exempel. Regeringen avser att ge ett uppdrag för att stödja länsstyrelsernas arbete med att stimulera näringslivet till miljöarbete utifrån miljökvalitetsmålen och strategierna för att uppnå dessa. De myndigheter som utöver länsstyrelserna främst kommer att beröras är Naturvårdsverket och Nutek. Detta uppdrag finns också beskrivet i avsnitt 22.1.

I Sverige har miljöanpassade produkter och systemlösningar särskilt utvecklats inom områden som har karakteriserats av lagstiftning, incitament och snabb utveckling av teknik och metoder för styrning av verksamheten. Sådana områden är t.ex. vatten- och avloppsrening, avfallshandling och luftmätning. Exportrådet har sedan 1999 på uppdrag av regeringen arbetat med att främja export av svensk teknik inom dessa områden. I en rapport från 2003, baserad på enkätsvar från svenska miljöteknikföretag, framgår att exporten av svensk miljöteknik kraftigt överträffat branschens förväntningar. Miljöteknik är den bransch som uppvisar den största exporttillväxten bland svenska exportbranscher. Dessutom sker tillväxten i de små och medelstora företagen. Enligt Exportrådets beräkningar skulle miljöteknikexporten 1999–2002 ha skapat totalt 2 800 nya jobb eller ca 700 per år. Med en bibehållen stark exporttillväxt räknar Exportrådet med att branschen bör skapa ca 4 000 nya arbetstillfällen de närmaste tre åren.

Nutek har ansvar för att främja en hållbar ekonomisk tillväxt. Inom ramen för sitt sektorsansvar genomför Nutek insatser omfattande information och kompetensöverföring för att främja de små och medelstora företagens miljö- och utvecklingsarbete. I november 2003 redovisade Nutek, i enlighet med ett regeringsuppdrag, en långsiktig strategi för miljödriven näringslivsutveckling. Bland annat föreslås insatser för att förbättra affärsutvecklings- och finansieringsmöjligheterna för miljöinnovationer, spridning av nya verktyg och ny kunskap om miljödriven affärsutveckling, förbättrad möjlighet till samverkan i kluster och synliggörande och marknadsföring av det svenska utbudet av miljöprodukter för hemmamarknad och export.

Stora insatser görs redan i dag för att främja introduktion av ny och spridning av befintlig miljöteknik. Statens insatser genomförs av ett stort

antal aktörer inriktade på olika led av värdekedjan. Insatserna bedöms kunna ge bättre effekt om de samordnas. I enlighet med Nutek:s förslag som syftar till att förbättra samordningen och kraftsamla statens insatser på området gav regeringen i februari 2004 en särskild utredare i uppdrag att föreslå lämplig organisation för ett nationellt centrum för miljödriven näringslivsutveckling och miljöteknikexport. Utredaren lämnade sitt betänkande den 27 augusti 2004 SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik (SOU 2004:84) och synpunkter på utredningen från de olika intressenterna insamlades genom en hearing i oktober 2004. Regeringen fattade den 14 april 2005 beslut om att inrätta ett nationellt miljöteknikråd – Sveriges miljöteknikråd (SWENTEC) – för samordning av insatser inom miljöteknik, miljödriven affärsutveckling och miljöteknikexport. Rådet skall vara organisatoriskt knutet till Nutek och ha ett kansli som placeras vid Chalmers tekniska högskola i Göteborg.

Regeringens strävan är att Sverige skall gå i spetsen för omställningen till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Staten skall vara ett föredöme i arbetet att främja sociala och miljömässiga hänsyn och att bidra till omställningen av Sverige och att miljö kvalitetsmålen uppnås. I dessa frågor har alla företag ett stort ansvar att ta, inte minst företag med statligt ägande. Det är styrelsens och ledningens ansvar att de företag där staten har ägarintressen sköts föredömligt väl inom de ramar lagstiftningen ger och i enlighet med ägarnas långsiktiga intressen. Det rör frågor som jämställdhet, ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling. Styrelserna bör således aktivt följa och årligen rapportera om företagets insatser i dessa frågor. Den årliga rapporteringen ger staten som ägare möjlighet att följa och utvärdera företagets insatser. Att företagen har en genomtänkt strategi för att hantera miljöhänsyn, sociala frågor, jämställdhet och etik är därför en viktig del i den statliga ägarpolitiken. Regeringen verkar även för att öka medvetenheten om och kunskapen kring dessa frågeställningar för att säkerställa ett ansvarsfullt agerande av de statliga företagen. Detta skall ske genom bl.a. utbildningsinsatser och ökat erfarenhetsutbyte. I enlighet med statens ägarpolicy bör miljöledningssystem införas hos alla bolag med en betydande direkt eller indirekt miljöpåverkan. Regeringen lämnar årligen en skrivelse till riksdagen avseende regeringens förvaltning av de statliga företagen. Som en del i denna redogör regeringen för hur regeringens ägarpolitik, t.ex. när det gäller miljöfrågor, införlivats av bolagen.

Miljöorganisationerna

Miljöorganisationerna är en viktig resurs i miljömålsarbetet bl.a. genom sin roll som opinionsbildare och folkbildare och i vissa fall utförare. Inom miljöområdet skiljer de ekonomiska förutsättningarna för olika grupper av aktörer väsentligt. Miljöorganisationernas verksamhet är i huvudsak finansierat med medlemsavgifter men för viss verksamhet erhåller de statliga bidrag. Naturvårdsverket administrerar t.ex. ett årligt stöd om cirka 12,6 miljoner kronor till de ideella miljöorganisationernas nationella och internationella arbete. Till övriga myndigheter som administrerar stöd till ideella organisationer hör Skogsstyrelsen, Boverket och Vägverket.

På den internationella arenan har de svenska miljöorganisationerna med detta stöd i flera fall kunnat spela en viktig roll genom sitt arbete för att etablera viktiga miljöfrågor i den europeiska debatten. Som exempel kan nämnas att 1982 bildade ett par miljöorganisationer tillsammans med Sportfiskarna Internationella Försurningssekretariatet. Sekretariatet för på ett europeiskt plan ut information om försurande luftföroreningar. Verksamheten har bidragit till att bereda marken för de beslut inom EU som har medfört att utsläppen av luftföroreningar nu minskar. Dessa utsläppsminskningar är viktiga för att nå flera miljö kvalitetsmål, bl.a. *Bara naturlig försurning*, *Frisk luft* och *Ingen övergödning*. Med förebild i det Internationella försurningssekretariatet etablerades 2003 ett motsvarande sekretariat inom kemikalieområdet.

De ideella miljöorganisationerna utför även praktiska åtgärder inom vissa områden. De svarar bl.a. för frivillig miljömärkning som Bra Miljöval. Många lokala naturvårds- och hembygdsföreningar gör aktiva insatser för lokalt bevarandearbete genom t.ex. biotopskötsel, inventering och bevarande av hotade arter. På ett nationellt plan tar naturvårdsorganisationerna ett stort ansvar för bevarandeprojekt. För hotade arter som havsörn och pilgrimsfalk har dessa projekt bidragit till att vända en mycket negativ utveckling.

Kommunerna

Regeringens bedömning: Kommunerna har en central roll i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen genom att utveckla lokala mål och åtgärdsprogram, myndighetsarbetet, åtgärder i sin egen verksamhet och genom samhällsplaneringen. En mängd insatser har genomförts i många kommuner.

En kartläggning av kommunernas arbete med att uppnå miljö kvalitetsmålen bör genomföras. Naturvårdsverket bör därför få i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer samt representanter från regional och lokal nivå kartlägga omfattningen av kommunernas arbete och dess inriktning.

Miljömålsrådets förslag: Överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna: Stödjer att kommunerna ges ökade resurser för miljömålsarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Lokalt har kommunerna det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Kommunerna har en särskilt viktig funktion i arbetet med att anpassa, utveckla och omsätta miljö kvalitetsmålen på lokal nivå. Genom lokala mål och åtgärdsprogram, myndighetsarbete med bl.a. tillämpning av miljöbalken samt plan- och bygglagen, åtgärder i den egna verksamheten, upphandling och genom samhällsplaneringen bidrar kommunerna på ett konkret sätt till arbetet med att förverkliga och uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet och andra centrala och regionala myndigheter spelar en viktig roll i arbetet med att kommunicera hur arbetet med målen fortlöper och återkoppla resultatet av inrapporterade underlag. Regeringen understryker vikten av att detta är ett strategiskt instrument för att nå en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

Kommunerna har också en viktig roll i arbetet kring de regionala miljö kvalitetsmålen. Det är angeläget att resurser avsätts och att frågan prioriteras. Det är samtidigt angeläget att en samordning sker med andra nationella mål inom ramen för en långsiktigt hållbar utveckling, t.ex. de kring folkhälsa.

Ett aktivt lokalt arbete i syfte att infria miljö kvalitetsmålen kan på sikt ge strategiska och kvalitativa samordningsvinster för kommunerna. Erfarenheterna från bl.a. arbetet med lokala investeringsprogram (LIP, se kapitel 22) visar att även för lokala företag finns det en klart positiv effekt av ett aktivt miljöarbete i form av ökad omsättning och bättre lönsamhet. I längden kan kommunerna med ett aktivt miljöarbete även bli attraktivare för nya invånare. Regeringen anser att de statliga bidragen till kommunerna, såväl de generella som de riktade, kan ses som ett verktyg i arbetet med att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling utifrån ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter. Miljö kvalitetsmålen, och deras delmål, utgör en viktig del i detta arbete och bör vara en av utgångspunkterna i samband med att kommunerna prioriterar hur bidragen skall medverka till att uppnå de politiska mål som finns uppsatta nationellt och lokalt. I detta sammanhang bör även kommuners arbete med att införa miljöledningssystem samt den kommunala upphandlingen av varor och tjänster ses som praktiska och strategiska redskap i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. Även den kommunala energiplaneringen, som bl.a. syftar till att främja energihushållning och förnybara energikällor, bidrar till arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Det saknas i dagsläget en systematisk överblick av kommunernas arbete med miljö kvalitetsmålen. Regeringen anser att det är angeläget att en analys görs för att en samlad bild av arbetet skall kunna redovisas. Regeringen avser därför ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer samt representanter från regional och lokal nivå kartlägga omfattningen av kommunernas arbete och dess inriktning. Uppdraget skall bl.a. ge underlag för hur kommunernas arbete kan utvecklas och stimuleras så att alla kommuner arbetar mer aktivt med att nå miljö kvalitetsmålen. Arbetet skall redovisas senast juni 2006.

Miljö kvalitetsmålen kan också vara en bra utgångspunkt för att främja och utveckla det lokala samarbetet mellan kommunerna. Det finns redan i dag nätverk av kommuner kring vissa frågeställningar som knyter an till något av miljö kvalitetsmålen. Ett exempel på detta är klimatkommunerna. Den politiska ledningen i kommunerna har en betydelsefull roll när det gäller att stimulera och driva på arbetet kring de lokala miljö kvalitetsmålen.

Länsstyrelserna

Regeringens bedömning: Länsstyrelserna har fortsatt ett viktigt uppdrag i att utveckla och anpassa regionala mål för 15 av miljö kvalitetsmålen.

Det är viktigt att länsstyrelserna kan anlägga en helhetssyn och ökad tvärssektoriell samsyn i det regionala arbetet med miljö kvalitetsmål och energifrågor i syfte att nå en hållbar regional utveckling.

Skälen för regeringens bedömning

För att nå många av de nationella delmålen krävs åtgärder på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna har sedan 1998 i uppdrag att regionalt anpassa, precisera och konkretisera samtliga miljökvalitetsmål förutom miljökvalitetsmålet *Levande skogar* som skogsvårdsstyrelserna ansvarar för på regional nivå. Skogsvårdsstyrelserna skall i sitt målarbete samverka med länsstyrelserna. Regeringen understryker vikten av att de miljömålsansvariga myndigheterna på central nivå stödjer och samordnar det arbete som sker hos länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser för att arbetet skall kunna ske effektivt och få en så gynnsam utveckling som möjligt.

Samordningen med landstingen i frågor som rör miljörelaterad folkhälsa bör förbättras. Landstingens miljö- och samhällsmedicinska kompetens är viktig att ta till vara i miljömålsarbetet. Det är viktigt att landstingen deltar i de nätverk som måste byggas upp för att förverkliga målen, både regionalt och lokalt. Hälsoaspekterna löper genom alla miljökvalitetsmål men har särskild betydelse i *Frisk luft*, *Giffri miljö*, *Säker strålmiljö*, *Grundvatten av god kvalitet* och *God bebyggd miljö*. Djupare kunskap om miljömedicinska frågor bör också ligga till grund för de prioriteringar som måste göras i arbetet för att nå målen.

Länsstyrelsen ansvarar för att samordna statens intressen i länet samt att utifrån sin övergripande och samordnande roll som regional miljömyndighet utveckla det tvärssektoriella samarbetet med övriga regionala myndigheter och organ. Enligt regleringsbrevet för 2004 skall länsstyrelserna utveckla det regionala mål- och uppföljningsarbetet i bred förankring i länet så att det ger underlag för arbetet inom såväl verksamhetsgrenen miljömålsarbete som andra verksamhetsgrenar. En viktig del i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen är anpassning, precisering och konkretisering av miljökvalitetsmålen på regional nivå. Flera län har även tillfört ett antal regionala mål som formulerats utifrån de nationella miljökvalitetsmålen. Länsstyrelserna skall samordna arbetet med anpassning av delmål och sektorsmål samt ta fram åtgärdsprogram till sina län och involvera kommuner, näringsliv och andra aktörer i denna dialog samt stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Länsstyrelserna har bl.a. bjudit in kommunerna att delta i det regionala miljömålsarbetet och dialoger och seminarier har i flera län genomförts med både tjänstemän och politiker. Arbetet med de regionala miljökvalitetsmålen har därmed i flera län skapat en större delaktighet med många aktörer genom utvecklade nätverk och samverkansformer. Länsstyrelserna skall fortlöpande ansvara för och samordna uppföljningen av miljökvalitetsmålen på regional nivå. De flesta länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser har utvecklat och antagit regionala mål och arbetar nu med att upprätta åtgärdsprogram.

Länsstyrelserna har efterfrågat bättre vägledning och resursförstärkning i arbetet med att regionalisera miljökvalitetsmålen. Miljömålsrådet har enligt sin instruktion det övergripande ansvaret för samordningen av den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen. De miljömålsansva-

riga myndigheterna har ansvar för samordning i fråga om sina respektive mål. Det är viktigt att de centrala myndigheterna bistår i arbetet med att regionalisera miljökvalitetsmålen. I detta sammanhang är uppföljningsaspekterna samt återkopplingen av resultat till berörda myndigheter och aktörer viktiga att beakta. I flera fall kan samordning behövas mellan flera centrala myndigheter. De regionala och lokala drivkrafterna och decentraliseringen i miljömålsarbetet skall bibehållas och vidareutvecklas. Miljömålsrådet genomför under 2004–2005 en utvärdering av länsstyrelsernas arbete med att regionalisera miljökvalitetsmålen. Vissa delmål behöver få en lämplig regional fördelning så att det nationella delmålet täcks in. I en del fall kan samordning på nationell nivå behövas när de föreslagna delmålen skall anpassas till regional nivå. Miljömålsrådet har påbörjat ett arbete för att ge tydligare vägledning i hur regionaliseringen kan genomföras så att de regionala målen tillsammans leder till att de nationella nås. Regeringen vill understryka vikten av helhetssyn och ökad tvärsektoriell samsyn i det regionala arbetet med miljökvalitetsmål och energifrågor i syfte att nå en hållbar regional utveckling.

Länsplaner för regional transportinfrastruktur är viktiga för att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem. Regeringen vill understryka vikten av helhetssyn och ökad tvärsektoriell samsyn i det regionala arbetet med miljökvalitetsmål och energifrågor i syfte att nå en hållbar regional utveckling. Ett exempel på regional planering där miljökvalitetsmålen skall beaktas är länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Länsstyrelsernas miljömålsarbete

Länsstyrelserna har även fortsättningsvis det övergripande ansvaret för det regionala miljömålsarbetet i länen och för att utveckla det tvärsektoriella samarbetet med berörda regionala myndigheter och organ samt i dialog med kommuner, näringsliv och andra aktörer. Enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion skall länsstyrelserna verka för att miljökvalitetsmålen uppnås och skall därvid ansvara för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Länsstyrelserna har i uppdrag att regionalt anpassa de nationella miljökvalitetsmålen och att utveckla det regionala mål- och uppföljningsarbetet i bred förankring i länet. De skall vidare främja miljömålsarbetet inom olika samhällssektorer och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen. De skall också stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Ett flertal remissinstanser har fört fram länsstyrelsernas resursbrist i arbetet med miljökvalitetsmålen och för genomförandet av åtgärder. Med anledning av detta avser regeringen att se över behovet av resurser.

Regeringens bedömning: Strategierna bör bygga på det miljöarbete som pågår inom EU men också vara en grund för ett svenskt agerande inom EU och andra internationella organ.

Skälen för regeringens bedömning: Många av de miljöproblem som relateras till de svenska miljökvalitetsmålen är gränsöverskridande. Det gäller exempelvis långväga transport av luftföroreningar, föroreningar i havet liksom kemikalier och varor som handlas över gränserna. Flera av miljöproblemen går inte att lösa genom åtgärder enbart i Sverige. Det gäller t.ex. klimatförändringar, försurningen, luftkvaliteten, övergödningen och belastningen på miljön av farliga kemikalier. För att nå miljökvalitetsmålen fordras ett aktivt och framåtsyftande internationellt arbete för att få samordnade åtgärder att genomföras i flera länder.

I och med utvidgningen av EU till 25 medlemsstater har förutsättningarna avsevärt förbättrats för att lösa många problem genom EU-gemensam lagstiftning. Till exempel har försurningen och luftkvalitet i stort blivit EU-interna frågor liksom havsmiljöfrågor. För vissa av miljöproblemen krävs dock fortfarande globala åtgärder och insatser. EU kan här spela en viktig roll och Sverige bör agera pådrivande inom EU.

I dag pågår lagstiftningsarbetet inom EU parallellt med den svenska lagstiftningen. För Sverige är det viktigt att påverka processerna inom EU liksom att ta till vara de framsteg som görs inom EU. Sverige måste aktivt ta riktade initiativ på flera tunga områden. Sverige måste tidigt i framtagnandet och beredningen av nya förslag föra in svenska positioner och förse kommissionen och parlamentet med ändamålsenligt underlag.

Kopplingen till EU-politiken behandlas under respektive åtgärdsstrategi och relevanta förslag diskuteras där. Det gäller även internationella initiativ utanför EU där sådana är viktiga för att uppnå de svenska miljökvalitetsmålen. I andra fall har Sverige också ett ansvar för att bidra till en globalt hållbar utveckling inom miljöområdet. Dessa senare frågor diskuteras i kapitel 24.

21.1.8 OECD-utvärderingen

I en nyligen publicerad OECD-granskning av den svenska miljöpolitiken, OECD Environmental Performance Review, 2004 (se bilaga 2), ger OECD Sverige beröm för den omfattande användningen av ekonomiska styrmedel, den omfattande skatteväxlingen samt genomförandet av principen att förorenaren betalar. Däremot menar OECD att skatterna ofta är för låga för att täcka den externa effekten och för att verkligen leda till beteendeförändringar. Ineffektivitet förekommer enligt OECD i vissa fall till följd av undantag/nedsättningar. Subventioner bör fasas ut. Vidare behövs bredare utvärderingar för att se effekterna av policypaket, dvs. kombinationer av information, lagstiftning, ekonomiska styrmedel och avtal.

Regeringen anser att dessa frågor väl kan behandlas inom ramen för den utredning som redovisas i avsnitt 21.1.5 ovan. Det gäller även kostnadseffektiva åtgärder på efterfrågesidan för att t.ex. frikoppla ök-

ningen i den kommunala avfallsgenereringen och vägtrafiken från den ekonomiska tillväxten. Det är dock viktigt att påpeka att vissa undantag/nedsättningar eller subventioner har varit förutsättningar för att kunna införa vissa miljöskatter.

OECD tar också upp frågor kring miljö och sysselsättning. Sverige bör fortsätta med sin aktiva politik på detta område men det finns utrymme för att göra arbetet mer långsiktigt och inriktat på specifika ekonomiska sektorer. Slutligen framför OECD att det är viktigt att intensifiera forskningen om och analysen av sociala skillnader i fråga om tillgång till naturen och exponeringen för föroreningar. Åtgärderna för att uppnå målen för miljön och människors hälsa bör intensifieras med nödvändig hänsyn till kostnadseffektiviteten och försiktighetsprincipen.

Regeringen menar att den inriktning på åtgärdsarbetet som presenteras i denna proposition väl svarar mot dessa synpunkter.

21.2 En strategi för effektivare energianvändning och transporter

Regeringens bedömning:

- Omställningen av energi- och transportsektorerna till en miljömässigt hållbar utveckling är en av de stora utmaningarna. Omställningsarbetet måste intensifieras.
- Strategin för effektivare energianvändning och transporter är främst inriktad mot att uppnå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö* och delmål under dessa.
- På lång sikt kommer styrmedel och åtgärder för att uppnå klimatmålet ha en avgörande betydelse också för andra miljö kvalitetsmål genom de minskningar av utsläppen av koldioxid från förbränning av fossila bränslen som blir nödvändiga.

Skälen för regeringens bedömning

Utvecklingen inom energi- och transportsektorerna har en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen. Den största delen av utsläppen av koldioxid, kväveoxider, svaveldioxid, flyktiga kolväten och partiklar emanerar från dessa sektorer. Strategin för effektivare energianvändning och transporter är främst inriktad på att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö*. De berörda delmålen gäller klimatmålet om minskning av utsläppen av växthusgaser, kväveoxider, svaveldioxid och flyktiga kolväten. Delmålen under *Frisk luft* avseende halt av svaveldioxid, kvävedioxid och marknära ozon är alla starkt kopplade till energi och transporter. Två delmål under *God bebyggd miljö* berör också utvecklingen av energianvändningen och transportfrågorna. Det är delmål 1 om planeringsunderlag och delmål 7 om energianvändning m.m. i byggnader. Delmål 5 om utsläpp av kväveoxider under *Ingen övergödning* är detsamma som delmål 4 för *Bara naturlig försurning*.

Men även miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* berörs genom kopplingen till elproduktionen vid kärnkraftverken.

Riktlinjerna för den svenska energipolitiken lades fast genom 1997 års energipolitiska riksdagsbeslut. Av detta framgår även att energipolitiken skall underlätta omställningen till ett miljömässigt hållbart samhälle.

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett hållbart samhälle. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i hela Sverige. Energipolitiken skall bidra till att stabila förutsättningar skapas för ett konkurrenskraftigt näringsliv och till en förnyelse och utveckling av den svenska industrin. Energipolitiken skall också bidra till ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen.

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energianvändning. Energin skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn tagen till alla resurstillgångar. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om hälsa och miljö vid omvandling och utveckling av all energiteknik. Energipolitiken skall utformas under beaktande av miljö kvalitetsmålen inklusive *Begränsad klimatpåverkan*.

Den 4 oktober 2004 presenterade Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet en strategi för den fortsatta avvecklingen av kärnkraften. I enlighet med denna strategi beslutade regeringen den 16 december 2004 att Barsebäck 2 skall stängas före utgången av maj 2005. Regeringen har nyligen mottagit betänkandet *Energimarknader i utveckling* (SOU 2004:129). Betänkandet har skickats ut på remiss och regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition med utgångspunkt i utredningens förslag.

För transportsektorn finns motsvarande transportpolitiska mål uppsatta. Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Detta övergripande mål preciseras i sex delmål:

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En god miljö
- Positiv regional utveckling
- Ett jämställt transportsystem

På lång sikt skall alla delmål uppnås. Någon inbördes prioritering mellan delmålen finns således inte.

Strategin för effektivare energianvändning och transporter utgör en komplettering och en samordning av de insatser som görs inom energi- och transportpolitiken. I detta avsnitt beskrivs hur insatserna inom energi- och transportpolitiken bidrar till att vissa miljö kvalitetsmål uppnås. Samtidigt skall åtgärder som genomförs för att uppnå dessa så

långt som möjligt också ge samverkande effekter för att uppnå andra viktiga samhällsmål.

Kampen mot klimatförändringar utgör i dag den största utmaningen inom miljöpolitiken. Att uppnå de klimatpolitiska målen är avgörande för att uppnå en hållbar utveckling. I sin rapport till regeringen, Kontrollstation 2004 (dnr M2004/2088/Mk), har Naturvårdsverket och Statens energimyndighet analyserat utvecklingen för utsläppen av växthusgaser i Sverige och beräknat prognoser för utsläppen fram till 2010 och 2020 under olika antaganden. I den s.k. basprognosen, som bygger på existerande styrmedel, har myndigheterna beräknat att utsläppen av växthusgaser 2010 minskar med 1,3 procent jämfört med 1990. Enligt prognosen ökar dock utsläppen av koldioxid med fyra procent. Att ändå utsläppen totalt minskar med 1,3 procent beror på den prognostiserade minskningen av främst metanutsläpp men också minskningar av utsläppen av dikväveoxid. Efter 2010 vänder utvecklingen och utsläppen förväntas öka. För att nå det kortsiktiga och det långsiktiga klimatmålet kommer kraftfulla åtgärder att krävas för att minska utsläppen av växthusgaser. Detta innebär att ytterligare åtgärder kommer att behöva genomföras för att minska fossilbränsleanvändningen.

Förbränning av fossila bränslen är också den huvudsakliga källan till utsläppen av kväveoxider (NO_x), svaveldioxid (SO₂) och flyktiga organiska ämnen (VOC) även om förbränning av biobränslen och industriella processer också spelar en roll. Minskningar av utsläppen av koldioxid har därför också positiva effekter på utsläppen av nämnda ämnen. Miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Frisk luft* är till stor del beroende av utsläpp utanför Sveriges gränser. På sikt kommer därför den globala klimatpolitiken att få ett avgörande inflytande på möjligheterna att uppnå dessa miljökvalitetsmål. Under perioden fram till 2010 krävs dock särskilda åtgärder för att nå kväveoxidmålet och luftkvalitetsnormerna för *Frisk luft*.

Energipolitikens mål om hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat är till en väsentlig del kopplade till målen för klimatpolitiken.

Regeringens strategi för att begränsa klimatpåverkan kommer också att behandlas i den klimatproposition som kommer att lämnas till riksdagen under 2005.

Klimatpolitikens krav på minskningar av utsläppen av växthusgaser till 4,5 ton per person till 2050 skall uppnås samtidigt som kärnkraften på sikt avvecklas. Detta innebär att omställningen till ett hållbart energi- och transportsystem måste påskyndas och intensifieras. I dag är drygt en tredjedel av den totala svenska energitillförseln baserad på förnybar energi. Visionen är att Sverige på lång sikt skall basera hela sin energitillförsel på förnybar energi.

Energieffektivisering är på kort och lång sikt en hörnsten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och en förutsättning för omställningen till ett uthålligt energisystem som bygger på förnybara energikällor med låga eller inga utsläpp av luftföroreningar. Det gäller särskilt de utsläppsrelaterade delmålen. Energieffektivisering minskar användningen av fossila bränslen och sänker vanligen även utsläppen av kväveoxider och flyktiga kolväten (VOC). Även om användningen av biobränslen inte ger några

nettoutsläpp av koldioxid bidrar även sådan förbränning till utsläpp av t.ex. kväveoxider och VOC. Åtgärder som effektiviserar användningen av bibränslen leder dock till att utsläppen av kväveoxider och VOC minskar till följd av minskad förbränning. På kort sikt har alltså energi-effektiviseringsåtgärder som leder till minskat utnyttjande av fossila bränslen och biobränslen störst effekt på de delmål som behandlas under En strategi för effektivare energianvändning och transporter. På längre sikt måste bortfallet av kärnkraftsel kompenseras, vilket ökar kraven på effektivisering även av elanvändningen.

21.2.1 Strategiska utgångspunkter

Regeringens bedömning: På kort sikt, till 2010, inriktas åtgärderna under strategin huvudsakligen mot att uppnå delmålen avseende:

- utsläpp av växthusgaser och kväveoxider,
- delmålen under *Frisk luft* för kvävedioxid och partiklar i vissa större städer,
- underlag för fysisk planering i kommunerna, samt
- förslaget till nytt delmål 5 för partiklar under *Frisk luft*.

Utgångspunkt är att utnyttja kostnadseffektiva åtgärder på både kort och lång sikt som bidrar till att uppnå flera miljökvalitetsmål på samma gång och som också bidrar till att även andra politiska mål uppnås.

Skälen för regeringens bedömning

Delmål

Miljömålsrådet har bedömt måluppfyllelsen för delmålen som diskuterats under respektive miljömålskapitel. För *Begränsad klimatpåverkan* utgörs underlaget för bedömningen av rapporten Kontrollstation 2004 (dnr M2004/2008/Mk).

Miljömålsrådet bedömer att delmålen avseende utsläpp av svavel-dioxid och flyktiga organiska ämnen, halterna av svaveldioxid och mark-nära ozon i luft samt delmålet om energianvändning i lokaler och bostäder kommer att uppnås om redan fattade beslut om åtgärder genomförs till 2010. Däremot finns det problem med att uppnå delmålen för utsläpp av växthusgaser och utsläpp av kväveoxider, där det krävs en ytterligare minskning av utsläppen med 12 000 ton.

Delmål 2 till *Frisk luft* om halten av kvävedioxid i luft uppnås bara delvis. Det kommer fortfarande 2010 att finnas enskilda gaturum i de större städerna där halterna överskrids. Det kommer också att vara svårt att uppnå minskningar av halterna av partiklar mindre än 10 mikrometer (PM10) och partiklar mindre än 2,5 mikrometer (PM2,5). För dessa föreslås ett nytt delmål i denna proposition. Delmål 1 under *God bebyggd miljö* om kommunala program för minskad bilanvändning och effektivare energianvändning bedöms inte heller uppnås. Det finns dock ännu inte underlag för att närmare bedöma i vilken omfattning kommunerna har utarbetat sådana strategier och program till stöd för den fysiska

planeringen som avses i delmål 1 Planeringsunderlag under miljö-kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Som framgår av avsnitt 21.1.6 avser regeringen ge Naturvårdsverket m.fl. myndigheter i uppdrag att kartlägga miljömålsarbetet i kommunerna. Däri ingår att bedöma hur långt kommunerna har kommit i arbetet med att ta fram planeringsunderlag.

Försurningen av mark och vatten är huvudsakligen ett gränsöverskridande problem. Genom det s.k. takdirektivet (2001/81/EG) har nationella ”tak” för utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och flyktiga kolväten fastställts för de femton länder som var medlemmar i EU före den senaste utvidgningen. ”Utsläppstaken” har räknats fram för att ge alla länderna den mest kostnadseffektiva fördelningen av utsläppsminskningar för att bl.a. minska den försurade arealen i alla länder med minst 50 procent till 2010 jämfört med 1990. Ett motsvarande mål finns för halterna av marknära ozon. Det gäller dels hälsorelaterade nivåer, dels effekterna på växande gröda och vegetation. Överskridandet av de kritiska nivåerna skall minskas med två tredjedelar respektive en tredjedel. Den största delen av de försurande ämnena (svavel- och kväveoxider) som faller ned i Sverige kommer från utsläpp i andra länder och från internationell sjöfart. Sverige är helt beroende av att beslutade utsläppsminskningar enligt takdirektivet kommer till stånd, särskilt i Nordvästeuropa, och att övriga länder inom EU är villiga att fortsätta minska sina försurande utsläpp. Det är därför särskilt viktigt att Sverige kan uppnå sina utsläppsmål enligt takdirektivet. Dessa utsläppsmål sammanfaller med delmålen ovan. Sverige måste kunna visa sig berett att genomföra de åtgärder som krävs för att uppnå utsläppsmålen för att kunna vara trovärdigt gentemot övriga länder i de fortsatta förhandlingarna om ytterligare utsläpps begränsningar. En översyn av takdirektivet kommer att ske 2006.

Enligt regeringens mening bör åtgärder under strategin fram till 2010 huvudsakligen inriktas mot att uppnå de delmål som Miljömålsrådet och Kontrollstation 2004 bedömt icke uppnås utan ytterligare åtgärder, dvs. delmålen om

- utsläpp av växthusgaser och kväveoxider,
- delmålen under *Frisk luft* för kvävedioxid och partiklar (PM10) i vissa större städer,
- underlag för fysisk planering i kommunerna, samt
- förslaget till nytt delmål 5 för partiklar under *Frisk luft*.

Långsiktiga mål

Långsiktiga mål är viktiga för att kunna avväga behovet av långsiktiga respektive kortsiktiga åtgärder, öka kostnadseffektiviteten i åtgärderna och för att skapa ett stabilt klimat för investeringar. För många investeringar inom energi- och transportsektorerna ligger avskrivningstiderna på 30 år eller längre. Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar (dnr M2004/622/Mk) ger dock föga vägledning om förhållandena efter 2010 eller om vilka ytterligare åtgärder som krävs efter det att de delmål som uppställts för 2010 uppnås. För klimatpolitiken finns dock det långsiktiga målet att 2050 bör utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare, för att därefter

minska ytterligare. Vid oförändrad befolkning innebär detta i stort sett en halvering av koldioxidutsläppen. Detta mål kommer att kräva kraftfulla insatser efter 2010 för att uppnås. Inom ramen för FN:s klimatkonvention kommer förhandlingar om klimatregim efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod att inledas. I detta sammanhang har Europeiska rådet i sina slutsatser slagit fast att ett rimligt åtagande för industriländer, inom ramen för en sådan global klimatregim, är utsläppsminskningar på 15–30 procent till 2020, jämfört med Kyotoprotokollets basår. Klimatmålen kommer dock att ses över i samband med regeringens proposition om klimatpolitiken 2005. För partiklar och flera andra föroreningar under miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* finns också gränsvärden uppsatta.

Regeringen gör dock i dagsläget bedömningen att alla de miljö kvalitetsmål som behandlas under En strategi för effektivare energianvändning och transporter kommer att kräva ytterligare åtgärder efter 2010 för att uppnås. Inför 2009 års fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen avser regeringen att låta se över delmålen och att sammanställa förslag om ytterligare åtgärder som behövs för att nå dem (se avsnitt 27.2). I avvaktan på ytterligare underlag utformas åtgärder inom denna strategi så att deras styrande effekt efter 2010 kvarstår liksom att möjligheter finns att skärpa vissa åtgärder för att öka den styrande effekten.

I de beräkningar av effekterna av de åtgärder som föreslås i denna proposition i avsnittet 21.2.5 har även effekterna på de delmål som förväntas uppnås till 2010 utan ytterligare åtgärder ändå räknats in. Dessa uppskattningar visar att åtgärder, som exempelvis utformats för att bidra till att minska utsläppen av koldioxid, också har positiva effekter på exempelvis utsläppen av kväveoxider och flyktiga organiska ämnen liksom på halterna av kvävedioxid i städerna.

21.2.2 Strategiska åtgärdsområden

Regeringens bedömning: För att påskynda miljöanpassningen och omställningen av energi- och transportsystemen bör ytterligare åtgärder inriktas på

- effektivisering av användningen, produktionen och överföringen av energi inom industrin, energisektorn, bebyggelsen och transportsektorn för att främst minska utsläppen till luft,
- ökad satsning på förnybara energikällor,
- planering och utveckling av bebyggelse och annan samhällsstruktur som gynnar miljöanpassade transporter och skapar förutsättningar för ett minskat transportbehov.

Ytterligare åtgärder bör också inriktas på en vidareutveckling av styrmedel, främst

- utveckling av ekonomiska styrmedel för ökad miljöstyrning,
- skärpta utsläppskrav för fordon och maskiner,
- forskning och utveckling, samt
- riktade informationsinsatser.

Miljömålsrådets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Regeringen bedömer dock att det behövs ytterligare åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Remissinstanserna: Instämmer i stort med Miljömålsrådets bedömningar och förslag men flertalet menar att ytterligare åtgärder behövs utöver dem som rådet föreslagit, särskilt inom transportsektorn, energi-effektivisering och förnybar energi. Flera remissinstanser framför också att en fördjupad analys bör göras av befintliga och planerade styrmedel på energi- och miljöområdet, samt samverkan mellan dessa.

Skälen för regeringens bedömning: Miljömålsrådets utvärdering och Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets rapport Kontrollstation 2004 (dnr M2004/2088/Mk) visar på vilka sektorer som är mest problematiska för att uppnå delmålen avseende *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*. Problembilden ser i stort ut på samma sätt som beskrevs i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/2001: 130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Transportsektorn har fortsatt att utvecklas ogynnsamt beträffande utsläppen av växthusgaser. Att de totala utsläppen ändå förväntas minska till 2010 beror i huvudsak på en positiv utveckling inom andra sektorer där utsläppen har varit oförändrade eller minskat de senaste tio åren. Prognoserna visar en fortsatt ökning av utsläppen från transportsektorn, främst vägtrafiken, samt från el- och värmeproduktion.

Det finns en mycket stor potential för effektivisering av energianvändningen i existerande bebyggelse som måste realiseras. Utsläppen av koldioxid har dock redan minskat med 37 procent till 2002 sedan 1990 från bostäder och service. Användningen av el i bebyggelsen förväntas dock öka under den kommande tioårsperioden. Trots införandet av nya krav på tekniska åtgärder för att minska utsläppen av kväveoxider räcker inte dessa för att målet om högst 148 000 ton utsläpp per år skall uppnås.

Persontransporterna i Sverige har ökat med ca 50 procent sedan 1975 och beräknas öka med 31 procent mellan 2001 och 2020. Till detta kommer att den svenska genomsnittsbilen har den högsta bränsleförbrukningen i EU. Godstransporterna har ökat med 24 procent under samma period och beräknas öka med ca 29 procent fram till 2020. Åtgärder behöver riktas såväl mot fordonens egenskaper som mot planering och utveckling av bebyggelse och annan samhällstruktur som gynnar miljöanpassade transporter och skapar förutsättningar för en minskad bilanvändning.

Regeringen delar Miljömålsrådets och myndigheternas bedömning av den framtida utvecklingen. För att uppnå utsläppsmålen för växthusgaser och kväveoxider är åtgärder inom transportsektorn och vägtrafiken särskilt viktiga. Åtgärder inom energi- och vägtrafiksektorerna kommer att kräva fortsatta forskningsinsatser och teknikutveckling. Ny teknik behöver demonstreras och kommersialiseras. I detta sammanhang behövs särskilt riktade informationsinsatser men framför allt krävs kraftfullare ekonomiska styrmedel för att driva utvecklingen åt rätt håll.

För att påskynda miljöanpassningen och omställningen av energi- och transportsystemen och mot bakgrund av de bedömningar regeringen gjort ovan bör ytterligare åtgärder inriktas på:

- effektivisering av användningen, produktionen och överföringen av energi inom industrin, energisektorn, bebyggelsen och transportsektorn för att främst minska utsläppen till luft,
- ökad satsning på förnybara energikällor med låga eller försumbara utsläpp av växthusgaser och andra luftföroreningar,
- planering och utveckling av bebyggelse och annan samhällsstruktur som gynnar miljöanpassade transporter och skapar förutsättningar för ett minskat transportbehov,

och en vidareutveckling av styrmedel, främst:

- ekonomiska styrmedel för ökad miljöstyrning,
- skärpta utsläppskrav på fordon och maskiner,
- forskning och utveckling, samt
- riktade informationsinsatser.

21.2.3 OECD:s utvärdering av miljöpolitiken

Som tidigare nämnts har OECD för andra gången utvärderat Sveriges miljöpolitik och lämnat ett antal rekommendationer (se bilaga 2). Följande rekommendationer är relevanta för denna strategi.

Sverige bör enligt OECD:

- vid alla beslut om en mera långtgående skatteväxling i högre grad överväga att använda de billigaste möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser med hänsyn till ett långsiktigt perspektiv.
- se över och justera transportpriserna så att de avspeglar alla externa kostnader, bl.a. skador som orsakas av partiklar, marknära ozon och buller. Trängselavgifter bör införas i Stockholm och införas även i andra större städer.
- fortsätta arbetet för en förbättrad energieffektivitet i en rad sektorer som energiintensiv industri och befintligt byggnadsbestånd och särskilt se över flexibla mekanismer för att maximera möjligheterna till energibesparing ur ett livscykelperspektiv liksom att även se på energianvändning utanför anläggningarna.
- inom det nationella klimatprogrammet prioritera de mest kostnadseffektiva instrumenten för att uppmuntra till energibesparingar och användning av förnybara energikällor och se över undantag, t.ex. för energiintensiv industri och torv.

Regeringens uppfattning är att ekonomiska styrmedel bör användas i stor utsträckning för att uppnå miljö kvalitetsmålen.

En lagstiftning om trängselskatt har införts. Vad gäller förnybara energikällor har Sverige redan infört ett system med elcertifikat för att stimulera investeringar i elproduktion från förnybara energikällor. Systemet har utvärderats och nödvändiga förändringar införas för att systemet skall uppnå en större långsiktighet.

Vad gäller energieffektivisering pekar regeringen i denna proposition på en rad stödformer som stimulerar till energieffektivisering och miljöförbättringar i existerande bebyggelse.

Sverige har redan infört ett system som skall stimulera till energieffektivisering i den energiintensiva industrin som diskuteras i avsnitt 21.2.4 om energieffektivisering.

21.2.4 Förslag till åtgärder och utveckling av styrmedel

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/2001:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) redovisade och aviserade regeringen ett antal åtgärder för att miljö kvalitetsmålen och delmålen skulle kunna uppnås. Ett antal av dessa åtgärder har genomförts. Långsiktigt måste åtgärdsarbetet fortsätta som en del i omställningen av energi- och transportsystemen mot en hållbar utveckling och för att uppnå generationsmålen.

I denna strategi redovisar regeringen de ytterligare åtgärder som regeringen bedömer krävs för att nå miljö kvalitetsmålen och därmed sammanhängande delmål. Flertalet av dessa kommer också att behandlas i klimatpropositionen 2005, den transportpolitiska propositionen under 2005 eller i budgetpropositionen för 2006. De åtgärder som regeringen för fram i detta avsnitt har inte ingått i Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar eller Miljömålen – hur når vi dem (dnr M2004/622/Mk). De finns därför inte medräknade i Miljömålsrådets prognoser om delmålen kommer att uppnås.

Energieffektivisering

Regeringens bedömning: En effektivare användning av energi är av stor betydelse för möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen och en förutsättning för omställningen till ett uthålligt energisystem. De energipolitiska programmen för energieffektivisering tillsammans med skattereduktionen för vissa miljöförbättrande installationer i småhus och den investeringsstimulans för energibesparande åtgärder och konvertering till förnybar energi i offentliga lokaler som nyligen införts förväntas få en stimulerande effekt på energieffektivisering i existerande bebyggelse.

Förslag till genomförande av EG:s direktiv om byggnaders energiprestanda kommer under 2005.

Inom EU behandlas även ett direktiv om energitjänster som bl.a. omfattar ett energieffektiviseringsmål om en procent per år. Ett sådant mål är värdefullt för att stimulera det fortsatta effektiviseringsarbetet och kan, när direktivet antagits, vara ett mål för vad vi skall leva upp till på nationell basis. Om senare utvärderingar visar att det finns behov och möjligheter bör målet ses över. Fortsatt aktivt arbetet för att målet skall ingå i den slutliga utformningen av direktivet är angeläget.

Transportsektorn måste uppnå en effektivare energianvändning. För godstransporter måste transportlogistik och samordning mellan transportslagen förbättras. För person- och andra transporttjänster bör energieffektiva kollektiva transporter utvecklas liksom IT-kommunikation.

Uppföljning och utvärdering av de insatser som genomförs för en effektivare energianvändning i samverkan med berörda myndigheter är angelägen och vid behov bör ytterligare stimulanser övervägas.

Att uppnå ett effektivare energisystem är en viktig del av arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen liksom för omställningen till ett hållbart energisystem. Sverige har under ett flertal år bedrivit en aktiv politik för energieffektivisering. Mot bakgrund av de stora utmaningar vi står inför bör detta arbete fortsätta och utvecklas såväl inom industrin och bebyggelsen som inom energisektorn i övrigt. Transportsektorn måste få en framträdande roll i detta arbete. Framför allt måste fordonen bli energieffektivare. Det gäller särskilt förbättrad bränsleeffektivitet för personbilar oavsett om dessa drivs med fossila eller förnybara bränslen. Godstransporter måste bli effektivare främst genom att förbättra transportlogistiken och samordningen mellan transportslagen. Det är också viktigt att utveckla effektiva kollektiva transportmedel liksom söka använda IT-kommunikation när det är tillämpligt för att kommunicera vissa tjänster.

Kommissionen antog i december 2003 ett förslag till ett direktiv om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster (KOM(2003)739 slutlig). Detta förslag syftar till att uppnå en mer kostnadseffektiv och rationell slutanvändning av energi och undanröja hinder för marknaden för energitjänster. Förslaget innehåller mål för varje medlemsstat om en procent årlig energieffektivisering med undantag för den energiintensiva industrin som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Förslaget behandlas nu i rådet och i parlamentet.

Regeringen anser att det behövs ett styrande mål för det svenska arbetet med energieffektivisering. Ett sådant mål skulle ge en klar signal till alla aktörer om vikten av energieffektivisering och vara en måttstock mot vilken de svenska insatsernas resultat kan mätas. Regeringen avser att aktivt driva denna fråga inom EU för att ett sådant mål skall ingå i den slutliga utformningen av direktivet. Statens energimyndighet bör nära följa EU-arbetet inom detta område och utveckla och precisera metoder för beräkning och uppföljning av den årliga energieffektiviseringen.

Regeringen anser att, liksom föreslås i EG-direktivet, den energiintensiva industrin som omfattas av handelsdirektivet undantas i detta fall. Det utesluter dock inte åtgärder inom andra delar av industrin eller frivilliga åtgärder.

Det är viktigt att berörda myndigheter agerar samstämmigt och koordinerat. Det gäller bl.a. Statens energimyndighet, Vägverket, Boverket och Naturvårdsverket men även andra aktörer i samhället. Regeringen avser av denna anledning att följa upp och utvärdera de insatser som genomförs för en effektivare energianvändning i samverkan med berörda myndigheter och vid behov överväga ytterligare stimulanser.

Insatser inom det energipolitiska programmet

Inom ramen för 2002 års energipolitiska program beräknas 1 000 miljoner kronor satsas under perioden 2003–2007 på åtgärder för en effektivare energianvändning. Syftet med insatserna är främst att stimulera användningen av befintlig energieffektiv teknik och främja introduktion av ny energieffektiv teknik. Åtgärderna omfattar bl.a. bidrag till kommunal energirådgivning och stöd till regionala energikontor, utbild-

ning och information, provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning samt stöd till teknikupphandling och marknadsintroduktion av energieffektiv teknik.

De långsiktiga energipolitiska insatserna kring forskning, utveckling och demonstration inbegriper också arbete kring ny teknik och nya tjänster för effektivare energianvändning.

Program för energieffektivisering i energiintensiv industri

Den 1 januari infördes ett särskilt program för energieffektivisering i energiintensiv industri (prop. 2003/04:170 bet. 2004/05:NU7, rskr. 2004/05:90). Energiintensiva företag som i sina industriella verksamheter använder el i tillverkningsprocessen ges enligt förslaget en möjlighet att delta i femåriga program för energieffektivisering i utbyte mot befrielse från energiskatt på elektricitet. Ett deltagande i ett sådant program är uppdelat i två perioder. Under den första perioden om två år skall företaget bl.a. införa och certifiera ett standardiserat energiledningssystem, göra fördjupade kartläggningar och analyser av sin energianvändning samt åta sig att genomföra eleffektiviserande åtgärder. Efter denna periods utgång skall företagen lämna en redovisning till tillsynsmyndigheten av programtidens första två år och ge förslag på eleffektiviserande åtgärder. Om tillsynsmyndigheten fastställer företagens redovisning skall de, under den andra perioden om tre år, genomföra dessa eleffektiviserande åtgärder. Efter programtidens utgång skall företagen lämna en slutlig redovisning till tillsynsmyndigheten och myndigheten skall pröva om företagen uppnått en ökad effektivisering av elanvändningen. De företag, som så önskar, kan därefter påbörja en ny femårig programperiod.

Energieffektivisering i bebyggelse

Bostäder och lokaler står för ca 40 procent av den totala energianvändningen i Sverige och varav 80–90 procent kan tillskrivas användningsfasen. Drygt 60 procent av denna energianvändning avser uppvärmning och varmvatten. Resten utgörs av hushållsel och driftel.

Delmål 7 om energianvändning m.m. under *God bebyggd miljö* säger att miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre 2010 än 1995. Detta skall bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska. Regeringen bedömer att delmålet kommer att nås avseende miljöbelastningen till 2010.

Den minskade miljöbelastningen förklaras bl.a. genom en ökad övergång till fjärrvärme och att antalet värmepumpar har ökat kraftigt under senare år. Också den temperaturkorrigerade energianvändningen för uppvärmning per ytenhet har minskat för bostäder och lokaler. Däremot har den totala energianvändningen varit nästan konstant under många år och uppgick 2000 till knappt 160 TWh med en uppvärmd yta av 595 miljoner kvadratmeter. Prognoserna tyder på en viss ökad energianvändning efter 2010. Bakom utvecklingen ligger bl.a. att uppnådda

effektiviseringar till stor del har balanserats av en ökning av den totala bostads- och lokalytan och ett ökande antal hushåll.

Av det befintliga fastighetsbeståndet har ca 295 000 småhus och ca 86 000 lägenheter direktverkande el för uppvärmning. Detta försvårar en framtida konvertering till annat uppvärmningssystem och därmed en omställning till ett hållbart samhälle då detta kräver omfattande och kostsamma åtgärder. Regeringen ser därför över möjligheterna att väsentligt förbättra de skattemässiga villkoren för en övergång från direktverkande el i bostadshus till andra uppvärmningssystem.

Tillkomsten av småhus och flerbostadshus med direktverkande el som uppvärmningskälla är enligt en rapport från Boverket (Konsekvenserna av ett förbud mot direktverkande elvärme i nya byggnader, juni 2003) i dag marginell. Däremot har användningen av direktverkande el i fritidshus ökat avsevärt under senare år. I dag är mer än 90 procent av nybyggda fritidshus elanslutna medan motsvarande andel 1976 uppgick till ca 50 procent. Även användningen av el till annat än uppvärmning i bostäder har ökat markant. Motsvarande ökning i lokaler är ännu större.

Enligt Boverkets rapport (dnr M2003/2147/Bo) kan direktverkande elvärme vara ett kostnadseffektivt uppvärmningssystem för fritidshus och mycket välisolerade småhus som har ett mycket litet värmeenergibehov. Som ett alternativ till ett förbud mot direktverkande elvärme i nya byggnader föreslår Boverket därför skärpta energihushållningskrav i byggreglerna för byggnader som installerar direktverkande elvärme, alternativt för alla byggnader som använder el för uppvärmning.

I Boverkets reviderade byggregler som skickades på remiss den 1 mars 2005 föreslås ett gränsvärde för högsta tillåtna energianvändning per kvadratmeter oavsett uppvärmningskälla. Vidare föreslås särskilt skärpta krav avseende energianvändningen per kvadratmeter för en- och tvåfamiljshus med direktverkande elvärme.

Regeringen bedömer att med lämpligt utformade stimulanser är det möjligt att uppnå en väsentlig energieffektivisering och andra miljöförbättringar i både ny och existerande bebyggelse. Bedömningen styrks av ett flertal studier.

I utredningsbetänkandet Energideklarering av byggnader – för effektivare energianvändning (SOU 2004:109) framhålls att potentialen för att effektivisera energianvändningen i den befintliga bebyggelsen är mycket stor och att en betydande effektivisering av dagens energianvändning i bebyggelsen skulle vara genomförbar med konventionell teknik och god drift. Energibesparingspotentialen beräknas i betänkandet till drygt 30 procent.

Vidare har ett antal statliga fastighetsägare i ett uppdrag att i samråd med Statens energimyndighet, Boverket och Riksantikvarieämbetet beskriva förutsättningar och möjligheter för ökad effektivisering och minskat beroende av fossila bränslen (minskad miljöbelastning från energianvändning) redovisat stora effektiviseringspotentialer. Uppdraget redovisades den 1 juni 2004 och visar att en väsentlig energibesparing kan uppnås genom relativt enkla åtgärder och flera av föreslagna åtgärder uppges vara lönsamma på kort, respektive medellång tid.

Ovan beskrivna åtgärder samt införandet av EG-direktivet om energideklarering av byggnader (2002/91/EG) förväntas få en stimulerande effekt på energieffektivisering. Regeringen bedömer dock att det finns

skäl att överväga ytterligare kostnadseffektiva insatser för att säkerställa att den totala energianvändningen i sektorn på sikt minskar. Regeringen avser därför att återkomma med förslag till ytterligare insatser för energieffektivisering i bebyggelsen. I detta sammanhang är det viktigt att målkonflikter som kan uppstå vad gäller de kulturhistoriska värdena och inomhusmiljön uppmärksammas.

Skattereduktion för vissa miljöförbättrande installationer i småhus

Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:1204) om skattereduktion för vissa miljöförbättrande installationer i småhus i kraft. Tanken bakom lagstiftningen är att stimulera till vissa miljöförbättrande åtgärder på permanentus. Den exakta avgränsningen av vilka installationer som skulle omfattas skulle ske med beaktande av miljönytta och energieffektivisering samt att kapa effektoppar.

Den nu gällande lagen ger en permanentboende fastighetsägare möjlighet att antingen erhålla skattereduktion för installationer av bi-bränsleeldade uppvärmningssystem i ett nyproducerat småhus eller för installationer av energieffektiva fönster i ett befintligt småhus. Med energieffektiva fönster avses fönster där genomgångskoefficienten inte överstiger 1,2.

Skattereduktion medges med 30 procent av utgifterna för material och när det gäller energieffektiva fönster även för utgifterna för arbete. Skattereduktionen är beloppsmässigt begränsad och kan inte medges med mer än 10 000 kronor för utgifterna för energieffektiva fönster och med 15 000 kronor för bi-bränsleeldade uppvärmningssystem. Lagen är tidsbegränsad och gäller installationer som utförs under tiden 1 januari 2004–31 december 2006.

Skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus

Regeringen föreslog i 2004 års ekonomiska vårproposition att det s.k. ROT-avdraget skulle återinföras. I maj 2004 lämnade regeringen en proposition om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus. Lagen, som är tidsbegränsad, trädde i kraft den 1 november 2004 men gäller åtgärder utförda under tiden 15 april 2004 – 30 juni 2005.

Skattereduktion skall enligt förslaget kunna ges för alla typer av byggnadsarbeten. Endast utgifter för arbete, inte för material, omfattas. En förutsättning för att skattereduktion skall kunna medges är att arbetet utförs på en bostadsbyggnad. Markarbete får endast ingå i underlaget om det avser t.ex. ledningar eller anläggningar för värmeförsörjning i direkt anslutning till en byggnad, vilket innebär att utgifter för arbete vid borrhning för bergvärme omfattas. Även utgifter för arbete i energibesparande syfte, t.ex. tilläggsisolering, omfattas av möjligheten att medges skattereduktion. Skattereduktion medges till ägare av bostadshus, både småhus och hyreshus, med 30 procent av utgiften för arbetskostnaden men med högst 10 500 kronor för småhus, 5 000 kronor för innehavare av bostadsrätt och med det högsta av 20 000 kronor eller ett belopp motsvarande tre gånger fastighetsskatten för bostadsdelen för hyreshus. För hyreshus

finns den ytterligare begränsningen att skattereduktionen inte får överstiga 100 000 euro.

Prop. 2004/05:150

Investeringsstimulans för energibesparande åtgärder och konvertering till förnybar energi i offentliga lokaler

Med hänvisning till de energi- och miljöpolitiska målen gjorde regeringen i 2004 års ekonomiska vårproposition också bedömningen att en särskild investeringsstimulans för energibesparande åtgärder och konvertering till förnybar energi i offentliga lokaler borde införas för perioden den 1 januari 2005 till den 30 juni 2006. Åtgärderna skall även bidra till att öka investeringarna inom bygg- och fastighetssektorn och därmed stimulera till en ökad sysselsättning. I budgetpropositionen för 2005 föreslogs att genomförandeperioden för stödet utsträcks till den 31 december 2006 och när det gäller installation av solceller till den 31 december 2007. De åtgärder som omfattas innebär att lokaler som används för offentlig verksamhet under vissa förutsättningar medges en investeringsstimulans om investeringar sker i energieffektivisering eller konvertering till förnybara energikällor. Stödet medges med upp till 30 procent av de totala kostnaderna för sådana åtgärder upp till 10 miljoner kronor per byggnad. För installation av solceller uppgår stödet till högst 70 procent av den totala kostnaden för en sådan åtgärd upp till 5 miljoner kronor per byggnad. Det totala skattebortfallet beräknas till 2 miljarder kronor. Den förhöjda stimulansen för installation av solceller beräknas svara för 100 miljoner kronor av detta belopp. Det är regeringens ambition att, om behov finns, vid utvärderingen av dessa stöd undersöka möjligheterna till energieffektivisering i andra typer av bebyggelse av liknande karaktär oavsett funktion.

Fastighetsskatten

Taxeringsvärdet skall utgöra 75 procent av fastighetens marknadsvärde. Marknadsvärdet på en viss fastighet beror bl.a. på läge och standard. Miljöinvesteringar ger många gånger högre marknadsvärden vilket på sikt slår igenom på taxeringsvärdena och därmed på fastighetsskatten. Marknadsvärdena varierar över landet vilket innebär att en viss investering påverkar dessa värden, och därmed taxeringsvärdena, på olika sätt i skilda delar. Detta betyder att det inte finns något entydigt samband mellan en miljöinvesterings storlek och dess betydelse för taxeringsvärdet och fastighetsskatteuttaget. Miljömålsrådet har föreslagit att uttaget av fastighetsskatt skall anpassas så att energieffektiviseringsåtgärder inte leder till ökad beskattning. Regeringen avser att analysera förslaget, samtidigt som principen att marknadsvärdet är grunden för fastighetstaxeringen beaktas.

Uppdrag till Boverket

Byggnader står för ca 40 procent av den totala energiförbrukningen i Sverige varav 80–90 procent kan tillskrivas användningsfasen.

Flera studier visar att potentialen för energibesparingar i just användningsfasen är mycket stort och att uppemot en halvering av dagens energianvändning i bostäder och lokaler skulle vara genomförbar med konventionell teknik. I promemorian Strategi för energieffektiv bebyggelse (Miljövårdsberedningen 2004:2) presenterar Miljövårdsberedningen olika strategier för att kunna realisera denna stora potential. I strategin föreslår Miljövårdsberedningen bl.a. att fastighetsbeskattningen ses över och differentieras, att räntefria lån och bidrag införs för energieffektiva lösningar, miljömärkning av produkter och differentierad skatt på vitvaror allt efter deras energiprestanda och att ytterligare styrmedel utvecklas för energieffektivisering i industrin, t.ex. genom särskilda energisparfonder. Vidare föreslås en förändring av energibolagens prissättning som kan ge ökade prisincitament för konsumenternas energianvändning. Miljövårdsberedningen har också studerat möjligheten till skärpta regler för planering och byggande. Det gäller t.ex. förbättrad kommunal energiplanering och skärpta byggregler, energieffektivitetskrav vid bygglov, förbättrad tillsyn och förlängd garantitid. Särskilt stränga krav bör ställas på byggnader som värms med el enligt Miljövårdsberedningen. Ytterligare potential till minskningar finns vid nybyggnation även om effekterna där kommer att bli betydande först på lång sikt på grund av den långsamma omsättnings hastigheten för byggnadsbeståndet.

Regeringen har därför uppdragit åt Boverket att i samverkan med Statens energimyndighet och Naturvårdsverket (dnr M2004/4246/Kb) analysera och konkretisera de åtgärdsförslag i Miljövårdsberedningens strategi för energieffektivisering i bebyggelsen som rör en ändrad lagstiftning vid ny- och ombyggnation samt införande av ekonomiska incitament. Syftet är att i samspel med redan beslutade åtgärder kunna realisera ytterligare energieffektiviseringar i byggnaders driftskede samtidigt som en god inomhusmiljö säkerställs.

Regeringen avser att återkomma med en proposition om ett program för energieffektivisering i bebyggelsen och energismart byggande. Boverkets regeringsuppdrag kommer att utgöra en del av underlaget till denna proposition.

Förnybara energikällor

Regeringens bedömning: Målen för förnybar energi utgör ett viktigt incitament för och styrning av introduktionen av förnybar energi.

Fortlöpande uppföljning av utvecklingen och vidareutveckling av målen är angelägen så att de fortsatt kan spela en stimulerande roll och ge stabilitet för långsiktiga investeringar.

Elcertifikatsystemet är det huvudsakliga styrmedlet för att öka användningen av el från förnybara energikällor. Systemet har utvärderats under 2004. Elcertifikatsystemet bör förlängas i den utsträckning som krävs för att investeringar, exempelvis i storskalig vindkraft, skall komma till stånd. Samtidigt bör ambitionsförmågan i systemet höjas ytterligare. Klimatinvesteringsprogrammet utgör ett viktigt instrument för att stödja introduktionen av förnybar energi vilket kan bidra till en långsiktig strukturell omställning mot en hållbar utveckling.

Förnybar energi blir en viktig fråga i uppföljningen av Johannesburgsdeklarationen och aktionsprogrammet för hållbar utveckling. Resultaten från den globala konferensen i Bonn i början av juni 2004 om förnybar energi bör följas upp nationellt och internationellt.

Skälen för regeringens bedömning

Andelen förnybar energi av den totala energitillförseln är mycket hög i Sverige. Närmare 30 procent baseras på förnybar energi och för elproduktionen är andelen 50 procent under ett normalår. Den svenska energipolitiken betonar vikten av att ytterligare öka användningen av energi från förnybara källor. Visionen är att Sverige på lång sikt skall basera hela sin energitillförsel på förnybar energi. Detta måste ses som ett viktigt steg i riktning mot ett miljömässigt hållbart samhälle och mot att uppnå miljö kvalitetsmålen. Det finns uttryckliga mål på kort sikt om att andelen energi från förnybara källor skall öka, både för total energianvändning och för elproduktionen.

Sedan början av 1980-talet har andelen energi från förnybara källor i förhållande till totalt tillförd energi ökat. Den förnybara energins andel av fjärrvärmeförsörjningen har ökat mycket kraftigt under de senaste 20 åren, från mindre än 20 procent till drygt 70 procent. Den kraftiga ökningen av andelen förnybart förklaras till stor del med den ökade användningen av bibränslen, men användningen av värmepumpar har också ökat. En annan positiv trend med samma effekt är att användningen av industriell spillvärme har ökat och ersatt fossila bränslen. Den höjda skatten på fossila bränslen har haft stor inverkan på denna utveckling. Genom 1997 års energipolitiska program har tillförseln av förnybar el ökat med över 1,5 TWh per år.

EU har antagit ett särskilt direktiv (2001/77/EG), som har till syfte att främja användning av el från förnybara energikällor och skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå. Direktivet innehåller flera delar, bl.a. ursprungsgaranti för förnybar el och minskade hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Medlemsstaterna skall anta nationella vägledande mål för den framtida användningen av el från förnybara energikällor utifrån referensvärden i direktivet. Det övergripande vägledande målet på gemenskapsnivå (EU-15) är 22 procent av elproduktionen 2010.

Den energipolitiska propositionen Energipolitik – Samverkan för en trygg och effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) innehåller flera åtgärder som syftar till att öka tillförseln av el från förnybara energikällor. Målet är att användningen av el från förnybara energikällor skall öka med tio TWh från 2002 års nivå till 2010. Om det visar sig att det finns förutsättningar för att ytterligare öka elproduktionen med förnybara energikällor bedömde regeringen att en lämplig ambitionsnivå skulle vara att öka den årliga förnybara elproduktionen med 15 TWh från 2002 års nivå till 2012. Medlet för att nå det uppställda målet är ett kvotbaserat elcertifikatsystem (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133). Systemet trädde i kraft den 1 maj 2003.

Inför introduktionen av elcertifikatsystemet infördes även ett antal åtgärder för vindkraften. Dessa innebär stöd till teknikutveckling och

marknadsintroduktion, ett nationellt planeringsmål för vindkraft och ett avtrappande övergångsstöd. Syftet med teknikutveckling och marknadsintroduktion är att i samverkan med näringslivet på sikt minska kostnaderna för nyetablering av vindkraft i havs- och fjällområden där också en stor vindkraftspotential finns. Statens energimyndighet har, med utgångspunkt från planeringsmålet, fortsatt arbetet med att utse områden av riksintresse för vindkraft. Myndigheten fattade beslut om sådana hösten 2004.

Klimatinvesteringsprogrammet (Klimp) har också en mycket viktig roll i att stödja ett ökat nyttjande av förnybar energi. Inom ramen för programmet och dess föregångare lokala investeringsprogram (LIP) har stora satsningar gjorts på omställning till förnybara energikällor, bl.a. till utbyggnad av fjärrvärme och konvertering till biobränslen. Klimp diskuteras utförligare längre fram i avsnittet.

Den svenska energipolitiken är inriktad mot att underlätta omställning till ett hållbart samhälle. Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska, och förnybara energikällor. Visionen är att Sverige på lång sikt skall basera hela energitillförseln på förnybar energi. Visionen är tydligt uttalad i strategin för den fortsatta utvecklingen av kärnkraften. Elcertifikatsystemet innehåller tydliga mål på kort sikt för den förnybara elproduktionen. Fjärrvärmens baseras i allt högre grad på biobränslen och spillvärme och användningen av olja för uppvärmning av enskilda fastigheter minskar. Det är också viktigt att berörda statligt ägda bolag aktivt deltar i och bidrar till den omställning av energisystemet som beslutats av riksdagen. Flertalet av de statliga bolagen verkar på affärsmässiga grunder och skall följaktligen ta hänsyn till de villkor som följer av detta. Inom ramen för kravet på affärsmässighet bör dessa statligt ägda företag vara föredömen när det gäller omställningsarbetet.

Enligt regeringens mening finns det dock ett starkt behov av att tydliggöra för alla aktörer den långsiktiga inriktningen av omställningsarbetet för att stimulera investeringar i och driva på en ökad användning av förnybar energi. Av denna anledning avser regeringen fortlöpande se över målen för den förnybara energin och uppdatera och precisera dem för att fortsatt stimulera utvecklingen och skapa långsiktig stabilitet för investeringar i förnybar energi.

När det gäller transportsektorn har förnybara energikällor svårare att vinna inträde på marknaden. Av denna anledning avser regeringen även fortsättningsvis driva en ambitiös politik för introduktionen av biodrivmedel.

Uppföljning av elcertifikat

Elcertifikatsystemet ersatte från och med den 1 maj 2003 huvuddelen av de tidigare stöden till förnybar elproduktion som finansierats över statsbudgeten. Systemet är ett nytt marknadsbaserat styrmedel inom energisektorn som syftar till att stimulera förnybar elproduktion. Målet är att användningen av förnybar energi skall öka med tio TWh från 2002 års nivå till 2010. Systemet berör såväl elleverantörer, elproducenter och nätägare som elanvändare. Lagen (2003:113) om elcertifikat syftar till att

öka mängden el som produceras med hjälp av sol, vind, vatten och bio-bränsle.

Systemet bygger på att producenter av el från förnybara energikällor blir berättigade till elcertifikat för el som produceras från förnybara källor. Producenten kan sälja elen på elmarknaden. Även elcertifikaten kan säljas och ge producenten en ytterligare intäkt. Elproducenten som använder förnybara energikällor får på detta sätt intäkter från både försäljningen av el och från försäljning av certifikat.

För att skapa en efterfrågan på elcertifikat införs en s.k. kvotplikt. Kvotplikten innebär en skyldighet för elkonsumenten att varje år inneha elcertifikat i förhållande till sin elförbrukning under föregående kalenderår. Kvoten bestäms av riksdagen. Om kunderna och elleverantörerna inte fullgör sin kvotplikt skall en kvotpliktsavgift betalas. Allt eftersom mängden certifikat som kunder och elleverantörer måste köpa ökar stiger efterfrågan och därmed priset på certifikat.

Regeringen gav i december 2003 Statens energimyndighet i uppdrag (dnr N2003/9037/ESB) att göra en översyn av elcertifikatsystemet. Uppdraget består av flera delar: en allmän översikt av systemet, statistik, framtida kvotnivåer, torvens roll i systemet, kvotpliktsavgiftens utformning, villkor för konsumenten, vindkraftens förutsättningar och den el-intensiva industrins undantag från kvotplikten. Uppdraget delredovisades i maj 2004 och slutredovisades den 1 november 2004.

Generellt kan sägas att elcertifikatsystemet fungerat tekniskt väl. Aktörerna på elcertifikatmarknaden har anpassat sig snabbt till det nya systemet. Den biobränslebaserade elproduktionen har ökat och ett antal investeringar planeras, bl.a. i biokraft och vindkraft. Regeringen anser dock att elcertifikatsystemet bör förlängas i den utsträckning som krävs för att investeringar, exempelvis i storskalig vindkraft, skall komma till stånd. Samtidigt bör ambitionsförmågan i systemet höjas ytterligare. Regeringen avser att återkomma med konkreta förslag före utgången av 2005.

Strategi för fortsatt introduktion av förnybara drivmedel

Regeringens bedömning: En långsiktig introduktion av förnybara fordonsbränslen bör fortsatt främjas.

Ett lagförslag om skyldighet för bensinstationer att tillhandahålla förnybara fordonsbränslen som kan träda i kraft den 1 januari 2006 läggs fram.

Specifikationen för miljöklass 1 diesel ändras, så att det blir möjligt att blanda in upp till fem procent RME i all diesel.

Ett drivmedelcertifikatsystem bör utredas vidare med målet att detta system skall kunna träda ikraft den 1 januari 2009.

Direktiv 98/70/EG bör ändras så att den högsta tillåtna mängden etanolinblandning i bensin höjs från fem procent till tio procent.

En introduktion av förnybara drivmedel är ett komplement till åtgärder för att effektivisera transportsystemet när det gäller att minska nettoutsläppen av koldioxid från transportsektorn.

De biodrivmedel som används i större utsträckning i Sverige är bioetanol, rapsmetylester (RME) och biogas. Övriga biodrivmedel, såsom syntetisk biodiesel och tyngre bioalkoholer, förekommer i mycket små mängder. Stockholms kommun använder dessutom vätgas producerad med grön el för driften av tre bränslecellsbusar.

Regeringen har givit Vägverket i uppdrag att se över specifikationen för miljöklass 1 diesel, så att det blir möjligt att blanda in upp till fem procent RME i all diesel. I uppdraget ingår även att undersöka miljö- och hälsoeffekterna från fordonsemissioner vid inblandning av fem procent RME i miljöklass 1 diesel. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2005.

Under 2003 har importen av drivmedelsetanol ökat kraftigt från att tidigare ha legat på en relativt låg nivå. Importerad etanol utgör nu större delen av Sveriges totala användning av etanol som drivmedel. Svensk etanolproduktion för drivmedel utgörs i huvudsak av företaget Agroetanols produktion i Norrköping.

Omkring 85 procent av all drivmedelsetanol används för låginblandning i bensin. Vid årsskiftet 2003/04 innehöll ca hälften av all 95-oktanig bensin fem procent etanol. Resten av drivmedelsetanolen används i ren eller nästan ren form (E85) i personbilar och bussar för kollektivtrafik.

EG-direktivet (98/70/EG) om kvaliteten på bensin och bränslen tillåter högst fem procent inblandning av etanol i bensin. Under 2005 skall kommissionen göra en översyn av bl.a. bränslespecifikationerna i direktivet. Sverige driver att den tillåtna högsta inblandningen av etanol i bensin höjs från fem till tio procent.

Enligt Vägverkets publikation 2005:28 svarar biodrivmedel för 2,6 procent av den totala mängden drivmedel i transportsektorn

Det finns i dag ett hundratal tankställen i landet där bilister kan tanka förnybara fordonsbränslen. För att få ett större genomslag för alternativt drivna fordon behövs dock ett mer heltäckande distributionsnät. Ett arbete för att öka antalet pumpar med alternativa bränslen pågår därför f.n. inom Regeringskansliet.

Förnybara fordonsbränslen i kollektivtrafik är viktigt, liksom kommuners val att använda förnybara bränslen. LIP och Klimp har haft betydelse, exempelvis Östersunds offensiva satsning på miljöanpassade fordon och att hushållsavfallet i Vänersborg blir fordonsbränsle. Det är viktigt att lokala resurser kan tas till vara och utnyttjas. Till de bränslen som är särskilt lämpade för lokal produktion inom ramen för ett kretsloppstänkande hör biogas och deponigas. Miljömässigt har sådana projekt två effekter: dels minskar behovet av fossila bränslen med minskade koldioxidutsläpp som följd, dels minskar avgången av metan från avlopp och avfall. Ett flertal kommuner har satsat särskilt på biogasanläggningar, vilket gjort att Sverige i ett internationellt perspektiv har kommit långt på detta område.

I EG-direktivet (2003/30/EG) om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel ges allmänna riktlinjer som

innebär att varje medlemsland skall sätta nationella, vägledande mål för introduktionen av biodrivmedel och andra förnybara drivmedel. Målen skall sättas utifrån referensvärden som gäller för EU som helhet. Referensnivån är satt till två procent för 2005 beräknat som andel energiinnehåll av den totala energianvändningen inom transportsektorn och 5,75 procent för 2010.

I Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/2001:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) angav regeringen att en strategi skulle fastställas för hur introduktion av förnybara drivmedel skulle främjas med hjälp av skattenedsättning.

I budgetpropositionen för 2002 presenterades huvudkomponenterna för en sådan skattestrategi för alternativa drivmedel. För att garantera de koldioxidneutrala drivmedlens konkurrenskraft, har regeringen i budgetpropositionen för 2004 utvecklat den tidigare presenterade skattestrategin för alternativa drivmedel. Koldioxidneutrala drivmedel befrias från och med 2004 från både koldioxidskatt och energiskatt inom ramen för ett program som är avsett att sträcka sig över en femårsperiod. Detta gäller under förutsättning att strategin godkänns såsom förenlig med EG-fördragets statsstödsregler.

Regeringen tillkallade i juli 2003 en särskild utredare med uppgift att föreslå mål och strategier för en fortsatt introduktion av förnybara fordonsbränslen (dir. 2003:89). I uppdraget ingick bl.a. att utreda frågan om skyldighet för bensinstationer att tillhandahålla minst ett förnybart fordonsbränsle 2005. Vidare ingår att analysera möjligheten att införa någon form av drivmedelscertifikat för att främja introduktion av förnybara fordonsbränslen och presentera författningsförslag till ett sådant system.

Den 30 januari 2004 överlämnade utredaren ett delbetänkande (SOU 2004:4) med förslag bl.a. till det nationella, vägledande målet för 2005. Delbetänkandet har remissbehandlats. Därefter har regeringen arbetat vidare på utredningens förslag om skyldighet för bensinstationer att tillhandahålla förnybara fordonsbränslen. Det nya förslaget syftar till en successiv utbyggnad av tankställen för förnybart motorbränsle med början 2006 och fram till 2009. Utbyggnaden skall årligen innebära en ökning av antalet tankställen med förnybara motorbränslen. Förslaget remissbehandlas under våren 2005.

Regeringen instämmer i utredarens bedömning att marknadsaktörernas ambition för 2005 kommer att vara högre än EU:s referensnivå på två procent. Riksdagen beslutade därför den 16 december 2004 (prop. 2004/05:1, UO:21, bet. 2004/05:NU3, rskr. 2004/05:120) att det nationella vägledande målet för 2005 sätts till tre procent.

En högre ambitionsnivå för det nationella vägledande målet utgör framför allt en signal till aktörerna på marknaden. Utfallet på kort sikt beror på hur marknaden utvecklats utifrån den skattestrategi som redan beslutats.

I slutbetänkandet, som överlämnades i januari 2005, föreslår utredaren att det nationella målet för 2010 skall sättas till 5,75 procent. Målet skall nås bl.a. genom att Sverige verkar för en ändring i direktivet (98/70/EG i dess lydelse enligt direktiv 2003/17/EG) om kvaliteten på bensin och bränslen så att en ökad låginblandning av biodrivmedel i bensin kan komma till stånd samt att gränsen för inblandning av FAME (fettsyra-

metylestrar, Fatty Acid Methyl Ester) i miljöklass 1 dieselolja ökas till fem procent. Utredaren föreslår också att ett drivmedelcertifikatsystem bör utredas vidare med målet att detta system skall kunna träda i kraft den 1 januari 2009. Utredaren föreslår även att staten skall finansiera forskning, utveckling och demonstrationsprogram med 150 miljoner kronor per år för perioden 2005–2009. Utredningens slutbetänkande om förnybara fordonsbränslen skall remissbehandlas fram till juli 2005.

Med syfte att nå de nationella målen har regeringen givit Vägverket tre särskilda uppdrag. I det första uppdraget skall Vägverket ta fram underlag för miljöklassning och beskattning av diesel med inblandning av fem procent fettsyrametylestrar. I det andra uppdraget skall Vägverket granska förutsättningarna för en svensk reglering som tillåter efterkonvertering av personbilar. De efterkonverterade personbilarna skall utan att komma i konflikt med EU:s tillverkaransvar för avgasrening drivas med alternativa eller förnybara drivmedel. Båda nämnda uppdrag skall göras i samarbete med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter. I det tredje uppdraget skall Vägverket i samråd med Naturvårdsverket och Rikspolisstyrelsen utarbeta ett förslag till miljöbilsdefinition samt en strategi för hur definitionen kan utvecklas över tiden för att förlöpande främja introduktionen av de miljömässigt bästa bilarna. Förslaget till definition skall kunna användas vid statens inköp och leasing av personbilar från och med 2006.

Ett av de viktigaste hindren som måste övervinnas för att klara EU:s indikativa mål på en substitution av bensen och dieselolja motsvarande 5,75 procent på energibas till 2010 är en ökad inblandning av alkoholer i bensen utöver de fem procent etanol som blandas in redan i dag. En ändring av gränserna för inblandning av alkoholer i bensen kräver att direktiv 98/70/EG förändras.

Den viktigaste orsaken till varför det är så svårt att få acceptans för bensen med en inblandning av tio procent etanol inom EU verkar vara kunskapsbrist. För att få till en ändring driver Sverige fortsatt frågan, bl.a. genom att sammanställa ett underlag som skall fylla denna brist.

Uppföljning av Bonnkonferensen juni 2004

Som en uppföljning till världstoppmötet i Johannesburg 2002 om hållbar utveckling har en global konferens om förnybar energi genomförts i Bonn, Tyskland, i början av juni 2004. Tyskland var värd för denna konferens. Konferensen, renewable2004, syftade till att samla världens länder kring ett program för att främja utvecklingen och introduktionen av förnybar energi globalt. Konferensen hade föregåtts av fyra regionala konferenser där regionala program för förnybar energi diskuterats.

Konferensen blev en betydande framgång och resulterade i en deklARATION som representanterna för 154 länder stod bakom. Konferensen antog också ett aktionsprogram med ca 200 konkreta initiativ för att stödja förnybar energi världen över. Sverige bidrog i detta sammanhang med två internationella initiativ. De avser att stärka den institutionella kapaciteten i Östafrika respektive Östeuropa för att på så sätt gynna efterfrågan på förnyelsebar energi. Sverige bl.a. betonade betydelsen av teknikutveckling, att lämpliga drivkrafter för introduktion av förnybar energi måste införas, t.ex. en koldioxidbeskattning, och att

man bör se över och avskaffa snedvridande subventioner inom energisektorn. Konferensen bildar ett avstamp för den behandling av energifrågorna inom FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD) som inleds 2006. Genomförandet av aktionsprogrammet bör följas upp och rapporteras till CSD.

Utvecklingen inom EU

Inom EU bedrivs f.n. ett intensivt arbete med att utveckla och förhandla ny lagstiftning med bäring på energieffektivisering och främjandet av förnybar energi, bl.a. som ett led i EU:s strävanden att nå åtagandena inom Kyotoprotokollet. Det är viktigt för Sverige att driva på denna utveckling och bidra till att utformningen av sådan ny lagstiftning ger kostnadseffektiva bidrag till arbetet med energieffektivisering och förnybar energi. Ett arbete pågår också att införa ett par nya viktiga direktiv i svensk lagstiftning.

Ett direktiv om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG) skall vara genomfört i medlemsstaterna den 4 januari 2006. Syftet med direktivet är att främja en effektivare energianvändning i byggnader för att minska utsläppen av klimatpåverkande gaser samt att minska EU:s importberoende av energi. Hänsyn skall härvid tas till lokala förhållanden, inomhusklimat och kostnadseffektivitet.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur direktivet om byggnaders energiprestanda skall genomföras i Sverige. Utredaren har redovisat uppdraget till regeringen i november 2004 (SOU 2004:109) och betänkandet remissbehandlas f.n. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under 2005 med förslag till hur EG-direktivet om byggnaders energiprestanda skall genomföras i Sverige.

Direktivet om främjande av kraftvärme (2004/8/EG) syftar till ökad energieffektivisering och förbättrad försörjningstrygghet genom att skapa ett ramverk för främjande av högeffektiv kraftvärme. Utgångspunkten är att kraftvärme är ett effektivt redskap för att uppnå ökad energieffektivitet och bidra till minskade koldioxidutsläpp. Direktivet innebär bl.a. att ursprungsgarantier för högeffektiv kraftvärme införs. Det skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 21 februari 2006. Fjärrvärmeutredningen (N 2003:03) har fått i tilläggsuppdrag att lämna förslag till hur direktivet skall genomföras i Sverige (dir. 2004:58). Tilläggsuppdraget har redovisats i betänkandet Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden (SOU 2005:33) och remissbehandlas f.n.

Programmet Intelligent Energi – Europa innehåller åtgärder på energiområdet under perioden 2003–2006 och ersätter det tidigare ramprogrammet för energi som löpte ut 2002. Programmet inriktas på förstärkta åtgärder avseende energieffektivisering och förnybara energikällor. Nytt är energisamarbete med utvecklingsländerna och energianvändningen i transportsektorn. Ett särskilt genomförandeorgan – Exekutiva byrån för intelligent energi – ansvarar för genomförandet av programmet.

Kommissionen presenterade i augusti 2003 ett förslag till ramdirektiv om krav på ekodesign av energianvändande produkter (ändring av rådets direktiv 92/42/EEG (KOM/2003/0453 slutlig)). Direktivets syfte är att förbättra produkternas energieffektivitet och miljöpåverkan under hela livscykeln och integrera detta i produktdesignen. Genom att förbättra

energianvändande produkters resurseffektivitet vill man uppnå en hållbar utveckling och bidra till försörjningstryggheten för energi.

Sedan 1995 finns ett energimärkningssystem i enlighet med direktiv 92/75/EEG för hushållsapparater som f.n. omfattar ett tiotal produktgrupper. Konsumentverket är den myndighet som svarar för efterlevnaden av energimärkningssystemet i Sverige och utfärdar föreskrifter för energimärkningen av respektive produkt.

Åtgärdsprogrammen för kvävedioxid och partiklar i Stockholm och Göteborg

I december 2004 fastställde regeringen åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län och i Göteborgsregionen. Programmen, som har utarbetats av länsstyrelserna i de berörda länen, anger bl.a. de åtgärder som behöver vidtas och vilken myndighet eller kommun som har ansvaret. Programmen riktar sig till myndigheter och kommuner och dessa är skyldiga att inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs. Några nya befogenheter följer inte av ett åtgärdsprogram utan åtgärderna skall genomföras med de verktyg som myndigheter och kommuner har till sitt förfogande.

Åtgärdsprogrammen bidrar också till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*. Åtgärderna skall vara genomförda senast den 31 december 2005. Regeringen gav också länsstyrelserna i uppdrag att upprätta förslag till kompletterande åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid respektive partiklar (PM10) skall kunna uppnås. Förslagen skall vara klara senast den 31 december 2005. Länsstyrelserna skall efter genomfört samråd fastställa de kompletterande åtgärdsprogrammen. Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid får inte överskridas efter den 31 december 2005 och miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) får inte överskridas efter den 31 december 2004. Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid överskrids i dag och kommer med stor sannolikhet att överskridas efter 2005 på ett antal gator och vägar i Stockholms län om inte åtgärder vidtas. Länsstyrelsen i Stockholms län anger att utgångspunkten för arbetet med åtgärdsprogrammet för kvävedioxid i Stockholms län har varit att förena uppfyllande av miljö kvalitetsnormerna med Stockholmsregionens tillväxt så att angelägna trafik- och bostadsförsörjningsprojekt skall kunna genomföras.

Miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10) överskrids i dag i stora delar av Stockholms innerstad samt längs med vägarna i länet med mer än 50 000 fordon per dygn. Även på kommunala gator utanför innerstaden i närheten av trafikleder med omfattande trafik överskrids normen. Överskridanden sker inte bara i Stockholms kommun utan även i andra kommuner i länet. Olika utredningar har också visat att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid kommer att överskridas i vissa delar av Göteborg, främst längs de stora lederna, om inga åtgärder vidtas.

Åtgärder som behöver vidtas i Stockholms län för att minska halterna av kvävedioxid är t.ex. att utveckla och tillämpa miljökrav vid upphandling av persontransporter och tunga transporter, åtgärder inom parkeringspolitiken samt åtgärder som rör tunga fordon, såsom skärpta miljökrav i miljözonen och åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken på

Hornsgatan i Stockholm. I Göteborg behöver åtgärder vidtas för att minska halterna av kvävedioxid, t.ex. genom att öka utbudet av kollektivtrafik och öka framkomligheten för bussar. Åtgärder behöver också vidtas inom parkeringspolitiken och för att minska utsläppen från tunga fordon, t.ex. utvidga miljözonen geografiskt och öka lastfaktorn för distributionsfordon i inre delarna av miljözonen. Dessutom behövs satsningar på kollektivtrafiken.

Exempel på åtgärder för att sänka halten av partiklar i luften Stockholms län är åtgärder i de delar av vägnätet där det finns risk för extremt höga partikelhalter, åtgärder för att öka kunskapen om halkbekämpning samt användning av olika beläggingsmaterial och olika metoder för barmarksrenhållning. Dessutom behövs åtgärder för att minska bidragen till partikelhalterna från fartyg, arbetsmaskiner och småskalig fastbränsleledning. De ansvariga parterna diskuterar f.n. utformningen av en sådan informationskampanj.

I Norge och Finland har andra åtgärder också prövats med viss framgång. I Trondheim liksom i Oslo har en särskild dubbdäcksavgift tagits ut för att minska användningen av dubbade vinterdäck. Detta har visat sig vara ett effektivt styrmedel. I Helsingfors har tvättad bergskross, där de finaste partikelfraktionerna tagits bort, använts i stället för sand. Man har också ökat saltanvändningen under vintern. I ogynnsamma situationer när dammhalten förväntats öka har gatorna bevattnats med en saltlösning.

Upphandling av entreprenadmaskiner och transporttjänster m.m.

Regeringens bedömning: Vägverket ges i uppdrag att i samråd med AB Svenska Miljöstyrningsrådet utveckla upphandlingskrav för entreprenadmaskintjänster samt för transporttjänster med tunga fordon med särskilt låga utsläpp med syftet att stimulera införandet av ren teknik innan den blir obligatorisk.

Skälen för regeringens bedömning

Större dieseldrivna arbetsmaskiner är i dag vanligen obeskattade och oregistrerade. Detta förhållande gör att det tekniskt sett är i praktiken omöjligt att införa ett skatteincitament som gynnar maskiner med särskilt låga utsläpp trots att EU nu antagit långt gående avgaskrav som introduceras i tre steg fram till 2016. Samtidigt kan sådan teknik lämna ett viktigt bidrag till att infria de delmål som knyts till utsläppen av partiklar och kväveoxider främst inom miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Då marknaden för entreprenadtjänster påverkas starkt av ett begränsat antal större kunder som statliga myndigheter, kommuner och större företag är samordnade upphandlingskrav ett effektivt alternativt styrmedel. Även om det är möjligt att differentiera beskattningen av tunga fordon för att gynna renare teknik, kan samordnade upphandlingskrav vara ett effektivt styrmedel även i det fallet.

Vägverket har nyligen övertagit ansvaret för den nationella tillämpningen av avgasregelverket från Naturvårdsverket och är dessutom den

största kunden på marknaden för entreprenadmaskinstjänster. Regeringen avser därför att ge Vägverket i uppdrag att i samråd med AB Svenska Miljöstyrningsrådet samordna utvecklingen av upphandlingskrav för entreprenadmaskintjänster samt för transporttjänster med tunga fordon.

För att öka andelen miljöanpassade bilar i den statliga förvaltningen beslutade regeringen i december 2004 i förordningen (2004:1364) om myndigheters inköp och leasing av miljöbilar att motsvarande 25 procent av alla statliga bilar som köps in 2005 skall vara miljöbilar. För 2006 har målet satts till 35 procent.

Kollektivtrafiken

En ökad andel kollektivt resande är en viktig komponent i ett långsiktigt hållbart transportsystem. Det senaste decenniet har dock resandet i den lokala och regionala kollektivtrafiken stagnerat samtidigt som vissa kvalitetsproblem börjat dyka upp. Även om huvudansvaret för kollektivtrafiken ligger på kommuner och landsting är det ett brett samhällsintresse att kollektivtrafiken utvecklas och av väsentlig betydelse för möjligheterna att uppnå flera miljökvalitetsmål. För att utreda och föreslå vad som utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv kan göras för att stimulera kollektivtrafikens utveckling tillsatte regeringen Kollektivtrafikkommittén 2001. Kommittén lämnade ett stort antal förslag i sitt slutbetänkande (SOU 2003:67). Regeringen avser att återkomma med ett samlat ställningstagande till Kollektivtrafikkommitténs förslag i den transportpolitiska propositionen 2005.

Godstransporter

Ett effektivt godstransportsystem är viktigt inte bara från ett näringslivsperspektiv utan också från ett miljöperspektiv. Mot bakgrund av den prognostiserade ökningen av godstransporterna måste utsläppen minska. Genom en förbättrad logistik kan man uppnå såväl effektivitetsvinster som minskad miljöpåverkan. I detta perspektiv framstår det som centralt att utveckla fordonen och infrastrukturen liksom att skapa förutsättningar för en ökad samverkan mellan trafikslagen genom en utveckling av terminaler, knutpunkter och informationssystem. Regeringen tillsatte 1998 en särskild Godstransportdelegation som hade i uppgift att forma en övergripande godstransportstrategi och vara ett forum för samverkan mellan staten och näringslivet. Delegationen lämnade i juli 2001 ett betänkande med en strategi för hur en hållbar utveckling kan uppnås inom godstransportsystemet (SOU 2001:61). År 2002 förnyades delegationens mandat. Huvuduppdraget för den nya Godstransportdelegationen var att föreslå åtgärder från statens sida för att främja samverkan mellan trafikslagen i arbetet med att uppnå ett hållbart transportsystem. Godstransportdelegationens slutbetänkande lämnades i juli 2004 (SOU 2004:76) och har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma med ett samlat ställningstagande till Godstransportdelegationens förslag i den transportpolitiska propositionen 2005.

Regering och riksdag har anslagit sammanlagt 1040 miljoner kronor för stöd till klimatinvesteringsprogram (Klimp) åren 2002–2006. I de två första bidragsomgångarna 2003 och 2004/05 har 810 miljoner kronor fördelats till 47 program med 289 olika åtgärder inom framför allt transport- och energisektorerna. Dessutom har sex särskilda projekt beviljats bidrag (s.k. guldklimpar). Sammanlagt har 23 procent gått till investeringar i transportsektorn där merparten avser fortsatt introduktion av biogasfordon. Ytterligare 56 procent har fördelats på energiprojekt, främst utbyggnad av fjärrvärme och konvertering till biobränslen. Dessutom gick tio procent av bidraget till olika informationsprojekt, där en stor andel är kopplad till trafikområdet. Till detta kommer att tio procent av bidragen går till avfallsområdet, huvudsakligen till främjande av biogasproduktion.

De beviljade programmen beräknas leda till minskade utsläpp av växthusgaser motsvarande 365 000 ton koldioxidekvivalenter per år. Det leder även till minskad energianvändning med 570 000 MWh. Investeringarna leder i många fall även till minskade utsläpp av andra ämnen, vilket bidrar till att uppnå bl.a. miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Ingen övergödning*, *Bara naturlig försurning* och *En god bebyggd miljö*.

Investeringar med mycket lång livslängd är väsentliga i en långsiktig klimatstrategi eftersom investeringsbeslut i dag bestämmer förutsättningarna för resursanvändningen för en lång tid framöver. Byggnader, energi och transportinfrastruktur är i detta sammanhang nyckelområden. Vid nybyggnation finns de största förutsättningarna att minska energianvändningen till en låg kostnad. I samband med omfattande renoveringar är det också viktigt att incitamenten styr mot minskad energianvändning. Infrastrukturinvesteringar och lokaliseringsfrågor i den fysiska planeringen kan långsiktigt ha stor betydelse för hur transportarbetet utvecklas.

Det är också viktigt att skapa gynnsamma och stabila förutsättningar för ökad användning av förnybar energi, som är av stor betydelse för den fortsatta omställningen av transport- och energisystemet. Investeringar bör i första hand göras i sådan energiinfrastruktur som även på längre sikt kan användas när utsläppen av växthusgaser behöver minska ytterligare.

Ökad energieffektivitet i alla delar av samhället är ett annat nyckelområde. Den pågående utbyggnaden av fjärrvärmenätet som ersättning för bl.a. direktverkande el och olja för uppvärmning är ett exempel på en effektiviseringsåtgärd som kan bidra både till att kortsiktiga och långsiktiga mål nås. En förbättring av nya bilar bränsleeffektivitet ger vissa positiva effekter i ett kortsiktigt perspektiv men påverkar även utsläppen på lång sikt eftersom bilar i den svenska fordonsparken har en lång livslängd.

Teknikspridning och utveckling av ny teknik är centralt för att klara långsiktiga mål och förutsätter ett samspel mellan innovatörer, entreprenörer och marknad. För att teknikutvecklingen skall ta fart är en marknadsefterfrågan nödvändig och skapandet av nischmarknader kan vara ett bidrag för att de långsiktiga klimatmålen skall kunna uppnås. Investeringsbidrag är i detta sammanhang ett strategiskt viktigt instru-

Utvecklingen av program för fysisk planering i kommunerna

Fysisk planering kan bidra till att minska utsläppen från energi- och transportsektorerna. En del i arbetet är att verka för att bättre integrera utbudet av bostäder, arbetsplatser och service för att begränsa transportbehovet. Genom en framåtsyftande trafikplanering i tätorterna med satsningar på goda kollektiva förbindelser och attraktiva och säkra gång- och cykelvägar kan biltrafiken minskas eller begränsas. I översiktsplaneringen kan kommunerna också utveckla systemtänkandet när det gäller såväl befintlig som tillkommande kollektivtrafik. En viktig åtgärd är att göra kollektivtrafiken mer kundorienterad så att den blir ett verkligt alternativ till bilen för så många som möjligt. För att minska långväga transporter på landsväg krävs att infrastrukturplaneringen gynnar spårbundna och vattenbaserade transportsätt. Den fysiska planeringen kan också medverka till att främja en bebyggelsestruktur som gynnar t.ex. fjärrvärmeanslutning vilket i sin tur kan bidra till minskade utsläpp vid uppvärmning. Kommunerna, som är ansvariga för den fysiska planeringen, har både en mycket viktig roll att spela i och ett stort ansvar för denna samhällsutveckling. Det gäller inte minst att utveckla program för transporter, energieffektivisering och introduktion av förnybar energi som kan vara underlag för den fysiska planeringen. En särskild fråga gäller externa handelscentra. Både när det gäller kommunernas detaljplaner och översiktsplaner kommer krav att ställas på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) vid etablering av köpcentrum. Regeringens proposition (prop. 2004/05:59, bet. 2004/05:BoU6, rskr. 2004/05:169) om Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m. innehåller krav på miljökonsekvensbeskrivningar när en detaljplan medger etablering av bl.a. köpcentrum. Lagen trädde i kraft den 1 maj 2005.

Inom kort kommer också EG-direktivet om strategiska miljökonsekvensbeskrivningar (SEA) att genomföras vilket innebär att krav även kommer att ställas på MKB om översiktsplaner medger etablering av köpcentrum.

Ekonomiska styrmedel inom transportsektorn

Regeringens bedömning: För att nå uppsatta delmål krävs ytterligare utsläppsminskningar i transportsektorn. Redan i dag används ett stort antal ekonomiska styrmedel i transportsektorn. För att ytterligare öka miljöstyrningen och därmed minska utsläppen i transportsektorn behövs en fortsatt utveckling av de ekonomiska styrmedlen. Detta kan exempelvis ske inom ramen för den fortsatta gröna skatteväxlingen.

Det behövs ytterligare ekonomiska incitament för att få bilköpare att välja bränslesnålare bilar än vad som finns i dag. En koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta fordon införs under 2006 för att öka miljöstyrningen i fordonsbeskattningen.

En miljöinriktad skatteomläggning för tunga fordon bör införas under 2006.

Trängselskatt kan bidra till en minskning av utsläppen av kväveoxider, partiklar, kolväten och koldioxid.

En kilometerskatt för tunga fordon kan vara en viktig åtgärd för att bidra till en hållbar utveckling av vägtrafiksektorn och till att miljö-kvalitetsmålen uppnås.

De nya svenska differentierade farledsavgifterna ökar de ekonomiska incitamenten för sjöfarten att minska utsläppen till luft genom att använda lågsvavlig olja och installera kväveoxidrening.

Fortsätta aktivt arbete för att ett system med differentierade sjöfartsavgifter införs inom EU är angeläget. Även systemet med differentierade landningsavgifter är viktigt för att minska flygets miljöpåverkan.

Skälen för regeringens bedömning

Kraftfulla kompletterande åtgärder krävs inom transportsektorn, i synnerhet inom vägtrafiken, om utsläppsmålen för växthusgaser, kväveoxider och partiklar skall nås. Enligt prognoser i Kontrollstation 2004 fortsätter utsläppen av växthusgaser från transportsektorn att fortsätta öka fram till 2020 utan ytterligare åtgärder.

Ekonomiska styrmedel kan användas för att internalisera de externa kostnader som transporter ger upphov till och därmed bidra till ett mer effektivt transportsystem. En korrekt prissättning av olika transportslag som tar hänsyn till effekter på miljö och människors hälsa gynnar mer miljöanpassade transporter och bidrar till att effektivisera energianvändningen i transportsektorn.

I budgetpropositionen för 2001 presenterade regeringen en strategi för grön skatteväxling. Det samlade utrymmet för skatteväxling under perioden 2001 till 2010 är 30 miljarder kronor. Hittills har en skatteväxling om drygt 13,5 miljarder kronor genomförts. Det övergripande syftet med skatteväxlingen är att bidra till att de av riksdagen fastställda miljö-kvalitetsmålen nås. Detta förutsätter att åtgärder riktas mot flera sektorer. De höjningar av energi- och miljöskatter som genomförts tidigare inom ramen för den gröna skatteväxlingen har haft sin tyngdpunkt på el och uppvärmningsbränslen. I skatteväxlingen 2001–2004 sänktes dessutom energiskatterna på bensin och dieselolja samtidigt som den generella koldioxidskatten höjdes. Höjningar av energiskatten på dieselolja har tillkommit 2001 och 2004. Den samlade beskattningen av vägtrafiken täcker inte alltid fullt ut de externa samhällskostnader, inklusive externa miljöeffekter, som transporter ger upphov till.

I den gröna skatteväxlingen för 2005 lades tyngdpunkten för första gången på transportsektorn med höjningar av fordonsskatten för lätta fordon och energiskatten på bensin och dieselolja. Dessutom höjdes energiskatten på el som förbrukas av hushåll och servicenäringar.

Redan i dag används ett stort antal ekonomiska styrmedel i transportsektorn. Regeringen bedömer dock att en fortsatt utveckling av de ekonomiska styrmedlen behövs för att ytterligare öka miljöstyrningen och därmed minska utsläppen i transportsektorn. Detta kan exempelvis ske inom ramen för den fortsatta gröna skatteväxlingen.

Vägtrafikskatteutredningen lämnade i sitt slutbetänkande Skatt på väg (SOU 2004:63) förslag på en koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta fordon under 3,5 ton. Utredningen föreslår att fordonsskatten läggs om till att vara baserad på koldioxidutsläpp i stället för på vikt i syfte att öka miljöstyrningen. Utredningens förslag har remissbehandlats och bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Regeringen bedömer att det behövs effektiva ekonomiska incitament för att få bilköpare att i större utsträckning välja bränslesnåla bilar. I budgetpropositionen för 2005 aviserades därför att en koldioxidbaserad fordonsskatt för lätta fordon bör införas. Inledningsvis skall den nya fordonsskatten gälla enbart för personbilar av modellår 2006 eller senare samt för personbilar som uppfyller minst miljöklass 2005, miljöklass El eller miljöklass Hybrid. Förutom personbilar skall även andra lätta fordon på sikt omfattas av den nya koldioxidbaserade fordonsskatten.

Regeringen avser att återkomma till denna fråga under året så att nya regler skall kunna träda i kraft under 2006. Det förslag om koldioxid-differentierad fordonsskatt för lätta fordon som Vägtrafikskatteutredningen presenterade beräknas innebära en marginell minskning av nya bilar genomsnittliga koldioxidutsläpp. Enligt utredaren kan en kraftigare koldioxidrelatering minska utsläppen ytterligare.

Miljöinriktad fordonsskatteomläggning för tunga fordon

Vägtrafikskatteutredningen har i sitt slutbetänkande Skatt på väg (SOU 2004:63) lämnat förslag på en miljöinriktad skatteomläggning av fordonsskatten för tunga fordon. Förslaget innebär att tunga fordon (över 3,5 ton), som uppfyller de senaste obligatoriska avgaskraven för nya fordon eller högre krav får en sänkt fordonsskatt. Förslaget bedöms öka användningen av fordon med liten miljöpåverkan genom att stärka incitamenten att tidigarelägga köp av nya fordon i bättre miljöklass.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att en starkare miljöstyrning av den tunga fordonsflottan är nödvändig. Eftersom nästa miljöklass blir obligatorisk under 2006 bör dock gränserna för vilka klasser som skall gynnas skattemässigt ses över. Regeringen avser att arbeta för att de nya reglerna skall kunna träda i kraft den 1 oktober 2006.

Förmånsbeskattningen av bilförmån

Förmånsbeskattningens utformning har betydelse för den svenska bilparkens sammansättning eftersom ungefär 17 procent av nybilsförsäljningen utgörs av tjänstebilar. Vägtrafikskatteutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande Skatt på väg (SOU 2004:63) att förmånsbeskattningen utgör ett verkningsfullt ekonomiskt styrmedel och att den bör användas för att styra mot trafiksäkerhet och bättre miljö. Nuvarande bilförmånsregler ändrades 1997. Regeländringen syftade till att bilförmånstagare skulle betala drivmedlet för privat körning. Utvärderingen av regeländringen visar att beslutet att beskatta det fria drivmedlet haft en signifikant effekt i form av minskad körsträcka.

Trängselskatt

Lagen (2004:629) om trängselskatt trädde i kraft den 1 januari 2005. Lagen är utformad så att den kan tillämpas i olika tätorter. Den kommer inledningsvis endast att tillämpas vid passage av vissa angivna betalstationer i Stockholms innerstad under en försöksperiod fram till och med utgången av juli 2006. Enligt propositionen om trängselskatt (prop. 2003/04:145, bet. 2003/04:SkU35, rskr. 2003/04:265) kommer en utvärdering av effekterna av trängselskatten i Stockholms kommun att genomföras under försöksperioden.

Trängselskatt skall inte betalas för bl.a. miljöanpassade bilar, dvs. bilar som är utrustade med teknik för drift helt eller delvis med el, alkohol eller med annan gas än gasol (prop. 2004/05:1).

Trängselskatt kan, om försöket i Stockholms innerstad utfaller framgångsrikt och permanentas, bidra till att nå miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning* genom minskade utsläpp från trafiken av kväveoxider, partiklar, kolväten och koldioxid.

Kilometerskatt

Vägtrafikskatteutredningen (SOU 2004:63) har i sitt slutbetänkande lämnat förslag på hur ett kilometerskattesystem för tunga fordon kan utformas. Förslaget innebär att kilometerskatt tas ut för lastbilar med en totalvikt över 3,5 ton och omfattar hela det allmänna vägnätet. I ett inledningsskede anser utredningen att skatten endast bör differentieras med avseende på fordonets egenskaper ("EURO-klass" samt totalvikt). När systemet är stabilt kan komplexiteten öka genom en ytterligare differentiering med avseende på tätort och landsbygd. En sådan differentiering skulle bättre avspegla de externa marginalkostnaderna.

Regeringen anser att införandet av en kilometerskatt för tunga fordon kan vara en viktig åtgärd för att bidra till en hållbar utveckling av vägtrafiksektorn och till att miljökvalitetsmålen uppnås. En sådan skatt kan ge goda möjligheter att internalisera de externa kostnader som godstrafik på väg medför och därmed bidra till ett mer effektivt transportsystem. Vid den fortsatta behandlingen av utredarens förslag bör möjligheten att utnyttja potentialen för ytterligare differentiering och effekterna på företagets konkurrenskraft studeras närmare. Regeringen avser att återkomma till frågan i den transportpolitiska propositionen.

Enligt Vägtrafikskatteutredningen kan ett kilometerskattesystem tidigast införas 2008. Miljöeffekterna till 2010 bedöms därför bli små men kan på längre sikt bli betydande. Enligt beräkningar av Naturvårdsverket och Statens energimyndighet till Kontrollstation 2004 skulle införandet av kilometerskatt 2008 ge en koldioxidreduktion på 0,3 miljoner ton koldioxid per år och minskade utsläpp av kväveoxider med 1 200 ton 2010.

I kommissionens vitbok om den gemensamma transportpolitiken, som lades fram 2001, framhölls de svenska miljödifferierade farledsavgifterna som ett föredöme. Regeringen har nu gått vidare och utvecklat farledsavgifterna utifrån förslaget i departementspromemorian Nya farledsavgifter (Ds 2003:41). Förslaget innehöll bl.a. ökad miljödifferiering genom ökade rabatter för fartyg som använder lågsvavlig olja eller har installerat kväveoxidrening. Mot bakgrund av remissbehandlingen av förslaget gav regeringen Sjöfartsverket i uppdrag att utveckla systemet för farledsavgifter. Sjöfartsverket införde de nya farledsavgifterna den 1 januari 2005 som innebär att miljörabatterna höjs med 20 procent för svavel och 40 procent för kväveoxider.

Det är ännu för tidigt att bedöma vilken effekt de nya farledsavgifterna kommer att få på utsläppen av svavel- och kväveoxider. Regeringens bedömning är dock att utsläppen kommer att minska ytterligare. Kundkrav och redarnas ambitioner att utveckla sjöfarten till en miljövänlig transportform väntas även i fortsättningen ha stor betydelse. I samband med att ett eventuellt kilometerskattesystem införs bör en ny översyn av systemet med differentierade farledsavgifter göras.

Sverige har verkat för att sprida miljödifferieringen av sjöfartsavgifter internationellt. Detta arbete bör fortsätta, i synnerhet inom EU.

Luftfartens utsläpp av luftföroreningar i Sverige är relativt små jämfört med andra transportslag. Dess utsläpp av koldioxid kommer dock att öka med ca tolv procent fram till 2010 jämfört med 2000 och svarar då för ca sju procent av transportsektorns utsläpp av koldioxid. För att stimulera användningen av flygplan med bättre miljöegenskaper har Sverige sedan länge haft ett system med miljödifferierade landningsavgifter. Sverige har också varit pådrivande i det internationella luftfartssamarbetet där det nu skapats förutsättningar för ett gemensamt europeiskt system för miljödifferierade landningsavgifter. I mars 2004 reviderade Luftfartsverket landningsavgifterna på de statliga flygplatserna i enlighet med detta system. Regeringen anser att luftfarten i ökad utsträckning skall bidra till de utsläppsminskningar som behövs för att miljö kvalitetsmålen skall uppnås. Sverige bör därför fortsatt arbeta aktivt nationellt och internationellt för en ökad miljödifferiering av luftfartens avgifter. Olika ekonomiska styrmedel skall i detta sammanhang övervägas.

Höjning och breddning av kväveoxidavgiften

Regeringens bedömning: Systemet med miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion har varit framgångsrikt. Det har lett till kostnadseffektiv reduktion av utsläppen av kväveoxider. Ytterligare åtgärder behövs dock för att nå delmålet 2010 för utsläpp av kväveoxider till luft.

Naturvårdsverkets bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Underlaget för att genomföra en höjning och breddning av kväveoxidavgiften är i dag otillräckligt och Naturvårdsverket har därför i uppdrag att komplettera underlaget.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan 1992 gäller lagen om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Enligt lagen skall pannor, stationära förbränningsmotorer och gasturbiner med en uppmätt nyttiggjord energiproduktion om minst 25 GWh per år betala en avgift på utsläpp av kväveoxider. Avgiften är sedan starten 40 kronor per kilogram utsläpp av kväveoxider. Miljöavgiften återbetalas till de avgiftspliktiga i proportion till respektive produktionsenhetens andel av den sammanlagda nyttiggjorda energiproduktionen. Systemet är ett komplement till de utsläppsvillkor som varje anläggning har i sitt tillståndsbeslut, enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken.

På uppdrag av regeringen har Naturvårdsverket utrett möjligheten att på ett kostnadseffektivt sätt utvidga kväveoxidavgiften till att omfatta fler verksamheter (dnr M2004/540/Mk). Verket föreslår i sin rapport att även skogsindustrins soda- och sulfatpannor samt vissa industriella processer skall omfattas av kväveoxidavgiften. Undantag bör göras för cementindustrin, anser verket, eftersom betydande utsläppsreduceringar nyligen har genomförts vid dessa anläggningar. Vidare anser verket att särskilda överväganden bör göras för kalkindustri, glasindustri, gruvindustri samt för industri som tillverkar spånplattor. Kväveoxidavgiftens storlek har varit oförändrad sedan den infördes 1992. I sin rapport konstaterar verket att det innebär att den har minskat i förhållande till det allmänna pris- och kostnadsläget. Naturvårdsverket föreslår därför i rapporten att avgiften skall höjas från 40 kronor per kilogram till 50 kronor per kilogram. Flera remissinstanser stödjer förslaget med en höjning av avgiften, så att avgiften behåller sitt relativa värde. Verkets förslag till utvidgning av kväveoxidsavgifter innebär att 19 500 ton kväveoxider per år skulle omfattas av systemet. Utsläppsminskningen vid en miljöavgift på 50 kronor beräknas till 6 500 ton, inberäknat de gamla anläggningarna. Kostnaden för utsläppsminskningar i de nya anläggningarna beräknas till i genomsnitt 35 kronor per kilogram. Regeringen bedömer att det är rimligt att en del av de ytterligare utsläppsminskningar av kväveoxider som behövs till 2010 genomförs vid de stationära utsläppskällorna såsom energiproduktion och industriella processer. Underlaget för att genomföra breddningen av kväveoxidavgiften är dock bristfälligt och Naturvårdsverket har fått i uppdrag att ytterligare utreda effekterna för den berörda industrin av att avgiftssystemet utvidgas enligt verkets eget förslag. Naturvårdsverkets rapportering kommer att ske hösten 2005. Enligt regeringens bedömning är det angeläget att ytterligare möjligheter till att minska utsläppen identifieras och utnyttjas. Samtidigt är det en förutsättning att systemet utformas på ett sådant sätt att det inte förorsakar den konkurrensutsatta industrin kostnader utöver vad som motsvaras av kostnaderna för att minska de egna utsläppen och därmed förknippad administration.

Skärpta utsläppskrav för fordon och maskiner

Regeringens bedömning: Den frivilliga överenskommelsen med fordonsindustrin inom EU om att minska bränsleförbrukningen med 25 procent till 2008 bör följas upp med ett nytt gemensamt program för

introduktionen av ny teknik för att fortsatt minska de specifika koldioxidutsläppen.

I arbetet med avgasfrågor inom EU bör frågor om kvalitetssäkring av regelsystemet, inklusive testmetoder, prioriteras.

EU:s kommande avgaskrav avseende utsläppen av kväveoxider för dieselbilar bör skärpas till en nivå som motsvarar bensinbilarnas nivåer.

EG-kommissionen har antagit en rekommendation om en frivillig kravnivå för lätta dieselbilar med särskilt låga partikelutsläpp och ett incitament som gynnar försäljningen av sådana bilar bör införas.

Skälen för regeringens bedömning

Medan utsläppen av kväveoxider, kolväten och giftiga ämnen har minskat som effekt av att avancerad avgasreningsteknik har införts ökar fortfarande vägtrafikens utsläpp av koldioxid. Tekniskt sett är det den enskilt svåraste frågan i arbetet med att minska vägtrafikens miljöpåverkan.

EU:s arbete med att stimulera en utveckling av energieffektivare fordon bör fortsätta och intensifieras. Den nuvarande frivilliga överenskommelsen med fordonsindustrin om att minska de nya bilarnas bränsleförbrukning med 25 procent till 2008 ser inte ut att uppfyllas. Det gör det extra angeläget att kommissionen etablerar ett program med syftet att möjliggöra en fortsatt teknisk utveckling och fortsatt minskade specifika utsläpp inom Europa.

Ett särskilt problem är den testmetod som används för att mäta bränsleförbrukningen för lätta bilar. Den har tekniska brister som gör att den inte särskilt väl avspeglar den verkliga förbrukningen. I dag har den fått en annan och tyngre roll, nämligen som legal grund för en koldioxid-differentierad fordonsbeskattning. Dessutom återspeglar den inte dagens körsätt. Mot den bakgrunden kommer Sverige att verka för att EU ersätter den nuvarande testmetoden med en som är bättre anpassad till verkliga körförhållanden och väger in effekten av användningen av kringutrustning, t.ex. luftkonditionering.

Utvecklingen av avgaskrav i övrigt

Läget beträffande utvecklingen av avgaskrav för olika typer av fordon och arbetsmaskiner har förändrats väsentligt jämfört med 2001. Visserligen fanns redan då långsiktiga beslut om skärpta avgaskrav för både lätta och tunga fordon men sedan dess har det inom EU fattats ett flertal beslut som innebär att allt fler fordonstyper eller maskingrupper omfattas av avgaskrav som leder till att utsläppen begränsas:

- Avgaskraven för större dieseldrivna arbetsmaskiner kommer att skärpas i tre steg fram till 2016. I de senare stegen kommer det att krävas en långt gående reningsteknik.
- Motorer till dieseldrivna generatorer, lok och rälsbussar kommer att omfattas av avgaskrav i två steg.
- För små arbetsmaskiner har avgaskrav införts i två steg.

- Ett första steg med avgas- och bullerkrav har antagits för motorer till fritidsbåtar.
- Avgaskraven för motorcyklar har skärpts till en nivå som innebär att de i praktiken måste förses med avancerad reningsteknik.

Sverige har i samtliga dessa fall varit pådrivande i EU:s arbete. Med dessa beslut kan regeringen därför konstatera att Sverige nu kommit väsentligt närmare ett mycket viktigt långsiktigt mål för det svenska miljöarbetet inom EU: att alla motortyper skall omfattas av stränga avgaskrav. Vissa av de avgaskrav som antagits för olika fordons- och maskintyper bör kunna skärpas med ytterligare steg. Det gäller främst avgaskraven för fritidsbåtar, där de nuvarande kraven inte kräver modern avgasrening. Även för motorcyklar och mopeder är det möjligt att införa avancerad avgasrening utan att åtgärdskostnaden blir oproportionerligt stor. Terrängskotrar behandlas i avsnitt 18.3.

Åtgärder mot vissa motorer med höga utsläpp

För vissa motortyper med enkel grundkonstruktion kan det ta lång tid innan skärpta avgaskrav får genomslag i form av minskade utsläpp. Det gäller bl.a. tvåtaktsmotorer till småbåtar och arbetsredskap. Därför krävs det åtgärder som minskar utsläppen från motorer i bruk t.ex. genom att stimulera utbyte av dessa motorer.

Tvåtakts utombordare på fritidsbåtar släpper årligen ut ca 15 000 ton kolväten, det mesta som oförbränd bensin, till vatten. Detta sker till största delen under sommaren, den biologiskt känsligaste delen på året. En viktig åtgärd för att utsläppen skall minska är att ersätta det konventionella bränslet med s.k. alkylatbensin som ger markant lägre utsläpp av de farligaste kolvätena. Det faktum att alkylatbensin endast innehåller mycket små mängder aromater och olefiner gör att alkylatbensin har avsevärt bättre emissionsegenskaper än standardbensin, i synnerhet i enklare motorer som tvåtaktare.

Som ett led i att göra alkylatbensinen mer attraktiv sänktes skatten på denna den 15 november 2002 med 1,50 kronor per liter före moms. Oljebolagen har också ett ansvar för att öka tillgängligheten. Det totala utbudet av alkylatbensin i Stockholms- och Mälardalsregionen har ökat kraftigt under den senaste tiden, men försäljningen av alkylatbensin har inte ökat i motsvarande grad.

I april 2005 fick Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet en begäran om ändring av alkylatspecifikationen från Svenska Petroleum Institutet (SPI) (dnr M2004/1065/Mk) i syftet att förenkla distributionen av alkylatbensinen. SPI:s hemställan har remissbehandlats och fått en positiv kritik från flertalet remissinstanser.

Utsläpp från fartyg

Det finns dock motortyper som inte omfattas av EG-rätten. Utsläppskrav för flygplan och havsgående fartyg, beslutas inom den internationella luftfartsorganisationen ICAO respektive den internationella sjöfartsorganisationen IMO. Särskilt havsgående fartyg svarar för betydande

utsläpp av kväveoxider och svaveldioxid som kan åtgärdas till en i jämförelse låg marginalkostnad. Det faktum att det hittills inte ställts speciellt långtgående krav på sjöfarten trots att marginalkostnaden är väsentligt lägre jämfört med åtgärder som vidtas på land är i det långa loppet samhällsekonomiskt oacceptabelt. Sverige bör därför inom dessa organ, tillsammans med likasinnade länder, fortsatt driva krav att effektiv avgasrening och användning av lågsvavlig bunkerolja även skall införas i internationell sjöfart. Under tiden har Sverige infört och utvecklat systemet med differentierade farledsavgifter.

Partikelfilter och kväveoxidrening för dieselbilar m.m.

Den i dag enskilt viktigaste hälsorelaterade frågan när det gäller utsläpp från bilar och arbetsmaskiner är utsläppen av partiklar från dieselmotorer. Regler som innebär att nya tunga fordon förses med partikelfilter antogs av EU redan 1999. 2003 antog EU sådana gränsvärden för större dieseldrivna arbetsmaskiner (2004/26/EG). Motsvarande kravnivåer saknas för lätta dieselbilar. Sverige har tillsammans med ett par andra länder agerat för att sådana krav skall införas snarast möjligt.

Till och med 2004 var medlemsländerna genom en artikel i det s.k. Auto/Oildirektivet för lätta bilar (98/69/EG) förhindrade att införa ekonomiska incitament för fordon som uppfyllde strängare avgaskrav än de som antagits inom EU. Artikeln har hindrat medlemsländerna från att skattemässigt gynna dieselbilar med partikelfilter. Den upphörde dock att gälla den 1 januari 2005. I januari publicerade kommissionen därför ett dokument vari den preciserar en interimistisk kravnivå för partikelutsläppen från dieselbilar. Den är så sträng att den endast torde nås med partikelfilter. Tanken är att medlemsländerna som vill införa ett ekonomiskt incitament för dieselbilar med låga partikelutsläpp skall kunna utnyttja denna kravnivå. De dieselbilar som möter denna kravnivå har minst 80 procent lägre partikelutsläpp än dagens nya dieselbilar utan partikelfilter.

Regeringen har gett Vägverket i uppdrag att ta fram det underlag som behövs för att utforma ett incitament för dieselbilar med låga partikelutsläpp. Vägverkets redovisning (dnr N2005/3203/TP) remissbehandlas f.n. Regeringen avser att därefter återkomma till riksdagen med ett förslag om hur den interimistiska kravnivån för dieselbilar med låga partikelutsläpp kan införas i det svenska miljöklasssystemet och hur ett skatteincitament kan kopplas till detta.

Även det andra kvarstående problemet med dieselmotorn, att dess kväveoxidutsläpp är högre än bensinmotorerna, kan åtgärdas tekniskt med särskild utrustning för avgasrening. Regeringen avser att verka för att EU:s kommande avgaskrav för dieselbilar skärps till en nivå som innebär att sådan utrustning blir standard i nya dieseldrivna personbilar.

Tillverkarna av tunga fordon och större arbetsmaskiner kommer att utnyttja s.k. SCR-teknik för att möta de framtida kraven på kväveoxidutsläpp. Denna teknik bygger på att urea sprutas in i rökgaserna. Med ureainsprutning kan motorerna dessutom ställas in så att bränsleförbrukningen och därmed kväveoxidutsläppen blir avsevärt lägre utan att utsläppen av koldioxid ökar. Tekniken har således en positiv klimat-effekt och sänker dessutom brukarens bränslekostnader. Nackdelen med

tekniken är att om ureatanken är tom blir utsläppen av kväveoxider mycket höga. De kan till och med nå de nivåer som gällde under 1980-talet. I EG-rätten saknas regler som innebär att användarna av sådana fordon och maskiner åläggs att se till att det finns urea i systemet. Sverige anser att det är mycket angeläget att EG-rätten om tunga fordon och arbetsmaskiner kompletteras med sådana regler.

Introduktionen av partikelfilter och kväveoxidrening för nya dieslbilar har en väsentlig bieffekt. Med sådan teknik kan andelen dieslbilar i bilparken tillåtas öka utan att det har negativa effekter för luftkvaliteten samtidigt som deras högre bränsleeffektivitet har en positiv effekt på utsläppen av växthusgaser.

De nya tekniker som införs på bensinbilar för att öka bränsleeffektiviteten kan dock medföra att partikelutsläppen från dessa ökar påtagligt. För att undvika negativa effekter av dessa tekniker bör särskilda partikelgränsvärden införas även för dessa i EG-rätten. Några sådana krav finns inte i dag.

Testmetoder och tillverkaransvar

Syftet med avgaskrav är att utsläppen skall vara låga när bilar och arbetsmaskiner används i praktiken. Eftersom avgaskrav består av två olika delar, gränsvärden och testmetoder, är det viktigt att även testmetoderna är rättvisande beträffande utsläppen. I vissa fall är metoderna så dåligt anpassade att de ger en felaktig bild av utsläppens storlek. Mot den bakgrunden anser regeringen att Sverige i sitt arbete med avgasfrågor inom EU bör prioritera frågor kring kvalitetssäkring av testmetoder.

Sverige bör även fortsätta driva tekniska krav som har en liknande verkan. Ett s.k. tillverkaransvar för avgasreningen är nu infört för lätta bilar och införs troligen inom kort för tunga fordon. Regeringen avser verka för att erfarenheterna av de gemensamma systemen utvärderas och att regelverket ses över om det visar sig vara bristfälligt.

Ett annat problem är att enligt direktiv 99/100/EG får endast bensin, diesel, naturgas och gasol användas som provningsbränsle för bilar. Detta skapar problem när exempelvis etanolbilar skall typgodkännas. Sverige driver att provningen skall ske med det bränsle bilen är utvecklad för.

Information, forskning och utveckling

Regeringens bedömning: Informationen om miljö kvalitetsmålen måste nå ut till alla berörda och allmänheten. Miljömålsportalen, www.miljomal.nu, spelar en viktig roll.

Medborgardialoger bör utvecklas på flera områden.

Klimatinformation är viktig för att öka kunskaperna om växthuseffekten och om metoder för att minska utsläppen av växthusgaser och för att förankra åtgärder inom klimatområdet.

Fortsatt stöd till klimatinformation behandlas i den klimatpolitiska propositionen 2005.

Energiforskningsprogrammet bör förstärkas mot bakgrund av den intensifiering av omställningen av energisystemet som regeringen aviserat.

Insatser för att sprida kännedom om miljö kvalitetsmålen och delmålen görs särskilt av miljömålsmyndigheter, länsstyrelser och många kommuner samt genom Miljömålsportalen, www.miljomal.nu. Dock krävs fler insatser för att alla berörda skall känna till vad miljö kvalitetsmålen innebär. Kunskapen om miljö kvalitetsmålen och delmålen verkar ännu inte ha trängt ut till företagen i Sverige i någon större omfattning. Därför bör informationen intensifieras och göras så tydlig som möjligt så att miljö kvalitetsmålen blir kända för allmänheten och vägledande för företagets miljöarbete. Regeringen avser att inbjuda näringslivet till en dialog om hur man skall kunna öka dess medvetenhet och kunskap om miljö kvalitetsmålen och delmålen.

För att miljö kvalitetsmålen skall bli allas ansvar måste dialogen med medborgarna utvecklas. Dialogen är viktig såväl för att informera om och förankra miljö kvalitetsmålen som för att genomföra de åtgärder som krävs för att nå miljö kvalitetsmålen. Dialogen är också viktig för att fånga upp erfarenheter och synpunkter från medborgarna. Här bör man bl.a. utgå från och utveckla kommunernas och andras arbete. Myndigheter, kommuner, företag och organisationer måste stödja, utveckla och aktivt delta i dialogen med medborgarna. Delaktighet och bred medverkan är grunden för att samhället skall få acceptans för nödvändiga förändringar. Det är här viktigt att bygga vidare på Agenda 21-processen för att engagera näringsliv och invånare. Rådet för hållbar utveckling vid Boverket har en mycket viktig roll att spela i detta sammanhang. Erfarenheterna från partnerskap och näringslivsdialog som exempelvis Dialogen Bygga, bo och förvalta för framtiden samt Dialogen Framtida handel med dagligvaror bör kunna spridas aktivt till lokala och regionala miljö målsaktörer.

Naturvårdsverket har under 2002 och 2003 genomfört en särskild satsning på klimatinformation. Riksdagen har totalt anslagit 60 miljoner kronor till denna satsning. Huvudsyftet med satsningen, som gått under beteckningen Klimatkampanjen, har varit att öka allmänhetens kunskaper om växthuseffekten och metoder för allmänheten att själv påverka utsläppen av växthusgaser samt att öka acceptansen för styrmedel för att nå målen för klimatpolitiken.

Informationssatsningens resultat har utvärderats i en omfattande intervjuundersökning. Resultaten visar att kännedomen om växthuseffekten är mycket hög och att kunskaperna ökat. Målen med informationskampanjen har nåtts även om det är svårt att bedöma hur stor del av åsiktsförskjutningarna som kan hänföras till kampanjen. Kampanjen har också resulterat i att ett antal informationssatsningar inom klimatområdet inlett som åtminstone delvis finansieras av privata finansiärer. Klimatportalen, www.klimat.nu, är ett annat intressant och viktigt samarbete mellan en rad organisationer i syfte att föra ut klimatinformation brett, peka på organisationernas och individernas möjligheter att bidra till minskningar av utsläppen av växthusgaser och att etablera ett forum för frivilliga åtaganden.

Regeringen avser överväga huruvida en fortsatt statlig informations-satsning inom klimatområdet bör ske i samband med kommande klimatpolitiska proposition.

Omställningen till ett hållbart energisystem förutsätter fördjupade kunskaper och teknisk utveckling. Insatserna inom det långsiktiga program som initierades genom det energipolitiska beslutet 1997 har inriktats mot att möjliggöra en hållbar utveckling på energiområdet genom att bygga upp vetenskaplig och teknisk kunskap och kompetens inom universiteten, högskolorna och i näringslivet. Verksamheten har granskats och utvärderats genom utredningen (N 2002:07) om det långsiktiga energipolitiska programmet.

Utredningen visar att programmet fungerat tämligen väl vad gäller inriktning, kvalitet och relevans och att programmets mål till stor del uppnåtts. Utredaren lämnar dock flera förslag i syfte att öka möjligheterna att utnyttja resultaten från forskningsinsatserna.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:NU3, rskr. 2004/05:120) lämnat förslag till ett nytt långsiktigt program inriktat mot forskning, utveckling och demonstration för utveckling av teknik och processer för omställningen till ett hållbart energisystem.

Det nya programmet skall genomföras under perioden 2005–2011. Resursbehovet beräknas till 440 miljoner kronor per år, eller totalt 3 080 miljoner kronor för hela sjuårsperioden. I jämförelse med 1997 års program skall verksamheten under den sjuårsperiod som börjar 2005 i högre utsträckning koncentreras till insatser inom prioriterade områden och vid starka forskningsmiljöer. Ambitionen skall ökas när det gäller insatser för att omsätta resultaten från forsknings- och utvecklingsinsatser på energiområdet i kommersiella produkter, vilka kan bidra såväl till omställningen till ett hållbart energisystem som till Sveriges ekonomiska tillväxt. En samverkan mellan forsknings- och utvecklingsinsatser och andra styrmedel såsom energiskatter, elcertifikat, m.m. skall eftersträvas.

Målet för de långsiktiga energipolitiska insatserna är att bygga upp sådan vetenskaplig och teknisk kunskap och kompetens inom universiteten, högskolorna, instituten, myndigheterna och i näringslivet som behövs för att genom tillämpning av ny teknik och nya tjänster möjliggöra en omställning till ett långsiktigt hållbart energisystem i Sverige, samt att utveckla teknik och tjänster som genom svenskt näringsliv kan kommersialiseras och introduceras på marknaden i Sverige och utomlands. De långsiktiga energipolitiska insatserna inriktas på att sänka kostnader för och främja introduktionen av ny energiteknik baserad på förnybara energislager eller teknik och metoder för effektiv och säker tillförsel, distribution och användning av energi. Detta skall också ske genom att med internationellt samarbete och omvärldsbevakning bygga upp en bild av utvecklingen och forskningsfronten vad gäller teknik, metoder och tjänster på energiområdet så att relevanta lösningar kan införas i det svenska energisystemet.

Verksamheten skall även inriktas mot att inom energiområdet skapa stabila förutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv, inklusive producenter av förnybar energi. Den syftar också till en förnyelse och utveckling av den svenska industrin samt att forskning, utveckling och demonstration skall prioriteras och genomföras så att nyttiggörandet av resultaten för kommersialisering och marknadsintroduktion underlättas.

Projekt som bedöms ha kommersiell potential skall även ges ett sådant stöd att deras marknadsmässiga förutsättningar kan prövas. I 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100) föreslås en förstärkning av anslagen till energiforskningen med 100 miljoner kronor 2006 respektive 2007. För att nuvarande program inom energiforskningen, där forskning inom förnybara energikällor som solenergi, bioenergi och vindkraft ingår, skall kunna fullföljas har möjligheter öppnats för ytterligare åtaganden skall kunna ingås redan under 2005.

21.2.5 Sammanfattande resultat

Regeringen har låtit sammanställa olika uppgifter om effekterna av de åtgärder som diskuteras i denna proposition. Underlaget till denna sammanställning har utgjorts av de rapporter och kommittébetänkanden som legat som grund för propositionen. Det gäller t.ex. Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar (dnr M2004/622/Mk) med underrapporter och Kontrollstation 2004 (dnr M2004/2193/Mk). Regeringen har också låtit Konjunkturinstitutet göra beräkningar av effekterna av vissa nyligen genomförda skatteförändringar som ej kunnat redovisas av Miljömålsrådet. På grundval av detta underlag bedömer regeringen att de åtgärder som redovisas i denna strategi skulle till 2010 ge som resultat en ytterligare minskning av koldioxidutsläppen med 0,9–1,1 miljoner ton koldioxid och för kväveoxidutsläppen en minskning med 9–11 tusen ton. Även utsläppen av flyktiga organiska ämnen och svaveldioxid minskar något. Detta förutsätter dock att åtgärderna slutligen genomförs fullt ut. Osäkerheten i uppskattningarna är också stor.

Enligt regeringens uppfattning kommer den vidareutveckling av styrmedel som aviseras kunna leda till ytterligare utsläppsminskningar. För att nå målet för kväveoxider och det nuvarande klimatmålet krävs dock ytterligare åtgärder. Regeringen avser därför att ge Miljömålsrådet och berörda myndigheter i uppdrag att noga följa utvecklingen och lämna förslag till kompletterande åtgärder för att delmålen skall uppnås. De nya partikelmålen kräver en noggrann uppföljning och regeringen förväntar sig att få åtgärdsbehovet väl belyst i underlaget till den kommande fördjupade utvärderingen. Klimatmålet kommer att närmare behandlas i den klimatpolitiska propositionen 2005.

21.3 En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp

21.3.1 Strategin och dess koppling till miljökvalitetsmålen och delmålen

Regeringens bedömning: Åtgärderna under strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bidrar till att uppnå flera miljökvalitetsmål och delmål. De bidrar på lång sikt till att

- användningen av ändliga och förnybara resurser, inklusive både naturresurser och avfall, sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt,

- den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte är skadlig för människor,
- mark- och vattenområden är fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroreningar,
- användningen av ozonnedbrytande ämnen avvecklas samtidigt som utsläppen minskas,
- belastningen av näringsämnen inte får ha någon negativ inverkan på människors hälsa eller försämra förutsättningarna för biologisk mångfald,
- användningen av naturgrus minskas så att naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet,
- avfallets totala mängd och farlighet minskar,
- avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återförs i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.

På kort sikt bör åtgärderna under strategin utformas så att de bidrar till att uppnå delmålen under miljö kvalitetsmålen *Giffri miljö*, *Ingen övergödning*, *Skyddande ozonskikt*, *Säker strålmiljö* och *God bebyggd miljö*. Avsikten med åtgärderna är att förbättra kunskap och information om kemiska ämnen, utfasning av särskilt farliga ämnen, minskning av riskerna med kemikalier samt vägledning och andra åtgärder kring återvinning av avfall och restprodukter.

Politiken för främst avfall, kemikalier och produkter behöver samordnas så att åtgärder vidtas utifrån en helhetssyn med beaktande av den miljöpåverkan som material och ämnen medför under hela livscykeln.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5368: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Instämmer i stort med Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Strategins koppling till miljö kvalitetsmålen och delmålen

Åtgärderna under strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bidrar främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giffri miljö*, *Skyddande ozonskikt*, *Säker strålmiljö* samt delar av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. De bidrar i begränsad omfattning även till att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Ingen övergödning*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Begränsad klimatpåverkan*. Strategin omfattar framför allt användningen av kemikalier samt strömmarna av material och produkter under hela deras livscykel. Den är starkt kopplad till delmålen under *Giffri miljö* avseende kunskap och information om, användning av och risker med kemiska ämnen. Delmålet om förorenade områden under *Giffri miljö* kan nås genom åtgärder under strategin eftersom det handlar om

föroreningar som följer av farliga ämnen som har läckt ut på ett eller annat sätt till miljön. Motsvarande gäller för delmålen under *God bebyggd miljö* om naturgrus, avfall och fosfor. För *Säker strålmiljö* ligger fokus på resurssnål produktion, konsumtion och avfallshantering men inte återanvändande av radioaktiva källor. Avslutningsvis har strategin även en effekt på delmålet under *Skyddande ozonskikt* samt delmålet om utsläpp av olja och kemikalier under *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp ingick i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36), men har även behandlats i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117, bet. 2003/04: MJU4, rskr. 2003/04:13).

Behov av helhetssyn och livscykelperspektiv

Politiken för avfall, kemikalier och produkter behövs och bör samordnas eftersom de är i stor utsträckning beroende av varandra. Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp är uppbyggd kring en helhetssyn och ett beaktande av den miljöpåverkan som material, ämnen och produkter medför under hela livscykeln.

Regeringen anser att det för att uppnå miljökvalitetsmålen inom en generation krävs att denna strategi utformas så att användningen och förvaltningen av samhällets naturresurser inklusive avfallet sker på ett hållbart sätt, dvs. att det sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt. Detta innebär att användningen av kemiska ämnen bör ske så att de negativa effekterna på människors hälsa eller på miljön i möjligaste mån undviks. Förorenade mark- och vattenområden måste saneras så att de är fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroreningar i linje med *Giftfri miljö*. Samtidigt bör uppkomsten av nya förorenade områden förhindras. Vidare innebär det att genereringen av avfall inte bör öka, att avfallets farlighet bör minska och att avfallet i största möjliga utsträckning bör användas som en resurs i linje med *God bebyggd miljö*. Användningen av naturgrus bör minska och när naturgrus ersätts bör det ske med material som inte innehåller farliga ämnen eller av andra skäl inte bör användas. Ett framtida hållbart och kretsloppsanpassat va-system bör vara utformat så att slutna kretslopp mellan samhälle och jordbruk skapas samtidigt som risken för smittspridningen till människor och djur minimeras. Vidare bör slamanvändningen, varken på kort eller lång sikt, leda till negativa hälso- eller miljöeffekter (se även avsnitt 19.6 och 21.3.6).

Flera faktorer medför att avfallsmängderna ständigt ökar. Den ekonomiska tillväxten och levnadssättet med en snabb omsättning av produkter (ett ”slit- och slängsamhälle”) bidrar till en ökad materiell konsumtion, men ställer samtidigt större krav på att resursförbrukningen effektiviseras avsevärt. Miljömålsrådet konstaterar vidare att det ökade antalet småhushåll bidrar till ökad materiell konsumtion genom att varje hushåll har sin uppsättning av möbler, inventarier, hushållsartiklar, elektrisk utrustning etc. Den höjda levnadsstandard har enligt Miljömålsrådet även medfört att användningen av kemikalier har ökat, vilket riskerar att spridningen av kemiska ämnen bli mer omfattande. Regeringen instämmer i Miljömålsrådets bedömning och anser att

strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp i större utsträckning bör utvecklas för att motverka att denna utveckling bidrar till en negativ miljöpåverkan. Regeringen har även tidigare (prop. 2000/01:130) konstaterat att miljökvalitetsmålen inte skall uppnås i Sverige på bekostnad av andra länders miljö kvalitet. Risken för det finns om miljöförbättringar hos oss nås genom att miljöförstörande produktion flyttas utomlands, medan vi själva fortsätter att konsumera det som produceras. Även denna aspekt är viktig att väga in i utvecklingen av åtgärder i strategin. De övergripande målen för avfallshantering och resurshushållning bör eftersträvas genom att säkerställa att användningen av naturresurser och dess effekter inte överskrider vad miljön tål (se avsnitt 3.3) samtidigt som sambandet mellan resursanvändning och ekonomisk tillväxt bryts. Med utgångspunkt i slutsatserna från världstoppmötet i Johannesburg har regeringen tillkallat en särskild utredare (Jo 2004:01) med uppdrag att precisera begreppet hållbar konsumtion när det gäller hushållen (se vidare under avsnittet 21.3.5).

Analys av delmålen som berörs av strategin

En analys av de delmål som berörs av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp resulterar i insikten att åtgärder på kort sikt främst bör inriktas mot att bidra till att nå delmålen under *Giftfri miljö* men även vissa av delmålen under *God bebyggd miljö* och *Ingen övergödning*. För *Säker strålmiljö* berörs främst delmålet om utsläpp av radioaktiva ämnen.

Svårigheterna att nå miljö kvalitetsmålet och delmålen under *Giftfri miljö* beror främst på den diffusa spridningen av gifter från varor och byggnader, på att giftiga ämnen även i fortsättningen kommer att bildas oavsiktligt och på att långlivade ämnen som redan finns spridda i miljön kommer att finnas kvar under lång tid. Detta påverkar även miljö kvalitetsmålen och delmålen under *God bebyggd miljö* och *Skyddande ozonskikt*. För att komma en bra bit på vägen mot att uppnå *Giftfri miljö* krävs att kommissionens förslag till ny kemikalielagstiftning, REACH, antas och genomförs (se kapitel 8).

Vidare är det viktigt att den globala kemikaliestrategin utvecklas på ett sådant sätt att den bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålet och delmålen under *Giftfri miljö*, t.ex. vad gäller krav på kunskap om hälso- och miljöfarliga egenskaper i likhet med förslaget på krav om information om farliga ämnen i varor samt avvecklingen av särskilt farliga ämnen som diskuteras i samband med REACH inom EU. Sverige driver frågan om en begränsning och utfasning av användningen av vissa kemikalier och kemiska produkter även i detta sammanhang (se kapitel 23). Detta medför i nästa steg att det globalt kommer att finnas stora lager med farliga ämnen och avfall som innehåller farliga ämnen som skall omhändertas på ett säkert sätt. Sverige driver därför att det är nödvändigt att i den globala strategin även inkludera regler för ett miljöriktigt omhändertagande av avfallet (se kapitel 24). På liknande sätt är det viktigt att arbeta både inom det europeiska kemikaliarbetet och i strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

Sedan 1990-talet har återvinningen av avfall ökat kraftigt till följd av frivilliga initiativ från näringsliv och kommuner samt av krav i lagstiftningen och andra styrmedel. Även delmålen under *God bebyggd miljö*

om begränsad deponering av avfall, ökad återvinning av avfall, begränsad användning av naturgrus genom användning av ersättningsmaterial samt återföring av fosfor från avlopp syftar till en ökad återvinning. Detta får dock inte leda till att farliga ämnen sprids genom att materialet används på nytt så att *Giffri miljö* inte kan uppnås. Mot bakgrund av detta anser regeringen att det finns anledning att i större utsträckning öka kunskapen om innehållet i återvunnet material och effekterna av att använda avfall som en resurs. Åtgärder om detta beskrivs i avsnitt 21.3.6.

I dag saknas en helhetsbild över strålmiljön och dess påverkan på människor och natur. Flera verksamheter som kan ge upphov till strålning som en icke avsedd bieffekt av verksamhetsprocessen har identifierats. Det är viktigt att kartlägga var dessa verksamheter bedrivs och utreda de stråldoser som de ger upphov till. Under de senaste åren har medvetenheten ökat om behovet av ett regelsystem för hur radioaktivt avfall från icke kärnkraftsrelaterad verksamhet skall tas om hand.

21.3.2 Strategiska utgångspunkter

Regeringens bedömning: Strategin bör utformas utifrån kretsloppsprincipen, vilken innebär att vad som utvinns ur naturen skall på ett ut hålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas eller slutligt omhändertas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas.

Livscykelperspektivet bör genomsyra förslagen till åtgärder i strategin så att åtgärder som föreslås så långt möjligt inte innebär en målkonflikt med andra mål.

En central tanke med strategin är att utveckla och identifiera åtgärder som skapar synergieffekter mellan flera av miljökvalitetsmålen för att uppnå hushållning med resurserna och avgiftning av kretsloppet. Detta kräver en ökad samsyn hos berörda aktörer.

Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bör utgöra grunden för Sveriges internationella arbete, både inom EU och på global nivå, avseende begränsning, användning och omhändertagande av kemikalier, produkter och avfall.

Kostnaderna för dagens miljöproblem och resursanvändning måste i större utsträckning identifieras så att en prissättning, som avspeglar kostnaderna för varans miljöbelastning under hela dess livscykel, blir möjlig.

Vägledning och tillsyn är avgörande både för att styra avfall till rätt behandling och för att säkerställa en hög nivå på miljöskyddet såväl vid produktion av varor och användning av produkter som vid omhändertagande av avfallet.

Utöver dagens lagstiftning är forskning och utveckling, information, offentlig upphandling och ekonomiska styrmedel exempel på områden där det bör undersökas i vad mån ytterligare åtgärder kan utvecklas inom strategin.

Naturvårdsverket bör som ansvarig myndighet få i uppdrag att utgå från dessa utgångspunkter i arbetet med att vidareutveckla strategin och

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5368: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med Naturvårdsverkets förslag. Flera av remissinstanserna, däribland *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)*, *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)*, *Konsumentverket* och *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)*, stöder särskilt förslaget om att miljökrav vid offentlig upphandling bör användas i större utsträckning. Nutek anser dock att man i sådant fall särskilt skall beakta effekterna för små och medelstora företag.

Skälen för regeringens bedömning

Kretsloppsprincipen och livscykelperspektivet

Redan i samband med riksdagens beslut 1993 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180, bet. 1993/94: JoU14, rskr. 1993/94:344) formulerades kretsloppsprincipen på följande sätt: "Vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas eller slutligt omhändertas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas". Denna princip utgör alltså utgångspunkten för allt kretsloppsarbete.

Arbetet mot giftfria och resurssnåla kretslopp har hittills i stor utsträckning kännetecknats av åtgärder som riktar sig mot en enskild miljöaspekt eller ett enskilt miljö kvalitetsmål, eller åtgärder som riktar sig till en enskild fas i en produkts livscykel. Åtgärder som riktar sig mot flera miljöaspekter eller flera livscykel faser samtidigt är ett relativt nytt angreppssätt. Det har fått ett större genomslag genom den miljöorienterade produktpolitiken, som syftar till att minska varors miljöpåverkan från vaggan till graven. Detta synsätt är viktigt även i arbetet med strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Syftet med strategin är att utveckla och identifiera åtgärder som skapar synergieffekter mellan flera av miljö kvalitetsmålen för att uppnå hushållning med resurserna och avgiftning av kretsloppet. Att livscykel perspektivet genomsyrar förslagen till åtgärder bör eftersträvas så att de åtgärder som föreslås så långt möjligt inte innebär en målkonflikt med andra mål. Konflikter är dock ofta förekommande och åtgärder bör då väljas utifrån en helhetsbedömning av dess miljöpåverkan.

Ökad samsyn bland aktörerna

Arbetet för att uppnå ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp är brett och det bedrivs på olika sätt och hos en rad olika aktörer. Naturvårdsverket konstaterar att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer ofta är tydlig medan samordningen mellan aktörer och processer inte alltid är lika utvecklad. En utveckling av strategin behöver handla om vidareutveckling och användning av styrmedel och om vilka aktörer som behöver engageras för att förändringar skall komma till stånd. Reger-

ingen anser att Naturvårdsverket som ansvarig myndighet för strategin har en viktig uppgift i detta arbete. En ökad samsyn mellan aktörerna och processerna är nödvändig för att ge en bättre effektivitet i arbetet mot målet. Det handlar både om berörda aktörer inom näringslivet, konsumenterna och de regionala och lokala myndigheterna, men också om andra sektorer och sektorsmyndigheter.

Utvecklingen inom industrin har särskilt stor betydelse för möjligheterna att nå flera av miljökvalitetsmålen och delmålen. Åtgärder inom industrin för att minska utsläpp från produktionsanläggningar, välja bort eller rätt kemikalier och effektivisera användningen av material och energi påverkar framför allt miljökvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Säker strålmiljö* och *Ingen övergödning*. Det finns många drivkrafter för företag att anpassa sin verksamhet mot ökad hållbarhet. Samhällsacceptans är en sådan, medan miljöarbete som leder till besparingar, vinstmotiv och förmågan att utveckla nya produkter och tjänster är andra.

För att uppnå en ökad samsyn anser regeringen att det är nödvändigt med kontinuerliga diskussioner och kontakter. På avfallsområdet har regeringen inrättat Rådet för avfallsfrågor under Naturvårdsverket för att bistå verket i dess genomförande av politiken. Dialogprojekten Bygga, bo och förvalta för framtiden samt Framtida handel med dagligvaror samt Träbyggnadsstrategin (Ds 2004:1, Mer trä i byggandet) är andra exempel på arbeten för att främja en ökad samsyn och för att gemensamt hitta lösningar som kan bidra till hållbar utveckling. Regeringen anser att det finns goda möjligheter att vidga denna typ av samråd till andra områden och har bl.a. beslutat om att inrätta ett nationellt miljöteknikråd för samordning av insatser inom miljöteknik, miljödriven affärsutveckling och miljöteknikexport i Göteborg.

Kostnaderna för dagens miljöproblem

Ett effektivt utnyttjande av material och av alla andra resurser, är en förutsättning för en framgångsrik industriell produktion. Produktionen av varor bör anpassas så att ämnen som i något skede kan ge upphov till negativa effekter på hälsa och miljö undviks så långt som möjligt. Kostnaderna för dagens miljöproblem och resursanvändning måste i större utsträckning identifieras så att en prissättning, som avspeglar kostnaderna för varans miljöbelastning under hela dess livscykel, blir möjlig. Skatter och avgifter kan fungera effektivt under förutsättning att de tillämpas direkt på miljöproblemet. Vissa miljöproblem uppstår lång tid efter det att den miljöpåverkande aktiviteten påbörjats. Ett förebyggande arbete i enlighet med försiktighetsprincipen måste ske.

En översyn av dagens ekonomiska styrmedel för att främja miljöpolitiken aviseras i avsnitt 21.1.5. Regeringen anser att en sådan översyn även bör innehålla en analys av behov av ytterligare åtgärder för att främja ett giftfritt och resurssnålt kretslopp. I underlag från Naturvårdsverket om ekonomiska styrmedel (Rapporten Regeringsuppdrag 4 om utformningen av en fortsatt grön skatteväxling) (dnr M2004/1896/Hm) föreslås bl.a. en översyn av möjligheten att införa ekonomiska styrmedel på särskilt giftiga ämnen för att minska användningen eller uppnå en

utfasning av sådana ämnen. Regeringen instämmer i verkets förslag att en sådan översyn bör göras och att det bör ingå i den övergripande utredningen. Regeringen anser också att det kan finnas anledning att i det sammanhanget ytterligare undersöka möjligheten att använda sig av olika pantsystem för att exempelvis öka insamlingsgraden av sådana avfalls-slag, exempelvis farligt avfall, som innebär miljörisker vid ett felaktigt omhändertagande.

Internationellt arbete

Kemikalie- och produktarbetet liksom avfallsarbetet är i hög grad präglad av den europeiska och den internationella arenan. Anpassningen till ett giftfritt och resurssnålt samhälle kräver därför ett nära samspel mellan olika aktörer både nationellt, inom EU och globalt. Den globalisering av handeln med varor och tjänster som utvecklas kräver ett samspel med och en påverkan på pågående processer inom framför allt EU, FN och WTO. Konsumtion i vårt land av importerade varor påverkar miljön i andra länder. Gemensamma åtgärder är därför av stor betydelse. Strängare regler i ett land får inte leda till ökade miljöproblem i ett annat land. Olika regler i olika länder försvårar den fria rörligheten för varor, vilket är en av kärnfrågorna för EU-samarbetet. Den nya EG-förordningen, REACH, kommer få stor betydelse för kemikaliarbetet i Sverige, när den väl beslutas och genomförs. Regeringen anser vidare att strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bör utvecklas så att den på kort och lång sikt kan tjäna som en viktig utgångspunkt för Sveriges internationella insatser avseende begränsning, användning och omhändertagande av kemikalier, naturresurser, produkter och avfall. Regeringens strategi för det internationella arbetet och arbetet inom EU beskrivs i kapitel 23 och 24.

Vägledning och tillsyn

Vägledning och tillsyn är avgörande både för att styra avfall till rätt behandling och för att säkerställa en hög nivå av miljöskydd vid såväl produktion av varor och användning av produkter som vid omhändertagandet av avfallet. Vägledning om reglernas tillämpning är viktigt för att säkerställa en hög och jämn nivå för att öka genomslaget för generella bestämmelser som miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Regeringen anser att både de centrala myndigheterna med ansvar för tillsynsvägledning och de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna med operativt ansvar har en viktig roll i detta arbete. Detta utvecklas specifikt för avfallsområdet i avsnitt 21.3.6. En beskrivning av tillsynsarbetet på regional och lokal nivå redovisas i kapitel 26.

Behov av ytterligare åtgärder

Den tekniska utvecklingen i samhället har gått mycket fort och stora delar av industrin har aktivt deltagit för att kretsloppsanpassa sina verksamheter. Regeringen bedömer att arbetet i många fall har varit framgångsrikt. Företagen har visat att förändringar är möjliga. En förut-

sättning för detta förändringsarbete är att det finns en god kunskap om miljöfrågor i stort. Regeringen bedömer det därför som särskilt viktigt att en diskussion mellan näringsliv, myndigheter, konsumentföreträdare och forskare utvecklas vidare så att de goda exemplen får genomslag i samhället. Det svenska miljöarbetet måste utformas i samverkan med bl.a. näringslivet och konsumentrepresentanter samt med hänsyn till utvecklingen av miljöinsatserna internationellt. För att ytterligare stärka arbetet behövs informationsinsatser gentemot aktörerna och information om varors och produkters miljöpåverkan så att konsumenter kan göra aktiva val (se avsnitt 21.3.5).

Utöver information och dagens lagstiftning är forskning och utveckling och ekonomiska styrmedel samt effektivisering och samordning av styrmedel exempel på områden där det bör undersökas vidare i vilken mån ytterligare åtgärder kan utvecklas inom strategin. Regeringen anser att forskningen om kemikalier och miljötoxikologi behöver stärkas. Detta behövs för att tidigt upptäcka skador som kan uppstå på människa och miljö, men också för att Sverige på ett trovärdigt sätt skall kunna driva kemikaliefrågorna i internationella förhandlingar. Det är också viktigt att konsumenternas behov och beteende beaktas i denna typ av forskning. Exempel på områden där det är angeläget att förbättra kunskapen är effekterna av exponering för låga doser av ämnen under lång tid och kombinationseffekter av flera ämnen (se kapitel 8). När det gäller gränsvärden i livsmedel har Livsmedelsverket det centrala ansvaret. Teknik avseende avfallshantering behöver utvecklas och ytterligare kunskap behöver byggas upp kring avfallshantering, deponier, förorenade områden och förebyggande arbete. Regeringen instämmer även i Naturvårdsverkets förslag att det finns stor potential att använda den offentliga upphandlingen som ett medel för att främja miljöanpassningen av produkter och tjänster. Frågan om miljökrav vid offentlig upphandling behandlas utförligare i avsnitt 21.1.5.

Miljömålsrådet konstaterar i rapporten Miljömålen – allas vårt ansvar (dnr M2004/622/Mk) att det finns stora problem med att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen och delmålen som gemensamt representerar delar av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Regeringen anser att det i det fortsatta arbetet är nödvändigt att analysera vilka ytterligare delmål och åtgärder som kan behövas under tidsperioden fram till dess att miljö kvalitetsmålen skall vara uppnådda. Dessa förslag till åtgärder bör företrädesvis inrymmas i de olika åtgärdsstrategierna och syfta till att skapa synergier och vara kostnadseffektiva. Arbetet inför nästa fördjupade utvärdering behandlas i avsnitt 27.2.

Naturvårdsverket ansvarar enligt sin instruktion (2001:1096) för att samordna arbetet inom ramen för strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Verket skall bl.a. samordna övriga berörda miljö målsmyndigheters och andras relevanta arbete. Rollen som samordningsansvarig innebär inte att Naturvårdsverket övertar miljö målsmyndigheternas ansvar att följa upp och utveckla respektive miljö kvalitetsmål. Den innebär inte heller att Naturvårdsverket övertar de berörda aktörernas ansvar för att åtgärder vidtas. Regeringen anser att det är av stor vikt att Naturvårdsverket fortsätter arbetet med att utveckla strategin och instämmer i att det finns skäl att i större utsträckning samordna verkets förslag och idéer med avseende på de effekter som de kan leda till för när-

liggande miljö kvalitetsmål och delmål. Regeringen avser därför att uppdra åt Naturvårdsverket att fortsätta detta arbete i linje med ovanstående utgångspunkter.

Prop. 2004/05:150

21.3.3 Strategiska åtgärdsområden

Regeringens bedömning: Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp bör inrikta arbetet på tre åtgärdsområden. Dessa områden är

- giftfri och resurssnål produktion,
- giftfri och resurssnål konsumtion av produkter,
- giftfritt och resurssnålt omhändertagande av avfall.

Skälen för regeringens bedömning: Naturvårdsverket har haft i uppdrag att presentera hur strategin kan utvecklas. Regeringen anser att detta är ett arbete som måste fortgå och anser att Naturvårdsverket i sitt arbete hittills har identifierat ett antal frågor som är intressanta att utveckla vidare, exempelvis offentlig upphandling och miljöledningssystem som behandlas i avsnitt 21.1.5, ökad samverkan mellan aktörer, förbättrat informationsflöde längs produktkedjan, ökad användning av ekonomiska styrmedel, öka forskningen och förbättra den befintliga materialflödesstatistiken, åtgärder som behandlas i denna strategi. Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp omfattar framför allt användningen av kemikalier samt strömmarna av material och produkter under hela deras livscykel. Mot bakgrund av detta är det naturligt att inrikta arbetet på tre åtgärdsområden. Dessa områden är Giftfri och resurssnål produktion, Giftfri och resurssnål konsumtion av produkter och Giftfritt och resurssnålt omhändertagande av avfall.

21.3.4 Giftfri och resurssnål produktion

En giftfri och resurssnål produktion behövs främst för att bidra till att miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö*, *Säker strålmiljö* och *God bebyggd miljö* uppnås. Det handlar främst om att i produktionsfasen begränsa användningen av farliga kemiska ämnen och att minimera användningen av material generellt för att på det viset bidra till att begränsa mängden och farligheten i det avfall som uppstår. Producenterna har således en viktig roll att se till att varor och produkter kretsloppsanpassas.

Såväl globalt som inom EU och i Sverige pågår ett arbete att minska miljöriskerna av kemikalier. På FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 enades man om att en global kemikaliestrategi skall finnas på plats senast 2005 (se kapitel 24). Strategin har till syfte att skapa ett gemensamt system för en global kemikaliesäkerhet.

Inom EU håller en ny kemikalielagstiftning, REACH, på att ta form (se kapitel 8). Förslaget REACH omfattar bl.a. att nya och redan existerande ämnen omfattas av samma system för registrering, bedömning och godkännande av kemikalier. Sverige driver även frågan om att principer om att kontinuerligt byta ut farliga ämnen och tillämpa försiktighetsprincipen vid riskbedömningar skall bli allmänt rådande.

Dessa åtgärder är också centrala i den svenska kemikaliepolitiken. Ansvar för att ta fram kunskap om ämnens egenskaper läggs på industrin. Denna information skall registreras i ett gemensamt register för EU.

På global nivå sker också arbete för en hållbar konsumtion och produktion med hänsyn till varors gränsöverskridande miljöpåverkan (se kapitel 24). Vid världstoppmötet i Johannesburg beslutades att ett internationellt tioårigt ramverk av program för hållbara konsumtions- och produktionsmönster skall utvecklas. Ett första internationellt möte hölls i Marrakech 2003 varvid den s.k. Marrakech-processen att utveckla detta ramverk av program, inleddes. Ett nytt internationellt möte planeras till september 2005. Huvudansvariga för Marrakech-processen är UNDESA (United Nation Department for Economic and Social Affairs) och UNEP (FN:s miljöprogram). Sverige har tagit på sig en ledande roll för hållbar konsumtion samt ordförandeskap vid de internationella mötena. Dessutom har Sverige beslutat om ett extra anslag på 2 miljoner kronor till UNEP för arbetet med det tioåriga ramverket av program för hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Utöver arbetet som beskrivs ovan anser regeringen att det finns en del kompletterande åtgärder som är intressanta för att bidra till att en giftfri och resurssnål produktion kommer till stånd. De handlar framför allt om:

- att identifiera och åtgärda källorna till miljögifter,
- materialflödesstatistik och
- användningen av bekämpningsmedel.

Identifiera och åtgärda källorna till miljögifter

Regeringens bedömning: Källorna till de gifter som påverkar ekosystemen och motiverat kostråd gällande fisk bör identifieras och så långt möjligt åtgärdas. Detta bör ske genom ett förstärkt samarbete med berörda stater, HELCOM och Europeiska kommissionen som omfattar både konkreta åtgärder och kunskapsuppbyggnad. Vidare bör en nationell handlingsplan utformas för att minska den samlade belastningen på Östersjön och Västerhavet från Sverige av PCB, dioxiner och furaner samt andra särskilt angelägna ämnen.

Havsmiljökommissionens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till analys och åtgärder i Havsmiljökommissionens förslag. Flera instanser, däribland *Länsstyrelserna i Södermanlands respektive Hallands län* och *Livsmedelsverket*, anser dock att åtgärdsförslagen behöver definieras närmare. *Naturhistoriska Riksmuseet (NRM)* framhåller behovet av prioritering mellan åtgärder. Bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Stockholms Marina Forskningscentrum (SMF)*, *Fiskeriverket*, *NRM* och *Kungliga Vetenskapsakademien* betonar betydelsen av samarbete inom EU och mellan Östersjöstaterna. Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Uppsala universitet*, *Göteborgs Marina Forskningscentrum (GMF)*, *Kungliga Vetenskapsakademien*, *Naturskyddsföreningen (SNF)*, *Svenskt Vatten (SV)* och *Sveriges geologiska*

undersökning (SGU) framhåller behovet av olika typer av forskning och utveckling av miljöövervakning. Många instanser, däribland *SMF*, *SNF*, *Världsnaturfonden* (WWF), *Greenpeace* och *Helsingborgs kommun*, betonar att åtgärder i form av restriktioner gällande ämnen med vissa farliga egenskaper snarast bör vidtas vid källan och några framhåller betydelsen av REACH i sammanhanget. *Plast- och kemiföretagen* anser att okunskapen om kemikaliers hälso- och miljöegenskaper är överdriven och att både nationell lagstiftning och REACH är inriktade på kunskap om ämnens egenskaper och riskreducering. SV anser att diskussion och åtgärder bör vidgas till att omfatta skydd av sötvatten. GMF och SGU pekar på att kommissionen inte tagit upp dumpade miljögifter i kemiska stridsmedel respektive industriavfall och GMF framhåller också att giftiga båtbottnfärger inte berörs.

Skälen för regeringens bedömning: Kraftfulla åtgärder måste vidtas för att förebygga och på sikt kunna sänka koncentrationerna av skadliga ämnen som t.ex. PCB och dioxiner till en sådan nivå att kostråden inte längre behövs för fisk och så att påverkan på ekosystemen upphör eller är försumbar. Detta är en viktig åtgärd för att bidra till att uppnå *Giftfri miljö* (se kapitel 8).

För vissa fiskarter från insjöar, Östersjön och Bottniska viken finns kostråd på grund av halterna av PCB, DDT, dioxiner och kvicksilver. Konsumtionen bör enligt Livsmedelsverket begränsas för särskilt känsliga grupper som ammande mödrar, gravida kvinnor, kvinnor i barnafödande ålder och flickor.

Undersökningar tyder på att svensken nu får i sig mindre dioxiner, PCB och DDT via födan än tidigare. Trots detta får var tionde svensk i sig mer dioxiner och PCB än vad som anses godtagbart. Riskbedömningen för vissa miljögifter har med åren blivit strängare. Halterna av dessa ämnen fortsätter också att påverka ekosystemen och den biologiska mångfalden. Exempel på detta är bl.a. att reproduktionen hos rovfåglar, säl och utter alltjämt är påverkad av förekomsten av miljögifter. Det finns också indikationer på samband med reproduktionsstörningar hos fisk både i sötvatten och i Östersjön.

Det finns stora brister i kunskapen både om vilka kemiska ämnen som finns spridda i miljön och vad dessa har för hälso- och miljöeffekter. Vattnet och därmed rovfågel, marina däggdjur samt fisk i Östersjön och Västerhavet belastas av gifter i utsläpp från både Sverige och övriga världen. Merparten av dessa gifter har sitt ursprung i den industrialiserade världen.

Ett omfattande arbete pågår i Sverige och internationellt bl.a. för att minska utsläppen av dioxiner vid förbränning, identifiera och sanera källor till PCB och begränsa användningen av kvicksilver. De direkta utsläppen har begränsats i Sverige, men det finns ännu betydande utsläppskällor i Nordeuropa och f.d. Sovjetunionen. När det gäller kvicksilver är den globala eldningen med kol en stor och viktig utsläppskälla. Skadliga ämnen som PCB och tungmetaller finns också lagrade i stora reservoarer i jord och sediment. Därifrån kan det läcka ut till den omgivande miljön eller aktiveras genom biologiska processer. Ett kostnadseffektivt sätt att minska halterna av PCB, dioxiner och furaner i bl.a. Östersjöns och Västerhavets ekosystem, kan därför vara att initiera åtgärder utanför Sveriges gränser. Tidigare belastningsminskningar som

uppmätts i t.ex. Östersjön indikerar att ytterligare begränsning av utsläpp från kvarvarande källor kan ge snabba resultat. Det finns också skäl att bredda åtgärderna till att omfatta fler ämnen än hittills. Cancerframkallande, arvsmassepåverkande och reproduktionsstörande ämnen samt ämnen som är långlivade och bioackumulerande bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Halterna av t.ex. PCB, dioxiner och furaner har under det senaste decenniet inte minskat i en sådan takt att man kan förvänta sig någon ytterligare nedgång inom en snar framtid. Detta är mycket oroande. Om ingen minskning sker kan det komma att medföra att negativa effekter för rovfågel, marina däggdjur samt fisk i bl.a. Östersjön. Det kan t.ex. få till följd att kostråd även fortsättningsvis måste utarbetas för fisk i Östersjön. Regeringen anser därför att åtgärder skall vidtas som minskar halterna av dessa ämnen i fisk. Åtgärderna behövs för att bidra till att flera av delmålen under miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö* skall kunna uppnås.

De källor som potentiellt bidrar till belastningen i Östersjön bör enligt regeringens uppfattning prioriteras. Skälet till detta är att Östersjön har de högsta halterna av miljögifter och att minskningen går långsammare här på grund av det begränsade vattenutbytet.

Regeringen avser att i lämpliga internationella fora verka för att det bildas en arbetsgrupp för att minska förekomsten av gifter i Östersjöfisk. Gruppen som bör bestå av representanter för samtliga Östersjöstater och Europeiska kommissionen föreslås inrättas genom samverkan mellan berörda EU-organ och Helsingforskommissionen om Östersjöns marina miljö (HELCOM). Enligt regeringens uppfattning bör Sverige ta en ledande roll i detta arbete. Arbetet inom gruppen bör starta med en källkartering och bedömning av utsläppens storlek. Här bör stor vikt läggas vid att aktivt inkludera länder vilkas produktions-, konsumtions- och emissionsuppskattningar är osäkra. Gruppen bör bedöma vilka ytterligare insatser som krävs för att minska emissionerna av PCB, dioxiner och furaner och andra skadliga ämnen till nivåer som minskar belastningen på främst Östersjön, men även på Västerhavet. I sitt arbete bör gruppen prioritera begränsningar av utsläpp, omhändertagande och säker deponering av avfall från viktiga källor som exempelvis deponier, förorenad mark, sediment, samt fogmassor och andra material i byggnader. I arbetet bör även möjligheterna att minska utsläpp av farliga ämnen från förbrännings- och industriprocesser, framför allt halogenerade organiska föreningar, organiska ämnen och tungmetaller utredas. Slutligen bör insatser gällande produkter och processer som innehållande PCB och gamla PCB-lager omfattas av arbetet. Gruppen måste även arbeta med kunskapsupbyggnad hos deltagande länder och institutioner.

Regeringens bedömning är även att en strategi för att åtgärda de nationellt viktigaste källorna bör utformas. Strategin bör syfta till att minska den samlade svenska belastningen av PCB, dioxiner och furaner, men också för vissa andra särskilt angelägna ämnen till Östersjön och Västerhavet. Detta arbete skulle kunna vara en fortsättning på det arbete som Naturvårdsverket nu genomför med att kartlägga dessa utsläppskällor (se avsnitt 21.3.6). Livsmedelsverket har initierat en utvärdering av sina kostråd för konsumtion av fisk. Utvärderingen innebär bl.a. att man tittar på om kostråden är adekvata och skyddar målgrupperna på ett tillräckligt

bra sätt, om de är enkla att tillämpa och om de berörda konsumentgrupperna följer råden.

Mot bakgrund av ovanstående gör regeringen bedömningen att de föreslagna åtgärderna kommer att bidra till att miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* kommer att uppnås. Det har även en positiv effekt för *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Materialflödesstatistik

Regeringens bedömning: En utvecklad materialflödesstatistik behövs för att bedöma den samlade miljöpåverkan från vissa material. Kvaliteten på den befintliga statistik som materialflödesstatistiken bygger på måste i vissa fall förbättras. SCB bör få i uppdrag att lämna ett förslag för en redovisning av mängder i ton i industri- och utrikeshandelsstatistiken.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5368: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Verket föreslår även att ett användarråd för materialflödesstatistik med berörda aktörer skall inrättas vid SCB.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak i Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Problemet med användningen av material är förknippat med den miljöpåverkan som användningen för med sig. Vår produktion och konsumtion av varor och tjänster leder till ett materialflöde som har miljöpåverkan i alla led. Påverkan kan ske vid utvinning, produktion, användning, slutligt omhändertagande och vid transporter av naturresursen/materialet. Okunskapen om kemiska ämnens förekomst i varor försvårar arbetet med giftfria och resurssnåla kretslopp.

Med en utvecklad materialflödesstatistik kan trender och grad av måluppfyllelse följas i riktning mot miljö kvalitetsmålet och delmålen under *Giftfri miljö*. En utvecklad materialflödesstatistik kan också utgöra ett underlag i uppföljningen av andra miljö kvalitetsmål och delmål, såsom *God bebyggd miljö* och *Begränsad klimatpåverkan*. Uppgifter om materialflöden kan också användas för att beräkna varors påverkan på miljön, diffusa emissioner av t.ex. metaller och som underlag för modellering av kostnadseffektiva sätt att minska koldioxidutsläppen.

För att vara användbar måste materialflödesstatistik bygga på en strategisk analys av befintlig statistik och en prioritering av material för flödesanalys. I dag saknas analys för att identifiera vilka material som är intressanta att studera. Utgångspunkt för en prioritering mellan material är den effekt på miljön som materialen ger upphov till.

Statistik om materialflöden finns inte samlad hos en myndighet utan är splittrad på bl.a. Kemikalieinspektionen, Statistiska centralbyrån (SCB), Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, SGU och Statens institut för kommunikationsanalys. Statistik över import, produktion och export av material finns i dag främst i den ekonomiska handels- och produktionsstatistik som SCB ansvarar för. Denna statistik behöver förbättras

eftersom risken för dubbelräkning av material och varuflöden med dagens dataunderlag är stor. Naturvårdsverket bedömer i sin rapport (dnr M2004/1204/Kk) att med små insatser kan den befintliga statistiken utnyttjas för materialflödesanalyser och analyser av miljöbelastning. Regeringen delar denna bedömning. Vidare bedöms att en utvecklad materialflödesstatistik inte kommer att utgöra en ökad börda för företagen.

Statistikansvar för stora materialflöden, fysisk varustatistik, statistik om läkemedel och kosmetika saknas f.n. SCB har under senare år byggt upp en kompetens inom materialflödesdata. Rapporten *En framtida nationell materialflödesstatistik* (MIR 2000:4, dnr M2000/3144/Hm) utgör en plattform för ytterligare arbete på området. SCB samarbetar nationellt och internationellt med andra viktiga aktörer inom området.

Inom EU pågår arbete med att utveckla ett system för materialflödesstatistik. Även OECD har beslutat om en rekommendation till medlemsländerna om att upprätta nationell statistik om materialflöden och resursproduktivitet. Regeringen kommer att ge SCB i uppdrag att lämna ett förslag för en redovisning av mängder, i ton, i industri- och utrikeshandelsstatistiken. Regeringen bedömer att åtgärden om en förbättrad materialflödesstatistik bidrar till en bättre kunskap om hur väl arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö*, *God byggd miljö* och *Begränsad klimatpåverkan* utvecklas. Naturvårdsverket föreslog även att ett användarråd för materialflödesstatistik skall inrättas vid SCB. Förslaget välkomnades av ett flertal remissinstanser. Inrättandet av sådana användarråd görs dock inte av regeringen utan av SCB.

Hälsorelaterad miljöövervakning

Den miljörelaterade ohälsan medför stora samhällsekonomiska kostnader, bl.a. i form av utebliven arbetsinsats på grund av sjukskrivning (se även avsnitt 27.1). Kunskapen om effekter och orsakssamband är mycket bristfällig när det gäller hälsa och miljö och det behövs mer forskning kring hälsoeffekterna av att utsättas för exempelvis buller och luftföroreningar. Naturvårdsverket bedriver viss hälsorelaterad miljöövervakning i samverkan med Socialstyrelsen, Livsmedelsverket m.fl. men fler aktörer skulle behöva involveras för att få bättre kunskap om människors exponering för miljöfaktorer och trender i exponeringsmönster. Den hälsorelaterade miljöövervakningen utgör ca tre procent (ca sex miljoner kronor) av anslaget för miljöövervakning. I dag följs människors exponering för några viktiga miljögifter i den yttre miljön, t.ex. bly, kadmium, PCB och vissa luftföroreningar. Hälsorelaterad miljöövervakning på inomhusområdet förekommer i stort sett inte alls. När kunskapsbilden avseende orsakssambanden för de miljörelaterade hälsoeffekterna har klarnat kan ett effektivt uppföljningssystem för miljörelaterade hälsofrågor upprättas. Regeringen anser att det är angeläget att Formas tillsammans med byggsektorn fördjupar och utökar den tvärvetenskapliga forskningen om inomhusmiljö, bl.a. när det gäller teknik, medicin, beteendevetenskap och ekonomi.

Regeringens bedömning: Det finns starka skäl för att nationellt verka för en användning av bekämpningsmedel som minskar riskerna och är långsiktigt hållbar. Nuvarande nationella handlingsprogram förlängs till och med 2009. Att fortsätta arbetet med att påverka utformningen av regelverket inom EU avseende användning respektive godkännande av bekämpningsmedel (växtskyddsmedel) är angeläget för det nationella arbetet.

Skälen för regeringens bedömning: På regeringens uppdrag har Statens jordbruksverk och Kemikalieinspektionen i samråd med Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Arbetsmiljöverket presenterat förslag till ett handlingsprogram för användningen av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen under perioden 2002–2006.

För den framtida användningen av bekämpningsmedel är ambitionen att den skall vara långsiktigt hållbar på en risknivå som kan accepteras. Inriktningen på handlingsprogrammet är ett kontinuerligt arbete för att minska riskerna utifrån fem huvudområden: övergripande riskminskning, bekämpningsmedlens egenskaper, förekomst och risker i vatten, förekomst och risker vid konsumtion av vegetabilier samt risker i arbetsmiljön. Användningen av bekämpningsmedel inom jordbruk och trädgård påverkar de fyra miljö kvalitetsmålen *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Giffri miljö* samt ett antal delmål under dessa miljö kvalitetsmål. Dessutom har regeringens mål för ekologisk produktion relevans för bekämpningsmedelsanvändningen. Myndigheterna föreslår att åtgärder vidtas utifrån specificerade risker kompletterat med generella åtgärder för att minska riskerna med användningen av bekämpningsmedel. Inom alla myndigheternas ansvar finns aktiviteter som syftar till detta. För att motverka att nya aktiva substanser med ur svensk synvinkel oacceptabla miljö- och hälsorisker godkänns på EU-nivå samt att förhindra att risken med användningen av bekämpningsmedel ökar eller att tidigare förbjudna medel eller användningsområden blir godkända igen bör arbetet med att påverka lagstiftningen inom EU fortsätta.

Regeringens bedömning av föreslagna åtgärder överensstämmer i väsentliga delar med myndigheternas. I den ekonomiska budgetpropositionen (prop.2003/04:1, bet. 2003/04:MJU1, rskr. 2003/04:103) antog regeringen i huvudsak förslaget till handlingsprogram för bekämpningsmedel. Regeringen ser inte någon anledning att ändra den huvudsakliga inriktningen på det fortsatta nationella arbetet med att minska riskerna med bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Det är därför lämpligt att förlänga nuvarande handlingsprogram till och med 2009. Därigenom erhålls en bättre koordinering med avseende på arbetet som bedrivs på EU-nivå och med nästa fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet. Berörda aktörer bör även fortsättningsvis medverka i arbetet med att undersöka möjligheterna att tillämpa alternativa metoder genom teknikutveckling, ändrad växtföljd inklusive ökad vallodling, m.m. På sikt bör arbetet även inriktas mot en minskad användning av bekämpningsmedel. Därtill kan det i detta sammanhang nämnas att

regeringen avser att i en särskild skrivelse till riksdagen presentera mål för den ekologiska produktionen efter 2005.

Under 2005 planerar kommissionen att presentera en tematisk strategi för hållbar användning av bekämpningsmedel samt ett förslag till ett nytt direktiv om utsättande av växtskyddsmedel på marknaden. Arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och det nationella arbete som bedrivits och bedrivs inom ramen för tidigare och nuvarande handlingsprogram bör kunna utnyttjas i samband med att kommissionens förslag behandlas. Regeringen anser således att det finns starka skäl för att fortsätta arbetet med att minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel både på nationell nivå och inom EU.

Bekämpningsmedel används även i skogsbruket, om än i mindre volymer än i jordbruket. Även i skogsbruket bör dock den återstående användningen av bekämpningsmedel fortsätta att begränsas så att den blir långsiktigt hållbar. Berörda myndigheter bör fortsätta verka för en minskad användning av bekämpningsmedel i skogen och en ökad tillämpning av alternativa metoder. Arbetet med att stimulera utvecklingen av sådana metoder bör fortsätta.

Genomgången av biocidprodukter, dvs. bekämpningsmedel som används inom andra områden än jordbruket, har nyligen påbörjats under biociddirektivet (98/8/EG). Direktivet är utformat så att produktvalsprincipen kan tillämpas vid godkännande av biocider, bl.a. genom att respektive produktgrupp behandlas samlat. Nationellt har Kemikalieinspektionen sedan en längre tid arbetat med översyn av flera kategorier av biocider (t.ex. träskyddsmedel och båtbottenfärger) i syfte att minska riskerna. Som ett led i riskminskningsarbetet har också behörighetsutbildningar för professionella användare samt informationskampanjer till konsumenterna genomförts. Regeringen bedömer att det är lämpligt att avvakta erfarenheterna från arbetet under direktivet och utifrån detta ta ställning till behovet av ytterligare åtgärder nationellt och inom EU.

21.3.5 Giftfri och resurssnål konsumtion av produkter

En giftfri och resurssnål konsumtion av produkter behövs främst för att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö*, *Säker strålmiljö* och *God bebyggd miljö*. Det handlar främst om att förbättra informationen och kunskapen kring innehåll av ämnen i och risker med konsumtion av olika produkter så att aktiva val kan göras av hushåll, offentliga aktörer och näringsliv för att begränsa deras användning.

I förslaget till en ny konsumentpolitisk strategi (Ds 2004:51) föreslås att det skall bli tydligare hur konsumenterna bidrar till en hållbar utveckling. Dessutom skall allt konsumentpolitiskt arbete genomsyras av ett hållbarhetsperspektiv.

Nationellt och inom EU pågår arbete med att utveckla och genomföra en miljöorienterad produktpolitik (Integrated product policy, IPP) (se kapitel 23). Syftet är att förändra ohållbara konsumtions- och produktionsmönster för att förebygga och minska produkters och tjänsters negativa påverkan på miljö och människors hälsa under produkternas hela

livscykel. I juni 2003 presenterade kommissionen ett meddelande om IPP som innebar ett fokus på miljöinformation och miljöanpassad upphandling. Vidare syftar arbetet till att finna de mest prioriterade produktgrupperna, att starta pilotprojekt samt att uppmana medlemsstaterna att rapportera om nationella insatser till kommissionen.

På global nivå pågår även arbete med att ta fram en handlingsplan för en hållbar konsumtion och produktion (se avsnitt 21.3.4 och kapitel 24). Med utgångspunkt i slutsatserna från världstoppmötet i Johannesburg har regeringen tillkallat en särskild utredare (Jo 2004:01) med uppdrag att precisera begreppet hållbar konsumtion när det gäller hushållen. Utredaren skall vidare föreslå en handlingsplan med åtgärder för hur en ekologisk, social och ekonomisk hållbar konsumtion skall uppnås. En delredovisning, Hållbara laster, redovisades till regeringen (SOU 2004:119) i december 2004. En av grundförutsättningarna för hållbar konsumtion, som identifieras i betänkandet, är konsumentens rätt till öppen, saklig och kvalitetssäkrad information om varors och tjänsters miljöpåverkan. Betänkandet behandlas f.n. inom Regeringskansliet. Uppdraget skall slutredovisas den 31 maj 2005.

Utöver vad som beskrivits ovan kan en del ytterligare åtgärder bidra till att en giftfri och resurssnål konsumtion av produkter kommer till stånd. Det handlar framför allt om:

- information om kemiska ämnen i varor och
- information om produkters miljöbelastning.

Information om kemiska ämnen i varor

Regeringens bedömning: Krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen bör utformas som regler. Sverige bör fortsätta att verka för att ett EU-gemensamt system tas fram för utformning av hälso- och miljöinformation för varor som inte är kemiska produkter, bl.a. inom REACH. Som komplement till regler bör även utvecklingen av frivilliga informationssystem stimuleras.

Skälen för regeringens bedömning: Det behövs mer kunskap om innehåll av kemiska ämnen i material och varor för att tillämpningen av försiktighets- och produktvalsprinciperna skall kunna öka och leda till utveckling av varor med minskade kemikalierelaterade risker. Detta är innebörden av delmål 2 under *Giftfri miljö* om information om farliga ämnen i varor som skall vara uppnått senast 2010 (se avsnitt 8.3). Regeringen presenterade denna inriktning redan i propositionen Kemikaliestrategi för giftfri miljö (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01: MJU15, rskr. 2000/01:269). Kemikalieinspektionen presenterade hösten 2004, på regeringens uppdrag, förslag om varuinformationssystem i rapporten Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen (dnr M2004/3322/Kb). Rapporten har remitterats. Tillgång till information i tillräcklig omfattning och kvalitet är en viktig förutsättning för ett målmedvetet handlande som utgör grunden för en säker produkthantering och för miljöhänsyn vid produktutvecklingen.

Informationen behöver också förmedlas i produktionskedjorna för att senare produktionsled skall kunna följa annan lagstiftning, t.ex. arbets-

miljökrav och andra säkerhetskrav på produkter. Vidare behövs kunskap om varors innehåll av kemiska ämnen. Företag behöver information för att kunna undvika framtida krav på skadestånd och saneringskostnader. Materialåtervinnare behöver få information om materialets kemiska innehåll för att användningen av återvunnet material skall kunna ökas utan risker för miljön. Enskilda konsumenter behöver information för att få möjlighet att göra medvetna val utifrån hälsoaspekter, t.ex. allergisynpunkt och av miljöskäl.

Det finns flera olika frivilliga system för information om produkters miljöpåverkan, t.ex. miljömärkningar och miljövarudeklarationer. Dessa system ställer dock inte krav på redovisning av produkternas innehåll av farliga kemiska ämnen och deras egenskaper, och de flesta har relativt låg täckningsgrad.

De pågående förhandlingarna om en ny kemikalielagstiftning (REACH) inom EU förväntas vara avslutade tidigast 2006. Det förslag som finns f.n. bedöms inte vara tillräckligt i sig för att uppnå delmål 2 till *Giftfri miljö* om information om farliga kemikalier i varor eftersom kraven på information om kemiska ämnen i varor är mycket begränsade. Regeringen har därför presenterat ett preliminärt förslag om kemikalier i varor i REACH-förhandlingarna (se avsnitt 8.3).

Vidare bör utvecklingen av frivilliga informationssystem, som t.ex. miljövarudeklarationer stimuleras, liksom främjande av miljömärkningssystem inom EU.

Information om produkters miljöbelastning

Regeringens bedömning: Information om produkters miljöbelastning i syfte att förbättra informationen längs produktkedjan bör utvecklas.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5368: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Det behövs en samlad och bättre kunskap om produkters miljöbelastning. Tillgång till trovärdig, livscykelbaserad kunskap och information om produkters miljöprestanda är en grundförutsättning för en hållbar konsumtion och produktion. Kunskap både om produkter innehåller eller avger farliga ämnen och om energi- och resursanvändning krävs för att olika aktörer skall kunna fatta bra beslut.

Myndigheter, regering och riksdag behöver kunskap/information för att kunna göra prioriteringar av åtgärder och att följa utvecklingen, samt för att kunna göra utvärderingar av olika insatser för att nå miljökvalitetsmålen. Industrin behöver information/kunskap för att kunna fatta beslut om hur produkter skall utformas, användas och tas om hand på ett miljömässigt sätt när de är uttjänta. På företagsnivå finns också ett behov av att samordna och strukturera egna miljödata för att enklare kunna uppfylla olika rapporteringskrav. Hushållen behöver information och kunskap för att ha möjlighet att göra medvetna val som främjar hållbar utveckling.

Arbete med att förbättra miljöinformation pågår både på Naturvårdsverket och på Kemikalieinspektionen. Arbete på nationell nivå är dock inte tillräckligt, produkter sprids i dag över hela världen och det är sällan som alla produktionsstegen är lokaliserade till ett och samma land. Samordning behövs därför inom EU och på global nivå. Inom ramen för arbetet med en integrerad produktpolitik i EU pågår arbete med att utveckla en informationsstrategi. Kommissionen har också i september 2004 beslutat att tillsätta en särskild arbetsgrupp för att fortsätta detta arbete. För att kostnadseffektivisera åtgärder är det angeläget att identifiera de viktigaste produkterna och produktgrupperna. Kommissionen har därför lagt ut uppdrag om att utveckla metoder för en sådan identifiering.

Regeringen anser att det finns ett behov av att utveckla information om produkters miljöbelastning. I detta arbete bör de olika informationsverktyg som finns, exempelvis livscykelanalyser, miljömärkning och miljövarudeklarationer, kombineras och utvecklas så att arbetet med att kommunicera miljödata inte blir för kostnads- och tidskrävande för företagen. I den träbyggnadsstrategi (Ds 2004:1, Mer trä i byggandet) som regeringen presenterade i januari 2004 framförs förslag på effektivare användning av verktyget LCA inom byggsektorn. Verktygen behöver också i vissa fall utvecklas till att omfatta flera faser i produktens livscykel och beakta fler former av miljöpåverkan. Livscykelanalyser kan t.ex. inte hantera kemiska ämnen och naturresurser i tillfredsställande utsträckning f.n. Det är också viktigt att informationen är anpassad efter mottagargruppens behov och förutsättningar samt att den görs tillgänglig och enkel. Mot bakgrund av detta beslutade regeringen i november 2004 om ett uppdrag till Naturvårdsverket att driva på arbetet med att utveckla försörjningen av data, kunskap och information om produkters miljöbelastning längs hela livscykeln inom ramen för arbetet med en miljöorienterad produktpolitik. Arbetet skall ske både nationellt, inom EU och globalt. Uppdraget skall särskilt omfatta att identifiera brister avseende miljöinformation om produkter i dagens miljöinformationsverktyg, att sammanställa befintlig kunskap om drivkrafter och barriärer, att föreslå åtgärder för att öka dataförsörjningen, tillgängligheten och användningen av kunskap och information om produkters miljöbelastning, samt identifiera roller och ansvar, att utveckla Kemikalieutsläppsregistret och där införa organisationsnummer och fastighetsbeteckning som sökbegrepp, samt att i dialog med den finansiella sektorn tydliggöra sektorns behov av miljödata och hur miljörelaterade data hos myndigheter kan nyttiggöras av sektorn. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2006. Regeringen bedömer att framtagandet av miljöinformation om produkter även bidrar till att uppnå främst miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö*.

21.3.6 Giftfritt och resurssnålt omhändertagande av avfall

Ett giftfritt och resurssnålt omhändertagande av avfall behövs främst för att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö*, *Säker strålmiljö* och *God bebyggd miljö*. Det handlar främst om att utnyttja avfallet utifrån dess inneboende egenskaper utan att bidra till spridningen av farliga kemikalier, men även om att särskilt se till att det

farliga avfallet samlas in och omhändertas på ett miljömässigt bra sätt så att innehållet av farliga ämnen så långt möjligt elimineras.

Regeringen presenterade i maj 2003 propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117, bet. 2003/04: MJU4, rskr. 2003/04:13). Där föreslog regeringen mål, strategier och åtgärder för att få ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp. Återvinningen av avfall är en bra princip som skall utvecklas i linje med Sveriges och EU:s avfallspolicy som bl.a. inbegriper avfallshierarkin. Avfallsmängden skall minska och dess farlighet förebyggas (avsnitt 19.6). Avfallshanteringen skall inte ses bara som en resursfråga och ett miljöproblem, utan också som en infrastrukturfråga.

Åtgärder enligt avfallshierarkin har resulterat i minskade mängder avfall som deponeras och en utbyggd återvinning, inklusive förbränning med energiutvinning. Mycket talar för att en skatt på avfall som förbränns ytterligare skulle gynna materialåtervinning, inklusive biologisk behandling, av avfall. För att ytterligare främja materialåtervinningen, inklusive biologisk behandling, har regeringen tillsatt en särskild utredare (Fi 2003:06, BRAS-utredningen) för att dels föreslå hur en skatt på förbränning av avfall kan se ut, och dels utvärdera skatten på avfall som deponeras. En skatt på förbränning av avfall bör bedömas jämte skatten på avfall som deponeras så att en styrning enligt avfallshierarkin uppnås. I uppdraget ligger även att analysera andra ekonomiska styrmedel som kan användas för att uppnå samma mål. Utredaren redovisade sitt delbetänkande En BRAS-katt? – beskattning av avfall som förbränns (SOU 2005:23) den 18 mars 2005. Delbetänkandet remissbehandlas f.n. Slutredovisningen skall ske senast den 30 juni 2005.

Det är viktigt att möjligheterna till elproduktion tas till vara i så hög utsträckning som möjligt vid förbränningen av avfall. Kraftvärmeproduktion är särskilt värdefull genom den resurseffektivisering som blir följden. En sådan resurseffektivisering är önskvärd enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregel om hushållning med energi. BRAS-utredningen har i uppdrag att beakta konsekvenserna för tillvaratagande av möjlig elproduktion i högeffektiv kraftvärme vid avfallsförbränning.

Naturvårdsverket har nyligen redovisat ett uppdrag till regeringen (Kvalitet hos avfall som förs till förbränning, dnr M2004/4338/Kk) som innehåller förslag till kompletterande krav om karaktärisering och kontroll av avfall i förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning och i avfallsförordningen (2001:1063). Naturvårdsverket motiverar sitt förslag med att ökad kunskap om avfallet leder till att avfall förs till de förbränningsprocesser som är lämpliga för det aktuella avfallet. På så vis minskar risken för att avfall som med hänsyn till miljö och resurshushållning bättre lämpar sig för annan behandling än förbränning oavsiktligt förs till förbränning. Förslaget kommer att remitteras till berörda aktörer. Regeringen avser därefter att återkomma till Naturvårdsverkets förslag eftersom regeringen anser att bindande regler behöver beslutas om att avfall som avses att brännas skall vara väl sorterat, karaktäriserat och kontrollerat.

När det gäller omhändertagande och finansiering av radioaktivt avfall har utredningen om radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet (IKA-utredningen) i sitt betänkande Radioaktivt avfall i säkra händer

(SOU 2003:112) föreslagit ett nationellt system. Regeringen avser att under 2005 återkomma med förslag i linje med IKA-utredningens förslag.

Inom EU pågår arbete med att ta fram tematiska strategier, om hållbar resursanvändning och om förebyggande och återvinning av avfall (se avsnitt 19.6 och kapitel 23). Sverige verkar i detta arbete för att strategierna utarbetas så att de samordnas med den sedan tidigare etablerade avfallsstrategin inom EU samt i linje med strategin för en integrerad produktpolitik. I strategin för förebyggande och återvinning av avfall driver Sverige frågorna om att stimulera en mer miljöanpassad produktutveckling och om att skapa en mer attraktiv marknad för återvunna material samt att se över definitionen av avfall och dess konsekvenser för återvinning. Kommissionen skall presentera förslag till tematiska strategier under 2005.

Utöver det arbete som redovisas ovan anser regeringen att det finns en del kompletterande åtgärder som är intressanta för att bidra till att ett giftfritt och resurssnålt omhändertagande av avfall kommer till stånd. De handlar framför allt om:

- användning av avfall för anläggningsändamål,
- föroreningar och risken för smittspridning från avloppsslam,
- rening av utsläpp från avloppssystemen och
- gifter från förbränning.

Användning av avfall för anläggningsändamål

Regeringens bedömning: Sedan kraftfulla styrmedel införts för att minska deponeringen av avfall används allt mer avfall till olika anläggningsändamål. Naturvårdsverket bör särskilt verka för att berörda aktörer får vägledning så att sådan användning av avfall sker på ett sätt som inte innebär risk för hälsa och miljö. Naturvårdsverket bör vidare få ett uppdrag att ta fram förslag till bindande regler om användningen av avfall för anläggningsändamål.

Miljömålsrådets förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med Miljömålsrådets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Den skatt på deponering som infördes 2000 har varit en kraftfull åtgärd för att styra bort avfall från deponier. De ökade kostnaderna för deponering har inneburit att avfallsinnehavare i stället söker olika möjligheter att utnyttja avfallet, exempelvis som konstruktionsmaterial i vägbankar eller bullervallar. För en del avfallsslag innebär detta en miljömässigt mycket bra hantering där dessutom jungfruliga resurser sparas utan att föroreningsrisk föreligger. Utan tydliga riktlinjer samt kunskap om materialet finns det dock en risk för att det sker en olämplig hantering av avfallet som innebär en diffus spridning av föroreningar, exempelvis vid användningen av förbränningsrester för anläggningsändamål. Riksrevisionen publicerade i februari 2005 rapporten Miljögifter från avfallsförbränning – *hur fungerar tillsynen?* (RIR 2005:4, dnr M2005/1748/R).

Regeringen anser att riktlinjer och vägledning behöver utvecklas för att förbättra hanteringen. Regeringen har därför formulerat ett mål i 2005 års regleringsbrev för Naturvårdsverket som innebär att berörda aktörer skall få vägledning om hur användning av avfall kan ske utan risk för människors hälsa och miljön. Det är väsentligt att verket samråder med Kemikalieinspektionen i arbetet. Regeringen anser dock att det även kan finnas ett behov av bindande krav om hur användningen av avfall för anläggningsändamål kan ske utan risk för människors hälsa och miljön. Regeringen kommer därför att uppdra åt Naturvårdsverket att föreslå hur sådana bindande krav kan formuleras. Regeringen bedömer att detta arbete bidrar till att uppnå främst miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö*.

Föroreningar och risken för smittspridning från avloppsslam

Regeringens bedömning: För att minska tillförseln av föroreningar och risken för smittspridning vid återföring av avloppsslam på åkermark avser regeringen att besluta om en förordning med skärpta krav vid sådan användning.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5214: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Är generellt positiva till Naturvårdsverkets förslag till förordning.

Skälen för regeringens bedömning: Naturvårdsverket har i rapport 5214, Aktionsplan för återföring av fosfor (dnr M2002/4113/Na), som utgångspunkt för återförandet av näring från avlopp föreslagit att ett långsiktigt mål bör vara att näring i avlopp återförs till mark, där näringen behövs, utan risk för hälsa och miljö. För att kunna uppnå detta långsiktiga mål anser verket att åtgärder krävs som syftar till en ökad återföring av fosforföreningar och andra näringsämnen från avlopp. Denna del behandlar regeringen i avsnitt 19.6. En av flera metoder att återföra fosforföreningar är genom användning av slam från avloppsreningsverk på åkermark eller annan produktiv mark. För att användning av slam skall ske utan risk för hälsa och miljö bedömer Naturvårdsverket att regeringen bör besluta om en förordning som syftar till att minska tillförseln av föroreningar till åkermark samt en minskad risk för smittspridning. Verkets förslag är att förordningen skall innefatta smittskydd på all mark samt skärpta gränsvärden vid användning på åkermark för halter i avloppsslam respektive tillförsel vad gäller kadmium, kvicksilver, silver och tenn. Regeringen avser att ta ställning till förslaget och gör bedömningen att författningsförändringar behövs för att tydliggöra och skärpa kraven på användning av avloppsslam på åkermark så att den blir miljömässigt godtagbar. Detta kommer på sikt att bidra till att miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* kommer att uppnås.

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör få i uppdrag att se över möjligheten till ett bidrag för utveckling och introduktion av ny teknik som syftar till att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar från enskilda avlopp.

Kvävereningen för de reningsverk som ännu inte uppfyller kraven i gällande bestämmelser bör åtgärdas och regeringen överväger att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vad som är möjligt och lämpligt när det gäller utökade krav på kvävereduktion i kustnära reningsverk.

Naturvårdsverkets förslag i rapporten Fosforutsläpp till vatten år 2010 – delmål, åtgärder och styrmedel överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Havsmiljökommissionens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstansernas synpunkter avseende Naturvårdsverkets rapport: Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Hallands län, Konsumentverket, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Ystads kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Borlänge kommun, Örnsköldsviks kommun, Luleå kommun och Svenska Kommunförbundet stödjer förslaget att ett bidrag införs vid nybyggnad eller ombyggnad av enskilda avlopp.

Remissinstansernas synpunkter avseende Havsmiljökommissionens rapport: Flera remissinstanser, däribland Socialstyrelsen och Stockholms kommun, är positiva till förslaget om att utöka kvävereningen i vissa reningsverk. Svenskt Vatten, Norrtälje kommun och Svenska Kommunförbundet ställer sig negativa till förslaget. Flera remissinstanser stödjer förslaget att reningsgraden i enskilda avlopp skall förbättras.

Skälen för regeringens bedömning

Enskilda avlopp

Åtgärder för enskilda avlopp har stor betydelse för måluppfyllnaden av *Ingen övergödning* och främst för delmålet om fosforföreningar (avsnitt 11.4). De enskilda avloppen bidrar med ca 20 procent av de av människan orsakade utsläppen av fosforföreningar räknat vid källan. I Sverige finns närmare en miljon enskilda avloppsanläggningar varav hälften betjänar permanentushåll och hälften fritidshus. De styrmedel som hittills haft störst genomslag för att upprusta de enskilda avloppen har varit hälsoskyddslagets bestämmelser till skydd mot sanitär olägenhet samt miljöbalkens och tidigare miljöskyddslagets krav på längre gående rening än slamavskiljning. Men trots tydliga krav uppfyller uppskattningsvis 50–60 procent av de enskilda anläggningarna för permanentboende kraven. Detta beror bl.a. på att kommunerna hittills endast i begränsad omfattning kartlagt problematiska avloppsanläggningar.

Naturvårdsverket har i uppdrag att ta fram allmänna råd och vid behov föreslå föreskrifter för enskilda avlopp under 2005. Resultatet av detta arbete, kommande miljö kvalitetsnormer, nya utsläppskrav för enskilda

avlopp i känsliga områden samt nya tekniska lösningar, tillsammans med vattenmyndigheternas kartläggning av områden i avrinningsdistrikten, där åtgärder mot fosforövergödning är nödvändiga, kommer att ge kommunerna goda förutsättningar att målinriktat framöver vidta riktade åtgärder. Regeringen avvaktar Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget innan regeringen tar ställning till frågan om ytterligare åtgärder behövs. Regeringen vill dock peka på att hanteringen av de enskilda avloppen skiljer sig åt mellan kommuner. Potentialen för enskilda avlopp har höjts med ny teknik. I dag finns bl.a. s.k. minireningsverk som renar hälften av kväveföreningar och upp till 90 procent av fosforföreningarna. I särskilt känsliga områden bedömer regeringen att det kan vara rimligt att i framtiden ställa krav på höggradig rening. Den enskilde medborgaren har delvis stora möjligheter att genom egna insatser bidra till att miljö kvalitetsmål och delmål uppnås. Ett exempel är att aktivt välja bort fosfathaltiga tvättmedel om ens hushåll är anslutet till enskilda avlopp. Även näringsidkare har stor möjlighet att påverka konsumenternas val av tvättmedel genom att informera om dess miljöpåverkan. Många kommuner väljer dessutom att informera sina invånare om tvättråd och val av tvättmedel genom konsumentvägledare eller genom allmän miljöinformation.

Med syfte att ytterligare minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar från enskilda avlopp avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda bidrag till utveckling och introduktion av ny teknik. Bidraget bör dock inte ges för åtgärder som syftar till att uppfylla gällande lagstiftning utan i stället till åtgärder som syftar till att uppfylla längre gående krav på rening eller kretsloppslösningar.

Kvävereduktion i avloppsreningsverk

I Sverige installerades fosforreduktion i reningsverken med början på 1970-talet medan utbyggnaden av kväverening inte tog fart förrän i mitten av 1990-talet. Mellan 1995 och 2000 minskade reningsverkens årliga utsläpp av kväveföreningar till havet med 4 800 ton. De kommunala reningsverken stod under perioden för ungefär 21 procent av utsläppen av kväveföreningar till havet. Rapporter från bl.a. Havsmiljökommissionen och Naturvårdsverket visar att reningen kan ökas ytterligare.

Regeringen vill poängtera vikten av att kvävereduktion för de verk som ännu inte uppfyller kraven i avloppsdirektivet åtgärdas och att bästa tillgängliga teknik (BAT) används. Flera reningsverk uppfyller inte utsläpps- eller reduktionskraven i Naturvårdsverkets föreskrifter. Dessa krav som är införlivade i svensk lagstiftning skulle ha uppfyllts den sista december 1998. Ansvaret för att följa en föreskrift ligger på verksamhetsutövaren, dvs. huvudmannen för avloppsreningsverket. Större insatser från både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter än hittills behövs. IVL Svenska Miljöinstitutet AB visade i en utredning beställd av Naturvårdsverket att drygt 20 reningsverk inte uppfyllde reglerna 2002. En fullständig utbyggnad i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter kommer att innebära en reduktion av årliga utsläpp till havet med ytterligare 1 200 ton kväve. Kostnadsökningen uppskattas ligga på mellan 50

och 90 miljoner kronor per år vilket motsvarar en kostnad på mellan 40 och 70 kronor per kilo kväve.

Regeringen överväger att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vad som är möjligt och lämpligt när det gäller utökade krav på kväve-reduktion i kustnära reningsverk. Regeringen avser dock att avvakta med det definitiva beslutet om uppdraget tills vi kan ta del av den internationella expertutvärdering av kväve-/fosforproblematiken i våra omgivande havsområden som initierats av Naturvårdsverket.

Regeringen bedömer att dessa åtgärder kommer att bidra till att miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* kommer att uppnås.

Gifter från förbränning

Regeringens bedömning: Det är angeläget att tillförseln och bildandet av gifter från förbränning minskar till ofarliga nivåer.

Havsmiljökommissionens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Instämmer i huvudsak med Havsmiljökommissionens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Havsmiljökommissionen har i sin rapport (dnr M2003/2247/Na) till regeringen angett att halterna av t.ex. PCB, dioxiner och furaner under det senaste decenniet inte har minskat i en sådan takt att man kan förvänta sig någon ytterligare nedgång inom en snar framtid. Regeringen finner ett sådant konstaterande mycket oroande mot bakgrund av att nivåerna av miljögifter i fet fisk från insjöar, Östersjön och Bottniska viken är så pass höga att kostråd utarbetats (se avsnitt 21.3.4). Regeringen bedömer att åtgärder behöver vidtas för att reducera bildning och tillförsel av miljögifter och andra skadliga ämnen till Östersjön och Västerhavet.

Regeringen har med anledning av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar gett Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga källor till utsläpp av oavsiktligt bildade ämnen som dioxiner. I uppdraget ingår att föreslå åtgärder för att eliminera eller minska utsläppen från samtliga källor. Regeringen anser att denna utredning på ett annat sätt än Havsmiljökommissionen har möjlighet att ta ett helhetsperspektiv på utsläppen av långlivade organiska föroreningar och därför bör åtgärder inte beslutas innan regeringen kunnat ta ställning till Naturvårdsverkets utredning. Naturvårdsverket redovisade sitt uppdrag den 31 mars 2005 (dnr M2005/2427/Kk). Rapporten behandlas f.n. inom Regeringskansliet. Mot bakgrund av att halten av miljögifter i fisk är av central betydelse kommer särskild hänsyn tas till dessa frågor vid bedömningen av vilka åtgärder som bör genomföras. Regeringen bedömer att dessa åtgärder kommer att bidra till att miljö kvalitetsmålen och delmålen under *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* kommer att uppnås.

Regeringens bedömning: Syftet med strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö är att lägga fast en policy och ett förhållningssätt till arbetet på längre sikt. I strategin betonas miljön som en bas för god livskvalitet. Den har tre grundläggande beståndsdelar, nämligen ett hållbart brukande av mark och vatten, bevarande och hållbart brukande av särskilt värdefulla miljöer samt miljöanpassad fysisk planering och samhällsbyggande. Inför nästa utvärdering av miljömålssystemet bör strategin analyseras i syfte att utveckla den.

Miljömålsrådets bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna stödjer i stort Miljömålsrådets bedömning och instämmer i att det finns behov av att utveckla strategin. Några anser att sambanden mellan naturvårdsarbetet och kulturmiljövården inte är tillräckligt beaktade i miljömålsarbetet och inte heller i Miljömålsrådets rapport.

Skälen för regeringens bedömning: Utvecklingen inom de verksamheter som påverkar mark- och vattenanvändningen, inte minst de areella näringarna, bebyggelsen och infrastrukturen, har en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålen. Viktiga verktyg i arbetet med att nå målen finns inom den regionala utvecklingspolitiken, inom naturvården och kulturmiljöarbetet samt den fysiska planeringen. Det finns ett stort antal mål inom andra politikområden som samspelar med och påverkar miljökvalitetsmålen. Främst gäller det jordbrukspolitiken, skogspolitiken, den regionala utvecklingspolitiken, transportpolitiken, energipolitiken och kulturpolitiken.

21.4.1 Miljökvalitetsmål och delmål

Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö bidrar främst till att uppnå miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* (kapitel 12), *Grundvatten av god kvalitet* (kapitel 13), *Hav i balans samt levande kust och skärgård* (kapitel 14), *Myllrande våtmarker* (kapitel 15), *Levande skogar* (kapitel 16), *Ett rikt odlingslandskap* (kapitel 17), *Storslagen fjällmiljö* (kapitel 18), *God bebyggd miljö* (kapitel 19) samt *Ett rikt växt- och djurliv* (kapitel 20).

I *Ett rikt växt- och djurliv* föreslår regeringen ett nytt miljökvalitetsmål och delmål för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. I denna strategi redovisas en rad åtgärder som har stark bäring på detta mål och dess delmål, men även på miljökvalitetsmålen knutna till en viss naturtyp och vissa av delmålen under dem.

Det finns goda förutsättningar att uppnå flertalet av de delmål som omfattas av strategin. Samtidigt kan konstateras att det trots de insatser som gjorts och görs är långt kvar till måluppfyllelse för flera av delmålen, särskilt när det gäller att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden.

De åtgärder som vidtas för att nå miljö kvalitetsmålen bör så långt som möjligt också bidra till att andra viktiga samhällsmål kan uppnås. Ett tvärsektorieellt synsätt behövs för att öka kunskapen om hur miljö kvalitetsmålen kan samverka med och stödja andra samhällsmål.

Regeringen ser ett behov av en fortsatt översyn och utveckling av strategin. En fördjupad analys behöver göras med avseende på hur samband och synergier mellan olika delmål och åtgärder kan utvecklas och tydliggöras. Det finns vidare ett behov av att utveckla metoder för tillämpningen av strategin. Regeringen avser därför att ge de myndigheter som främst berörs av denna strategi i uppdrag att i samverkan se över och lämna förslag till vidareutveckling av strategin inför nästa fördjupade utvärdering (se 27.2).

21.4.2 Strategiska utgångspunkter

Syftet med strategin är att lägga fast en policy och skapa ett förhållningssätt till arbetet på längre sikt. En fundamental princip bör vara att på ett tidigt stadium i alla planeringsprocesser beakta hushållningsaspekterna i det långsiktiga perspektivet och att se möjligheter att uppnå synergieffekter såväl mellan olika miljö kvalitetsmål som med andra samhällsmål som bidrar till en långsiktig hållbar samhällsutveckling. Strategin skall bidra till att skapa ökad medvetenhet, förståelse och intresse samt ett förhållningssätt i breda aktörgrupper som möjliggör ett hållbart nyttjande av mark, vatten och bebyggd miljö. Det handlar om att se miljön som en resurs för god folkhälsa och livskvalitet.

Resursperspektivet är centralt i strategin liksom i arbetet för en hållbar utveckling. De resurser vi i första hand är beroende av är naturresurser, men också av människan skapade resurser som infrastruktur och bebyggelse samt natur- och kulturlandskap. De resurser som står i centrum tar ofta lång tid att bygga upp och påverka. Det gäller ekosystemen, resurserna i jord- och skogsbruk och de byggda miljöerna. Strategin innebär att befintliga värden skall tas till vara men också utvecklas. Långsiktiga intressen skall väga tyngre än kortsiktiga.

En viktig utgångspunkt är den s.k. ekosystemansatsen som har arbetats fram inom ramen för konventionen om biologisk mångfald, CBD. Denna innebär att varje beslut som rör resursanvändningen skall utvärderas utifrån hur ekosystemens funktion och produktivitet påverkas. Detta är viktigt eftersom vi är beroende av varor och tjänster som ekosystemen levererar.

En viktig utgångspunkt i naturvårds- och kulturmiljöarbetet är värden och behov som samhället och medborgarna finner angeläget att vidmakthålla och utveckla. För att korrekt kunna värdera konsekvenserna av olika handlingsalternativ ställs krav på ökad kunskap och stora informationsinsatser. Den ökade kunskapen bör leda till ett aktivt och förebyggande förhållningssätt och resultera i att välavvägda bevarande- och utvecklingsprogram tas fram.

Ett framgångsrikt miljöarbete bygger i väsentliga delar på att alla aktörer utifrån sina förutsättningar tar ett ansvar för att vidta de åtgärder som behövs för att målen skall nås. Det är samtidigt en angelägen uppgift

att engagera och skapa ökad delaktighet och mångfald i det lokala och regionala arbetet med att utveckla och förvalta våra natur- och kulturmiljöresurser. Incitament bör utvecklas för att flera aktörer skall engagera sig i och ha möjlighet att förvalta och utveckla gemensamma resurser, t.ex. natur- och kulturresevatnen. Samverkan mellan staten, kommunerna och ideella organisationer, fastighetsägare och företag bör utvecklas.

De tre grundläggande beståndsdelarna i strategin är:

- Ett hållbart brukande av mark- och vattenområden samt goda produktionsförhållanden för att långsiktigt värna natur- och kulturvärden i miljön.
- Bevarande och hållbart brukande av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik kultur- och naturmiljö där väsentliga delar av kulturarvet är bevarat, liksom biologisk mångfald.
- Miljöanpassad fysisk planering och samhällsbyggande samt en hållbar regional utveckling för att skapa en bebyggelse- och infrastruktur med nya anläggningar av hög kvalitet, för ett balanserat uttag av naturresurser och för en god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

21.4.3 Ett hållbart brukande av mark och vatten

Regeringens bedömning: Ett hållbart brukande av naturresurser bör ske i ett landskapsperspektiv. Regionala landskapsstrategier är ett verktyg som bör prövas. Ett par länsstyrelser bör få i uppdrag att i samarbete med andra aktörer utarbeta regionala landskapsstrategier för biologisk mångfald. Vidare bör sektorsmyndigheterna för de areella näringarna få i uppdrag att precisera begreppet ”hållbart nyttjande av biologiska resurser” för att underlätta den praktiska tillämpningen av begreppet.

En långsiktigt hållbar förvaltning av kulturmiljön bör utgå ifrån ett brett humanistiskt perspektiv på kulturarvets värden och möjligheter. Riksantikvarieämbetet bör få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter utforma en strategisk och långsiktig kulturmiljöövervakning som redovisas i återkommande ”kulturmiljöbokslut”. Samordningen mellan natur- och kulturmiljövärden bör utvecklas och fördjupas.

Skälen för regeringens bedömning

Ett hållbart brukande av mark och vatten innebär att biologisk mångfald värnas samtidigt som produktionsförutsättningarna inte försämras, att miljö- och naturresurser samt kulturmiljön och de historiska värdena tas till vara som tillgångar i samhällsutvecklingen och att skador som inte kan återställas undviks. På lång sikt är ett hållbart brukande en förutsättning för en sund ekonomisk utveckling. Det är framför allt jord- och skogsbruket, fisket, rennäringen och förnybar energiproduktion, som berörs i denna del. En ökad medvetenhet om dessa värden kan nås genom utbildning, rådgivning och information. Tyngdpunkten ligger på den fortsatta omställningen och miljöanpassningen inom olika sektorer. Lagstiftning som reglerar användningen av mark och vatten behövs för

att garantera att brukandet inte sker på ett sådant sätt att de övergripande värdena i miljöpolitiken hotas. Ekonomiska styrmedel som t.ex. bygger på frivilliga åtaganden, såsom jordbrukets miljöersättningar enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet eller olika slags certifieringar, är också av stor betydelse för att skapa förutsättningar för ett hållbart brukande.

Genom den reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik som beslutades 2003 har ett steg tagits mot en marknadsanpassad livsmedelsproduktion som tar sin utgångspunkt i konsumenternas efterfrågan och kravet på hållbar utveckling. De beslutade förändringarna av jordbrukspolitikerna innebär ökat fokus på miljö- och landsbygdsutveckling.

De reformer av EU:s gemensamma fiskepolitik som genomfördes 2002 har en tydlig inriktning på bevarande och hållbart brukande. Det är angeläget att beslutade åtgärder genomförs effektivt. Sverige bör verka inom EU för att väl underbyggda förvaltnings- och där så krävs uppbyggnadsplaner upprättas.

Det skogspolitiska beslutet från 1993 innebär att det finns två jämställda mål – ett miljömål och ett produktionsmål. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthållig och god avkastning. Miljömålet innebär bl.a. att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras och att biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Det är även angeläget att den framtida skogspolitiken tar hänsyn till andra näringar som är beroende av skogsmiljöer. Dessa näringar, t.ex. natur- och kulturturismen, har stora förutsättningar att, i delar av landet, bidra till både ökad miljöhänsyn och god ekonomisk avkastning. Det är viktigt att staten fortsatt aktivt främjar områdesskydd, rådgivning, information och utbildning.

Ett hållbart brukande av naturresurser och en helhetssyn på landskapet

Ett hållbart brukande av naturresurser, på land och i vatten, bör ske i ett landskapsperspektiv. Ett förhållnings- och arbetssätt som utgår från en helhetssyn på landskapet behöver därför utvecklas. Regionala landskapsstrategier är ett verktyg som bör prövas. Syftet med sådana strategier bör vara att integrera och effektivisera de åtgärder som krävs för ett hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald. Detta perspektiv innebär att hela landskapet beaktas vid planering och nyttjande, där både värdekärnor – områden som t.ex. omfattas av områdesskydd – bevaras och de areella näringarnas verksamhet och den förnybara energiproduktionen sker på ett hållbart sätt. En utgångspunkt är att processer och funktioner i ekosystemet skall upprätthållas så att ekosystemens förmåga att klara av förändring och att kunna vidareutvecklas vidmakthålls. Hållbart brukande av landskapet innebär också att de kollektiva nyttigheterna värnas samt att de historiska värdena i landskapet tas till vara. Åtgärderna som presenteras nedan relaterar till delmål 3 om hållbart nyttjande under *Ett rikt växt- och djurliv*, men även till andra delar av miljömålsarbetet.

Regeringen avser att uppdra åt några länsstyrelser att samordna arbetet med att ta fram regionala landskapsstrategier för biologisk mångfald på länsnivå. Detta arbete skall sedan analyseras och utvärderas. Ekonomiska och andra konsekvenser skall bedömas. På grundval av detta avser

regeringen därefter ta ställning till det fortsatta arbetet. Arbetet med ekologiska landskapsplaner, i första hand för landskapsavsnitt med höga natur- och kulturmiljövärden i ett nationellt perspektiv, bör genomföras integrerat med de regionala landskapsstrategierna. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med andra berörda centrala myndigheter och i nära dialog med de berörda länsstyrelserna ta fram vägledning för arbetet med de regionala landskapsstrategierna och de ekologiska landskapsplanerna. Dessa vägledningar skall vara klara under 2006. Strategierna och planerna syftar till att ta ett samlat grepp om åtgärder som handlar om hållbart nyttjande och bevarande av biologisk mångfald utifrån en helhetssyn på landskapet.

Förslaget om regionala landskapsstrategier och ekologiska landskapsplaner presenterades som delmål i Naturvårdsverkets förslag till *Ett rikt växt- och djurliv*. Regeringen bedömer att det till sin karaktär är utformat som en åtgärd. Skog, jordbruksmark, våtmarker, sjöar och vattendrag samt bebyggda miljöer förekommer ofta i en mosaik och det är därför viktigt att det finns en helhetssyn på arbetet med biologisk mångfald. Landskapsstrategierna behövs för att upprätthålla livsmiljöer i tillräcklig omfattning och ge arter och populationer tillräckliga spridningsmöjligheter. Regeringen bedömer att åtgärden är ett led i att tillämpa ekosystemansatsen som den lagts fast inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Åtgärden är av största vikt för att nå det föreslagna miljökvalitetsmålet och bidrar positivt till att nå flera andra miljökvalitetsmål. Även i betänkandet *Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av miljö- och landsbygdsprogrammet (SOU 2003:105)* understryks vikten av ett landskapsperspektiv. Landskapets kulturmiljövärden och det biologiska kulturarvet bör därför integreras i de regionala landskapsstrategierna. Detta förutsätter ökad samverkan mellan naturvårds- och kulturmiljöarbetet.

Exempel på områden där regionala landskapsstrategier kan tillämpas är bl.a. i länsstyrelsernas och kommunernas arbete med att bilda reservat och restaurering av biotoper, anläggning av våtmarker, skogsvårdsstyrelsernas insatser med biotopskyddsområden och naturvårdsavtal, jordbrukets miljöersättningar, vattenmyndigheternas arbete med biologisk mångfald i åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, aspekter på biologisk mångfald i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar, översikts- och detaljplanering på kommunal nivå samt regional- och landsbygdspolitiska stöd för att utveckla det lokala näringslivet och en levande landsbygd. Det finns även goda exempel från arbetet med integrerad kustzonsförvaltning (se avsnitt 21.4.4) och från Skogsvårdsorganisationens arbete med Landskapsekologiska kärnområden (LEKO-projektet). De regionala landskapsstrategierna skall tas fram i en öppen process där markägare och övriga representanter från jord- och skogsbruket samt andra berörda organisationer och intressenter inbjuds att delta.

Vid OECD:s senast genomförda granskning av den svenska miljöpolitiken (se bilaga 2) rekommenderar organisationen Sverige att förstärka åtgärder för att förvalta och återställa strömmande vatten, våtmarker och ängsmarker inom ramen för en bredare landsbygdspolitik (rekommendation nr 16). Vidare rekommenderar OECD Sverige att förstärka miljö- och hållbarhetsaspekter i nuvarande och framtida utveck-

lingsprogram för regioner och landsbygd (rekommendation nr 28). Regeringen bedömer att de regionala landskapsstrategierna kan bidra till detta arbete. Arbetet med denna åtgärd relaterar till åtgärden nedan om Europeiska landskapskonventionen.

Kostnaderna för arbetet beräknas till ca 15 miljoner kronor per år (2006–2007) vilket innefattar kostnader för Naturvårdsverket, länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner samt markägare och näringsliv. Det är rimligt att anta att en stor del av kostnaderna kommer att kräva särskild tilldelning av medel. Arbetet med landskapsstrategierna och de ekologiska planerna bör involvera olika sektorer så att de åtgärder som genomförs redan i dag integreras i det helhetsgrepp på landskapet som detta arbetssätt syftar till. På så sätt kommer landskapsstrategiernas innehåll till viss del att utgöras av åtgärder som genomförs inom respektive sektor.

Den betesmarksinventering och de åtgärdsplaner för skötsel av värdefulla betesmarker som utarbetats inom ramen för nuvarande Miljö- och landsbygdsprogram är ett viktigt underlag för arbetet med landskapstrategierna.

Europeiska landskapskonventionen

Regeringen avser vidare att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utarbeta ett förslag till nationellt genomförande av den Europeiska landskapskonventionen. Syftet med konventionen är att verka för skydd, förvaltning och planering av landskapsområden. I uppdraget ingår även att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller landskapsfrågor. Landskapsstrategierna kommer att utgöra en viktig del i genomförandet av landskapskonventionen. Nyttan av insatsen är att få till stånd ett mer ändamålsenligt arbete vad avser bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i ett landskapsperspektiv.

Praktisk tillämpning av hållbart nyttjande av biologiska resurser

Regeringen avser att ge sektorsmyndigheterna för de areella näringarna i uppdrag att utveckla och precisera begreppet ”hållbart nyttjande av biologiska resurser”. Detta bör göras under 2007. Syftet är att underlätta en tillämpning av begreppet inom framför allt den egna areella näringen. Detta uppdrag har redan aviserats i regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173). Uppdraget berör Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket. Redovisningarna från sektorsmyndigheterna bör innehålla konsekvensbedömningar av redovisade förslag för såväl staten som berörda näringar. Denna åtgärd har en stark koppling till delmål 3 om hållbart nyttjande under miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Nyttan av insatsen är att få till stånd en bättre tillämpning av hållbart nyttjande i de areella näringarna.

Synen på kulturarvets betydelse förändras med ökad kunskap och som en följd av samhällets förändringar. Det är därför viktigt med ett aktivt förhållningssätt där värdena i kulturmiljön betraktas som en tillgång för samhällsutvecklingen.

Kulturarvet och kulturmiljöerna bidrar till att skapa historiska och humanistiska perspektiv på samhällsutvecklingen samtidigt som de är en resurs som kan och bör användas i syfte att bidra till goda livsmiljöer och hög livskvalitet. Ökat fokus behöver således läggas på att skapa goda förutsättningar för förvaltning av kulturmiljöns värden och att integrera kulturmiljön i arbetet med lokal och regional utveckling. En god grund för ett sådant synsätt utgörs av det nationella förnyelsearbete inom kulturarvsområdet som pågått under åren 2001–2003 inom ramen för projektet Agenda kulturarv (www.agendakulturarv.se). Arbetet har haft som syfte att förnya verksamhetens inriktning och arbetssätt och att öka den demokratiska förankringen och slagkraften.

För att långsiktigt följa, utvärdera och uppmärksamma kulturmiljöns förändringar och utvecklingsmöjligheter har regeringen för avsikt att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter utforma en strategisk kulturmiljöövervakning. Resultatet bör redovisas i återkommande ”kulturmiljöbokslut”. Arbetet bör framför allt fokusera på generella utvecklingstendenser för såväl den fysiska miljön som i fråga om attityder till kulturmiljöns värden och förvaltning. Nyttan av en sådan samlad insats är att uppmärksamma förändringar i kulturmiljön som har avgörande betydelse för möjligheten att tillgodose kulturmiljöambitionerna i miljö kvalitetsmålen på lång sikt. Insatsen ger synergieffekter för samtliga miljö kvalitetsmål som berör kulturmiljön.

Hållbart brukande av vatten

Brukande av vatten handlar om grund- och ytvattentäkter för hushållens behov, bevattning eller för industriella syften såsom processvatten och kylvatten, om vattenkraft och fiskodling, men även om hur vi utnyttjar vattenmiljön indirekt, t.ex. vid friluftsliv och annan rekreation i vattenmiljöer. Användning av sjöar eller vattendrag som mottagare för avloppsvatten är också en form av vattenbruk. Vattenuttag är sällan problematiska i vårt vattenrika land. I vissa områden finns dock problem med saltvatteninträngning i brunnar eller vattenbrist i vattendrag under torka.

I EG:s ramdirektiv för vatten är hållbar vattenanvändning en central princip. Riksdag och regering har nyligen genom ändringar i miljöbalken och genom en särskild förordning infört direktivet i svensk rätt. Som en följd därav kommer vi i framtiden att se ett antal miljö kvalitetsnormer etableras, både för kvalitativa och kvantitativa aspekter. Dessa normer kommer att få överskridas endast om det är motiverat, t.ex. utifrån en samhällelig helhetssyn. I det fortsatta arbetet, där bl.a. de nya vattenmyndigheterna spelar en viktig roll, kommer en analys att ske av hur människans brukande av vatten påverkar vattenmiljön. I denna process ingår även att bedöma hur den nytta som brukandet av vatten medför

förhåller sig till de kostnader som uppstår för samhället exempelvis genom att miljövärden lider någon form av skada. Det kommer på sikt att finnas beslutsunderlag för att bedöma om ett visst nyttjande av vattenresurserna med kvalitetsförsämringar till följd går att motivera utifrån samhällseliga vinster och sett till helheten.

Grund- och ytvattentäkterna, både befintliga och framtida, är en särskilt viktig resurs vars skydd bör förbättras. EG:s ramdirektiv för vatten syftar till att skydda vattenkvalitet och ekosystem och att trygga en långsiktig vattenförsörjning. Ramdirektivet är ett viktigt styrmedel för att uppnå många av de vattenanknutna målen. Dessa frågor behandlas i kapitel 11 *Ingen övergödning* (särskilt avsnitt 11.2), kapitel 12 *Levande sjöar och vattendrag*, kapitel 13 *Grundvatten av god kvalitet* och kapitel 14 *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Den offentligt ägda marken som resurs

Staten och kommunerna äger direkt och via bolag betydande mark- och vattenområden. Innehavet är en resurs med många gånger stora natur- och kulturmiljövärden och det är samtidigt en viktig tillgång för friluftslivet. Förvaltningen bör inom ramen för de villkor som gäller de verksamheter som äger eller förvaltar dessa tillgångar präglas av en helhetssyn som förenar miljöansvar och effektivitet. Den offentligt ägda tätortsnära marken utgör en värdefull tillgång när det gäller att trygga behovet av områden för friluftsliv och natur- och kulturupplevelser. Merparten av denna mark ägs av kommunerna. Kommunerna har goda möjligheter att inom ramen för det egna markinnehavet, genom fysisk planering eller genom att bilda reservat, säkerställa områden för den tätortsnära natur- och kulturmiljövärden och friluftslivet. Det är angeläget att dessa möjligheter tas till vara.

21.4.4 Bevarande och hållbart brukande av särskilt värdefulla miljöer

Regeringens bedömning: Områdesskyddet bör även i fortsättningen ges en central roll i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Arbetet med områdesskydd och utveckling av skyddade områden i linje med fastställda delmål skall fortsätta. Det är också viktigt att använda och vidareutveckla de övriga verktyg som finns i syfte att bevara och hållbart bruka särskilt värdefulla miljöer t.ex. genom jordbrukets miljöersättningsar. Det är samtidigt angeläget att fortsätta att utveckla naturvårdens arbetsformer mot ökad delaktighet och en bra dialog. Ett antal länsstyrelser bör få i uppdrag att dels redovisa erfarenheter, dels ta fram program för hur arbetet kan fortsätta. Dessutom bör vissa länsstyrelser få i uppdrag att se över hur naturvård och utveckling av miljöanpassad turism och andra miljöanpassade näringar kan stödja varandra. Även i detta sammanhang bör möjligheter till samordning mellan naturvården och kulturmiljöarbetet tas till vara. Arbetet med kulturresevat bör vidareutvecklas och förstärkas.

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att till 2006 analysera vilka åtgärder som behövs inom områdesskyddet med anledning av arbetsprogrammet

Skälen för regeringens bedömning

Bevarande och hållbart brukande av särskilt värdefulla miljöer innebär att olika verksamheter måste bedrivas på ett sådant sätt att natur- och kulturmiljöns värden och särdrag finns kvar och kan utvecklas. De särskilt värdefulla områdena bör alltid ses och värderas i sitt landskapssammanhang. Det handlar också om att restaurera och återskapa värden i form av landskap, livsmiljöer och bestånd av växter och djur som gått förlorade. Grundläggande är att förlust av biologisk mångfald och andra värden i första hand skall upphöra. I detta ligger bl.a. att se till att arter som i dag inte är hotade bibehåller sin gynnsamma bevarandestatus. Andra hörnstenar i denna del av strategin är vikten av god delaktighet, försiktighetsprincipen, principen om val av bästa lokalisering i linje med miljöbalkens bestämmelser samt ansvaret för att kompensera skada på värden om sådan uppstår trots att förebyggande åtgärder har vidtagits. Detta har utvecklats närmare i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173).

Natur- och kulturmiljö med en rik biologisk mångfald

Regeringen anser att nyttan för människan med en god miljö kvalitet skall göras tydligare. I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik underströk regeringen att naturvärden mer än hittills bör utgå från människan och samhällets behov. Det ger förutsättningar för synergier mellan flera av miljö kvalitetsmålen, t.ex. det föreslagna nya *Ett rikt växt- och djurliv*, och andra politikområden som folkhälsa, storstadspolitik, integrationspolitik och demokratifrågor samt inte minst social- och kulturpolitiken. I det fortsatta arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen bör det ges möjlighet till delaktighet i olika processer och insatser som görs i de särskilt värdefulla områdena. Det bör också finnas en tydlig strävan att tillvarata människors kunskap, bl.a. om biologisk mångfald och om kulturarvet. Behovet av bostadsnära natur bör tryggas.

En utgångspunkt för regeringens bedömning är att de fastställda målen som rör särskilt värdefulla områden och miljöer inte kommer att kunna nås enbart med statliga insatser. Grupper av aktörer gör redan i dag värdefulla insatser, t.ex. kommuner, näringsliv, markägare och brukare, föreningsliv och lokala grupper samt enskilda. Konkreta exempel på detta är det ökade engagemanget från kommunerna när det gäller att bilda och förvalta skyddade områden, skogsnäringens frivilliga avsättningar av värdefull skogsmark (se kapitel 16 *Levande skogar*) och konkreta naturvårdsprojekt som drivs framgångsrikt av flera naturvårdsorganisationer. Även hembygds- och intresseföreningars kulturmiljöarbete kan räknas hit. Ett annat exempel är den framgång som marknadsrelaterade verktyg som miljö- och kvalitetsmärkningar har haft under senare år, där många konsumenter genom sina aktiva val bidrar till måluppfyllelse. Regeringen vill lyfta fram vikten av att detta engagemang fortsätter och förstärks.

Områdesskyddet bör även fortsättningsvis ha en central roll. Det innebär att rikta insatser till de områden som har särskilda värden. I begreppet områdesskydd inkluderas bl.a. naturreservat och kulturresevat. Regeringen redovisar i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik sin syn på områdesskydd. Denna innebär att de särskilt värdefulla områdena bör ses i sitt landskap, inte som "öar" utan som en del av en större helhet. Andra viktiga element är förstärkning av insatserna i vattenmiljöerna, fortsatt kartläggning av vad som finns inom de särskilt värdefulla områdena av naturtyper och andra värden. Ytterligare väsentliga frågor är flexibilitet när det gäller om staten vid reservatsbildning bör köpa mark eller om intrångsersättning bör väljas (se avsnitt 16.1), förstärkning av förvaltningen av skyddade områden samt ett ökat nyttjande av de skyddade områdena, t.ex. genom natur- och kulturturism och friluftsliv.

Ett annat viktigt inslag är att samhället betalar för naturvårds- och kulturmiljötjänster i syfte att bevara gemensamma nyttigheter och värden, t.ex. ett rikt växt- och djurliv eller ett öppet, traditionellt kulturlandskap. Ett bra exempel är miljöersättningarna inom jordbruket till brukare för hävd av kvarvarande ängar och naturbetesmarker. Detta verktyg bör utvecklas i de fortsatta insatserna i de särskilt värdefulla områdena. Det räcker inte med skydd med stöd av miljöbalken eller annan lagstiftning för att trygga värden i sådana områden utan det behövs även ersättningar, avtal och liknande.

Naturvårdens arbetsformer

Det är angeläget att fortsätta att utveckla naturvårdens arbetsformer mot ökad delaktighet och bra dialog. Regeringen avser att ge ett särskilt uppdrag till ett antal länsstyrelser att dels redovisa erfarenheter, dels ta fram program för hur arbetet bör fortsätta. Detta bör inkludera hur angelägna frågor som t.ex. integration och jämställdhet har tagits in i naturvårdsarbetet. Denna åtgärd har även beröring med arbetsprogrammet för skyddade områden under konventionen om biologisk mångfald och dess programelement om styr- och demokratifrågor, delaktighet, rättvisa och fördelning av nytta. Nyttan med åtgärden är att ökad delaktighet kan optimera värdet av naturvårdsinsatser för inblandade intressenter och inte minst att kraften hos lokala aktörer kan mobiliseras och aktivt bidra till genomförandet och därmed till måluppfyllelse.

Det är också viktigt att fortsätta utveckla den kommunala naturvården och kulturmiljöarbetet och samtidigt ta till vara den kraft, kunskap och engagemang som finns på lokal nivå. Det som miljö kvalitetsmålen ofta omfattar – t.ex. värdefulla områden, kulturhistorisk bebyggelse, bestånd av arter, bullerfria områden – återfinns alltid lokalt. Det som människan har nära omkring sig tenderar hon att bry sig om och engagera sig i. Denna kraft bör tas till vara i än högre grad än hittills i miljömålsarbetet. Redan i dag genomförs på regeringens initiativ en särskild satsning på lokal och kommunal naturvård. Satsningen riktar sig till kommunerna, men även till andra lokala aktörer. Under 2004–2006 har kommunerna möjlighet att söka medfinansiering från staten till lokala och kommunala naturvårdsprojekt. Möjligheten att bevara, förvalta och utveckla

bostadsnära natur har särskilt lyfts fram. Resultatet av denna satsning kommer att följas upp och utvärderas, bl.a. hur de olika projekten har bidragit till att olika miljö kvalitetsmål och delmål uppnås, men även vilka effekter satsningen har fått på den kommunala naturvården i stort. I vilken utsträckning lokala aktörer har engagerats i projekten är också viktigt att följa upp. Regeringen avser återkomma till hur staten på olika sätt kan fortsätta att skapa drivkrafter för att ytterligare stärka det lokala och kommunala arbetet med de särskilt värdefulla områdena och miljöerna.

Regeringen avser att ge ett antal länsstyrelser i uppdrag att se närmare på hur natur- och kulturmiljövård och utveckling av turism ömsesidigt kan stödja varandra. Länsvisa program för hur särskilt värdefulla områden kan användas för hållbar natur- och kulturturism bör utarbetas. Framtagandet av sådana program bör ske i nära samarbete med turistnäringen och med utgångspunkt i vad som anförs i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik och i propositionen En politik för en långsiktig konkurrenskraftig svensk turistnäring (prop. 2004/05:56). Regeringen avser även att ge i uppdrag till samtliga länsstyrelser att skaffa sig en överblick över tillgången på kvalificerad natur- och kulturmiljöguidning och stimulera fortsatt utbildning och en arbetsmarknad för sådana guider.

Arbetet med områdesskydd och kulturreservat fortsätter

Arbetet med områdesskydd i linje med fastställda delmål fortsätter. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att till 2006 analysera vilka åtgärder som bör vidtas inom områdesskyddet med anledning av konventionen om biologisk mångfalds (CBD) arbetsprogram om skyddade områden och OECD:s rekommendationer. Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har Sverige gjort åtaganden beträffande områdesskydd genom beslutet om arbetsprogrammet för skyddade områden. Målet är att till 2010 beträffande landmiljön, och till 2012 i den marina miljön, skapa ekologiskt representativa och ändamålsenligt förvaltnings nationella och regionala system av skyddade områden, som tillsammans genom ett globalt nätverk skall bidra till att nå CBD:s tre mål liksom målet om biologisk mångfald från toppmötet i Johannesburg 2002.

Arbetet med kulturreservat bör vidareutvecklas. Sedan möjligheten att bilda särskilda kulturreservat tillkom genom miljöbalken har 20 sådana inrättats i landet. Kulturreservaten spelar en viktig roll i arbetet med att uppmärksamma kulturarvets stora mångfald, behov och möjligheter. Av särskild betydelse är att reservaten kan bidra till fortsatt användning av och tillgänglighet till levande och sammanhållna kulturmiljöer. Behovet av ett fortsatt och förstärkt arbete med kulturreservat är stort. Möjligheterna att arbeta med gemensamma förvaltningsstrategier inom natur- och kulturmiljövården behöver utvecklas.

Vidare har OECD i sin utvärdering av Sveriges miljöpolitik lämnat en rekommendation om att Sverige ytterligare bör öka antalet skyddade områden och deras representativitet, exempelvis av ekosystem i hav samt i sjöar och vattendrag (rekommendation nr 13, se bilaga 2). Sveriges genomförande av CBD:s arbetsprogram, liksom svar på OECD-rekommendationen, kommer framför allt att ske inom ramen för arbetet

med de delmål som rör områdesskydd, men även genom fortsatt arbete med Natura 2000-nätverket. Nyttan av åtgärden är att få till stånd ett mer ändamålsenligt arbete med områdesskydd.

Prop. 2004/05:150

21.4.5 Miljöanpassad fysisk planering och samhällsbyggande samt en hållbar regional utveckling

Regeringens bedömning: Den fysiska planeringen kan och bör ännu mer aktivt än hittills medverka till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Detta gäller också den regionala utvecklingspolitiken. En viktig del är att skapa förutsättningar för en ökad användning av förnybara energikällor. Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar är strategiska verktyg för att besluten om planer, program och projekt skall få en från miljösynpunkt bra utformning. Människors hälsa, den biologiska mångfalden och kulturmiljöns värden bör ges en mer ändamålsenlig behandling i samband med miljöbedömningar och konsekvensbeskrivningar.

Den fortgående urbaniseringen måste mötas med insatser inom olika politikområden och genom en bättre samordning. Inte minst bör samordningen mellan den fysiska planeringen, miljöarbetet och den regionala utvecklingspolitiken utvecklas.

För en hållbar stadsutveckling är det angeläget att trygga tillgång till och möjlighet till utevistelse i natur- och kulturmiljön. I den handlingsplan för folkhälsa som regeringen avser ta fram kommer naturens roll att utvecklas. Nyckeltal för tillgång till bostadsnära natur och hur sådana kan användas på kommunal nivå i den fysiska planeringen bör tas fram till 2007.

Miljömålsrådets bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Miljömålsrådet stryker också under de viktiga kopplingar som finns mellan strategin, miljöbalkens allmänna hänsynsregler och plan- och bygglagen (1987:10), PBL.

Remissinstanserna: Flertalet betonar att det behövs en bättre samordning mellan miljöbalken och PBL för att öka förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålen. Flera menar att det bör ställas högre krav på miljöbedömningar, bl.a. i samband med utbyggnad av infrastruktur.

Skälen för regeringens bedömning

Ramarna och därmed förutsättningarna för en hållbar utveckling sätts i hög grad av den fysiska planeringen och samhällsbyggandet. Den fysiska planeringen skall söka den lokalisering eller den fysiska struktur som är lämpligast från allmän synpunkt. Planeringen kan ge en samlad bild av bevarande- och utvecklingsfrågor, främja från miljösynpunkt lämpliga strukturer och skapa beredskap inför framtiden. Enligt Miljömålsrådet kan den fysiska planeringen bidra till att nå flertalet av miljö kvalitetsmålen.

Kopplingen mellan markanvändnings- och miljöfrågor har väsentligt stärkts sedan miljöbalken trädde i kraft. Utvecklingen av miljöbedömningar som verktyg för att i ett tidigt skede belysa miljökonsekvenser av

skilda slag i samband med projekt, planer och program bidrar till att kvaliteten i beslutsunderlaget förbättras.

I den nationella strategin för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129) betonas, inte minst mot bakgrund av den fortgående urbaniseringen, behovet av en samlad politik för hållbart samhällsbyggande. En sådan politik handlar om att långsiktigt forma infrastruktur och livsmiljöer så att de bidrar till en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling.

Fysisk planering – ett verktyg för samordning

Den fysiska planeringen kan spela en viktig roll i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen, liksom andra mål som har betydelse för en hållbar utveckling. Ett exempel är *Grundvatten av god kvalitet*. Regeringen gör den bedömningen att målet, med hänsyn till vattenförsörjningen i framtiden, bör ges en starkare ställning i planeringen (se kapitel 13). Särskilt inom ramen för den kommunala översiktsplaneringen finns förutsättningar att sammanföra och integrera processer för en hållbar utveckling. Det är angeläget att miljökvalitetsmål, men också t.ex. folkhälsomål, integreras i planeringen. Det är regeringens uppfattning att den fysiska planeringen mer aktivt än hittills kan och bör användas i arbetet med att nå de miljöpolitiska målen.

Miljöbalken och PBL är viktiga verktyg för att hantera resurser som är knutna till mark och vatten på ett från miljösynpunkt ansvarsfullt sätt. Det finns samtidigt ett behov av att förbättra samordningen mellan PBL och miljöbalken. Kopplingen mellan miljöbalkens allmänna hänsynsregler och PBL behöver förstärkas. Det ligger i uppdraget till den kommitté som har i uppdrag att göra en översyn av plan- och bygglagstiftningen, PBL-kommittén (M 2002:5). I uppdraget ingår också att stärka den kommunala översiktsplaneringen så att den får den strategiska roll som lagstiftaren förutsatt. Kommitténs förslag skall i övrigt tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling, där miljödimensionen manifesteras i miljökvalitetsmålen. Kommittén skall redovisa resultatet av sitt arbete i ett slutbetänkande senast den 30 juni 2005.

Jordbruksmark är en begränsad resurs som på olika sätt hotas av markförstöring och exploatering. Den bästa jordbruksmarken i kustzoner, dalgångar och slättbygder är ofta utsatt för ett särskilt hårt exploateringstryck. Dessutom nyttjas vattentillgångarna alltför hårt i många jordbruksområden, vilket kan hota den framtida produktionen. Behovet av mark som kan producera biologisk råvara kommer sannolikt att öka, inte minst mot bakgrund av de omställningar som behöver ske inom trafik- och energisektorerna i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser. Det är därför viktigt att val av lokalisering av bl.a. nya vägar och byggnader tar hänsyn till värdefull jordbruksmark. Det bör ske genom såväl fysisk planering som genom tillämpning av miljöbalkens allmänna bestämmelser och bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.

En viktig utmaning i arbetet för en hållbar utveckling är att hantera den fortgående urbaniseringen.

De regionala obalanserna är stora och stadsstrukturen relativt gles i Sverige. Större städer och regioncentra är viktiga innovations- och servicecentra för sin omgivning. Samtidigt är många livsmiljöer i våra storstäder bristfälliga. En långsiktigt hållbar utveckling kräver ett fungerande samspel mellan storstäder och landsort och mellan stad och landsbygd. Detta betyder att kommuner och regioner behöver utveckla metoder och ta fram underlag för att beskriva hur städer och samhällen fungerar i samspel med varandra och med omgivande landsbygd. En annan viktig fråga är vilka roller som stadsregionerna fyller i ett nationellt och regionalt perspektiv samt vilka roller storstadsregioner fyller i ett internationellt perspektiv. Det är angeläget att skapa en plattform för kunskapsutveckling kring funktionella regioner, där både städer och omkringliggande landsbygdsregioner behandlas i ett sammanhang. Regeringen kommer inom ramen för det fortlöpande arbetet med en strategi för hållbar utveckling bl.a. att utveckla förutsättningarna för en hållbar stadsutveckling. Även Kommun- och landstingsförbunden arbetar med att utveckla en politik för hållbar stads- och tätortsutveckling. Inom ramen för detta arbete behandlas långsiktiga frågor som kräver politisk samsyn, behovet av politiskt ledarskap samt av helhetssyn och samverkan.

Det handlar om hur en stad utifrån miljömässiga utgångspunkter kan förena en god livsmiljö med tillväxt och utveckling samt hur den täta energieffektiva staden kan förenas med bevarande av grönområden och med krav som ställs i de nationella miljömålen om bl.a. klimat och ren luft. Det handlar också om hur vi utifrån ekonomiska utgångspunkter kan skapa förutsättningar för ett dynamiskt näringsliv. Från sociala utgångspunkter är det viktigt att motverka social segregation, bostadsbrist och otillräcklig transportkapacitet. I arbetet med att motverka social segregation är erfarenheter från arbetet med de storstadspolitiska lokala utvecklingsavtalen av stor vikt och bör tas till vara i det framtida fysiska planeringsarbetet. Städer i tillväxt behöver bygga ändamålsenliga bostäder i trygga och tillgängliga miljöer som kan garantera hälsa och säkerhet och är öppna för alla samt bygga infrastruktur och samhällsservice på ett miljöanpassat sätt. Överskott på bostäder, underutnyttjad service och infrastruktur skapar däremot andra problem i samhällen med en stagnerande eller negativ befolkningsutveckling.

Miljön måste förbättras genom insatser för minskade utsläpp, minskat buller, ökad tillgänglighet, goda inomhusmiljöer och tätortsnära naturområden. Delmålet om planeringsunderlag under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* berör flera viktiga frågor som har anknytning till den fysiska planeringen, bl.a. behovet av grönområden och kulturmiljön, men också hur energianvändningen kan effektiviseras. Grönområdena har stor betydelse för den biologiska mångfalden men också – och inte minst – för människors möjlighet till utevistelse och rekreation. En särskilt angelägen fråga att hantera i planering och byggande är att begränsa bullerstörningar. Buller är ett utbrett miljöproblem och är den störning som berör flest antal människor i vårt land. Den fysiska planeringen är ett

viktigt instrument i arbetet med att långsiktigt komma till rätta med detta problem. Dessa frågor behandlas samlat i kapitel 19 *God bebyggd miljö*.

I februari 2004 presenterade Europeiska kommissionen ett meddelande om en temainriktad strategi för stadsmiljö (KOM (2004) 60 slutlig). I strategin presenteras ett antal förslag till hur städer och länder mer aktivt bör arbeta med de miljöproblem som finns i städerna. Det handlar bl.a. om att skapa en mer sammanhållen plan- och bygglagstiftning samt att utarbeta planer för städernas transporter och utveckling. Sverige anser att mycket av det som kommissionen efterfrågar redan i dag tas fram i de svenska kommunerna och utgör viktiga underlag i samband med kommunernas översiktliga planer. Samtidigt bör de tankar som förs fram av kommissionen övervägas i det nationella arbetet kring hållbar stadsutveckling.

Miljöbedömningar

Planer, program och beslut som kan påverka miljön måste prövas och bedömas utifrån om deras miljöpåverkan är acceptabel och om miljökvalitetsmålen främjas eller motverkas. Miljöbedömningarna bör redan från början vävas in i arbetet med att ta fram de slutliga besluten. De är viktiga instrument för en verkningsfull integrering av miljöhänsyn i planerings- och beslutsprocesserna. De hör samtidigt till de viktigaste verktygen i arbetet med strategierna för att uppnå miljökvalitetsmålen.

Inom såväl EG-rätten som i FN-konventioner införs allt mer heltäckande krav på miljöbedömningar av olika slags beslut. Sverige genomförde 2004 ett EG-direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG) genom ändring i miljöbalken, PBL m.fl. lagar. Tillämpningen av reglerna om miljöbedömningar kommer i Sverige främst att avse de kommunala fysiska planerna.

Den miljökonsekvensbeskrivning som ingår i miljöbedömningen skall bl.a. innehålla en beskrivning av hur relevanta miljökvalitetsmål beaktas i planen eller programmet. Genom att berörda kommuner och myndigheter och allmänheten har möjlighet att yttra sig över miljöbedömningen ges garantier för att frågan om hur miljökvalitetsmålen beaktats blir grundligt genomlyst. Med en utvecklad tillämpning av systemet med miljöbedömningar av planer och program och miljökonsekvensbeskrivningar av projekt får det regionala utvecklingsarbetet, samhällsplaneringen och tillståndsgivningen en ännu tyngre roll i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen.

Det miljöbegrepp som skall användas i miljöbedömningarna är brett och innefattar bl.a. hälsa, befolkning, kulturarv, biologisk mångfald och materiella tillgångar. Med komplettering av ytterligare aspekter på ekonomisk och social hållbarhet kan miljöbedömningarna utvidgas till att utgöra heltäckande hållbarhetsbedömningar och bli kraftfulla verktyg i arbetet för en hållbar samhällsutveckling.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att senast under 2007 redovisa hur påverkan på den biologiska mångfalden kan ges en ändamålsenlig behandling i miljökonsekvensbeskrivningar. Eftersom tillämpningen bl.a. kommer att gälla de kommunala fysiska planerna kommer samtliga kommuner i landet att behöva ta ställning till hur hänsyn kan tas till den biologiska mångfalden. För att en ändamålsenlig

och enhetlig tillämpning av dessa nya regler skall kunna växa fram krävs utveckling av metoder och kunskapsunderlag.

Regeringen avser vidare ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att senast under 2007 redovisa hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. En naturlig utgångspunkt för detta arbete utgörs av projektet ”MKB med kulturvärde”, som Riksantikvarieämbetet bedrivit under 2001–2003.

Natur- och kulturmiljön – en tillgång för folkhälsan

Tillgång till bostadsnära natur är enligt regeringens bedömning en av flera viktiga faktorer för att åstadkomma ökad fysisk aktivitet och välbefinnande. Möjlighet till vistelse i natur- och kulturmiljön är viktig för att främja en god folkhälsa, men även som en tillgång i hälso- och sjukvården. Regeringen vill lyfta fram följande åtgärder i detta sammanhang. Dessa är även ett svar på åtaganden under konventionen om biologisk mångfald, framför allt avseende ekosystemansatsen och riktlinjerna för hållbart nyttjande.

Statens Folkhälsoinstitut och Livsmedelsverket har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag till en nationell handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet. Underlaget remissbehandlas under våren 2005 och en handlingsplan kommer därefter att utarbetas. I handlingsplanen avser regeringen återkomma och närmare utveckla hur bl.a. tillgång till och vistelse i naturmiljön, inte minst bostadsnära natur, kan bidra till en god folkhälsa.

Modeller för att åstadkomma tillgång till bostadsnära natur och hur de kan tillämpas på kommunal nivå i den fysiska planeringen skall tas fram. Regeringen avser att ge i uppdrag till Boverket att utveckla sådana modeller, med utgångspunkt i den erfarenhet som redan finns från flera kommuner och Stockholms läns landsting. Denna åtgärd har beröring med delmål 1 om planeringsunderlag under *God bebyggd miljö*. I förlängningen bör dessa modeller tillämpas av kommunerna i den fysiska planeringen. Kommunerna får därmed ett nytt verktyg som kan användas integrerat i den pågående planeringen, särskilt i större städer och tätorter där behovet är störst.

Utbildningsväsendet har en viktig roll

Värdet av att använda skolans uterum, skolgården, närmiljön och naturen i den pedagogiska verksamheten bör strykas under. I förskole- och fritidsverksamheten finns många hängivna och naturintresserade personer. Skolan skall inte endast förmedla teori utan också ge möjlighet att omsätta den i praktisk verksamhet. Undervisning och pedagogisk verksamhet bör inte vara hänvisad enbart till skolans innemiljö. Skolgården och närmiljön, liksom annan natur, utgör via utomhuspedagogik den naturliga resursen för samspelet mellan teoretiska studier och praktisk verksamhet. Lärande i kontakt med natur- och kulturmiljön, genom friluftsliv och annat nyttjande av naturresurser, kan förutom att berika lärandet, möjliggöra en konkret upplevelse av växt- och djurliv i närnaturen. På köpet får man ofta också ökad fysisk aktivitet och därmed

en förbättring av elevers hälsa. För att öka kunskapen om naturen, samt bevarandet och nyttjandet av den biologiska mångfalden som del av en miljömässigt hållbar utveckling, är det viktigt att utomhuspedagogik används i ökad utsträckning i skolan. Trots skrivningarna i läroplanen (Lpo94) utnyttjas naturmiljön i skolundervisningen i huvudsak i grundskolans tidiga år men i mindre utsträckning för de senare åren av grundskolan. Myndigheten för skolutveckling stöder utvecklings- och fortbildningsinsatser inom detta område. OECD har rekommenderat Sverige att ytterligare öka tillgången till naturen för alla invånare och öka deras kunskaper om naturens betydelse för hälsa och välbefinnande (rekommendation nr 17, se bilaga 2). Rekommendationen inkluderar även att uppmuntra till ekoturism. OECD har också uttryckt en rekommendation om att Sverige bör skydda fler grönområden i eller nära städerna och prioritera områden som kan erbjuda fritids- och friluftsmöjligheter samtidigt som naturmiljön skyddas (rekommendation nr 35). Vidare har OECD lämnat en rekommendation om att fortsätta att utveckla allmänhetens deltagande och uppmuntra medborgarinitiativ på regional och lokal nivå, t.ex. i miljö kvalitetsmålen och Agenda 21-processer (rekommendation nr 27). Regeringen bedömer att åtgärderna ovan kommer att bidra till att uppfylla dessa rekommendationer. Åtgärderna är även ett svar på åtaganden under konventionen om biologisk mångfald, framför allt avseende ekosystemansatsen och riktlinjerna för hållbar utveckling, vilka bl.a. poängterar vikten av decentralisering, lokalt deltagande och lokal kunskap.

Regionalt utvecklingsarbete

Flera av regeringens initiativ som tar sikte på miljöförbättringar har ett tydligt utvecklingsperspektiv. Det gäller bl.a. att regionala utvecklingsprogram med en tvärssektoriell helhetssyn för hållbar utveckling skall utarbetas för alla län. Genom att det i alla län utvecklas ett övergripande strategiskt styrinstrument för hållbar regional utveckling ökar förutsättningarna att förverkliga de miljöpolitiska målen.

Regeringen har gett 13 myndigheter, däribland Verket för näringslivsutveckling och Naturvårdsverket, i uppdrag att redovisa förslag till metoder som bidrar till att förstärka arbetet med regionala utvecklingsprogram. Inom ramen för uppdraget kommer myndigheterna att utreda hur miljö kvalitetsmålen kan kopplas till det regionala utvecklingsprogrammet. Uppdraget innefattar även att redovisa hur det regionala utvecklingsprogrammet kan fungera som strategiskt instrument för att på regional nivå bryta ned och konkretisera den nationella hållbarhetsstrategin.

I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) tog regeringen initiativ till att regionala tillväxtprogram upprättas. Dessa program syftar till att samordna insatser där sektors-samverkan skapar en hållbar tillväxt och bidrar till en hållbar utveckling. Regeringen konstaterar att det finns ett behov av bl.a. informations- och utbildningsinsatser i breda kretsar för att öka kunskapen, ändra attityder och skapa intresse för att se miljö-, natur- och kulturförutsättningarna som drivkrafter och möjligheter för att skapa hållbar tillväxt och en god och attraktiv livsmiljö.

Regeringen beslutade i juni 2004 att tillsätta en kommitté med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdens utveckling (dir. 2004:87). Denna strategi skall ta ett samlat grepp om landsbygdsfrågorna och utgå från målet om en hållbar utveckling av landsbygden. Med de areella näringarna och natur- och kulturmiljön som bas är strategin tänkt att skapa förutsättningar för ökad tillväxt och ett mer mångsidigt företagande på landsbygden.

Kustzonsplanering

Det svenska genomförandet av EG-rekommendationen om genomförande av en integrerad förvaltning av kustområden är en viktig del av denna strategi, inte bara när det gäller kustområdena utan även för att utveckla samordnade och sektorsövergripande arbetssätt som förenar miljö- och hushållningsaspekter med insatser för regional utveckling.

Syftet med rekommendationen är att skapa en miljömässigt och ekonomiskt hållbar kustzonsförvaltning som samtidigt främjar social rättvisa och sammanhållning.

De hot mot värdena i kustområdena och de problem för en hållbar utveckling som anges i rekommendationen återfinns även i Sverige. Som en inledande del av Sveriges genomförande av rekommendationen har regeringen gett Boverket och ett antal berörda verk i uppdrag att till den 31 januari 2006 redovisa hur samhällsplaneringen för en hållbar utveckling av Sveriges kustområden överensstämmer med de principer och uppgifter som anges i EG-rekommendationen. I uppdraget ingår bl.a. att beskriva hur väl de kommunala översiktsplanerna i kustområdet är anpassade till den utveckling som sker i dessa områden och hur väl de överensstämmer med de strategier och program som har relevans för kustområdet. Det ingår även att göra en genomgång av hur de riksintresseområden enligt 4 kap. miljöbalken som finns i kustområdena beaktats i kommunernas översiktplaner.

Regionala miljö- och hushållningsprogram

Regionala miljö- och hushållningsprogram för landets fyra större skärgårdsområden har på regeringens uppdrag tagits fram av de berörda länsstyrelserna. Syftet var bl.a. att utveckla den potential för ökad sysselsättning och tillväxt som finns i resurshushållning och miljöanpassning och att uppmärksamma sådana områden där miljö- och hushållningsproblemen har regional räckvidd. Genom detta arbete har myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda genomfört ett betydelsefullt arbete som bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen, särskilt målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Ett motsvarande miljö- och hushållningsprogram för fjällområdet tas på regeringens uppdrag fram av de fyra länsstyrelserna i fjällänen och skall redovisas senast den 30 juni 2005.

Arbetet med programmen visar på bredden hos de frågeställningar som blir aktuella när ett samlat grepp tas på frågor om miljö tillstånd, hushållning och regional utveckling. De pekar även på behovet av ett mer samordnat kunskapsunderlag och arbetssätt såväl för det dagliga arbetet

hos myndigheter, kommuner m.fl. som för utvecklingen av de strategier, handlingsprogram och planeringsinsatser som krävs. Ett fortsatt sådant utvecklat regionalt och lokalt arbete blir en viktig del i genomförandet av strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

21.4.6 Genetiskt modifierade organismer och främmande arter

Regeringens bedömning: Användningen av genetiskt modifierade organismer (GMO) inom de areella näringarna kan i framtiden påverka förutsättningarna för arbetet med att uppnå vissa miljökvalitetsmål. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter belysa hur användningen av GMO påverkar förutsättningarna att uppnå miljökvalitetsmålen. En utgångspunkt för denna belysning bör vara gällande regelverk på GMO-området.

Statens jordbruksverk bör regelbundet rapportera resultaten av övervakning och tillsyn samt utvärdera detta i samarbete med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter. Berörda myndigheter bör beakta inverkan på introduktionen av GMO vid sin regelbundna uppföljning av miljökvalitetsmålen.

Skälen för regeringens bedömning

Användningen av genetiskt modifierade organismer (GMO) inom de areella näringarna kan i framtiden påverka förutsättningarna att uppnå vissa miljökvalitetsmål. För närvarande förekommer relativt småskaliga försöksodlingar av GMO i Sverige. Användningen av GMO kan innebära både möjligheter och risker för miljön. Ett hållbart brukande av mark och vatten innebär enligt regeringens mening att introduktionen av GMO, i likhet med annat brukande, skall bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås liksom till att bidra till jordbrukets effektivitet och lönsamhet. De miljökvalitetsmål som i första hand berörs är de mål som behandlas i denna strategi. Eftersom användningen av GMO kan påverka vissa miljökvalitetsmål både positivt och negativt är det viktigt att dessa mål fortlöpande beaktas i utvecklingen av regelverk, rutiner och praxis på området. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter belysa hur användningen av GMO påverkar förutsättningarna för att uppnå miljökvalitetsmålen. En utgångspunkt för denna belysning bör vara gällande regelverk på GMO-området.

För närvarande pågår inom Regeringskansliet arbetet med en departementsskrivelse om hur frågor kring samexistens mellan odling av genetiskt modifierade grödor, konventionella grödor och ekologisk odling skall lösas. Enligt det s.k. utsättningsdirektivet (2001/18/EG) skall godkännanden av GMO alltid föregås av en omfattande miljöriskanalys. Inom ramen för direktivet pågår en utveckling av bl.a. gemensamma rutiner för övervakning. Statens jordbruksverk har dessutom tillsynsansvar för odling av GMO. Regeringen anser därför att Statens jordbruksverk regelbundet bör rapportera resultaten av övervakning och tillsyn samt utvärdera detta i samarbete med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter. Det är också viktigt att kontinuerligt följa vilken

inverkan introduktionen av GMO i svenskt jord- och skogsbruk har för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen. Regeringen anser därför att berörda myndigheter bör ta med dessa aspekter i sin regelbundna uppföljning av miljö kvalitetsmålen.

Frågan om eventuella miljöeffekter av genmodifierade grödor som är resistent mot växtskyddsmedel, t.ex. herbicidtoleranta grödor, är viktig. En stor andel av de aktuella GMO-ansökningarna, som inom en snar framtid väntas bli aktuella för godkännandeförfarande inom EU, rör odling av sådana grödor. Grunden för bedömningen av ansökningarna bör vara densamma som praktiserats hittills när det gäller GMO-ansökningar, dvs. ansökningarna skall bedömas från fall till fall av expertis inom området. Regeringen anser att det är viktigt att berörda myndigheter på GMO-området samarbetar så att eventuella effekter på biologisk mångfald utvärderas på ett adekvat sätt.

Främmande arter – ett växande problem som kan förebyggas

Introduktionen av främmande arter kan ha såväl positiva som negativa effekter. Det svenska jordbruket och trädgårdsnäringen är till största delen baserat på arter från andra delar av världen. Samtidigt kan införda arter utgöra ett hot. Det finns underlag och erfarenheter som tyder på att detta är ett växande problem även för Sverige, inte minst i den marina miljön. Mot denna bakgrund vill regeringen, i linje med vad som uttalats i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik, ta ett samlat, förebyggande grepp på detta område. I skrivelsen uttryckte regeringen att en fortsatt restriktiv syn på introduktionen av främmande arter bör gälla och att, mot bakgrund av att viktig kunskap samt information ofta saknas, försiktighetsprincipen måste tillämpas. Ytterligare ett skäl till att ta tag i detta är åtagandena om främmande arter inom ramen för konventionen om biologisk mångfald.

Regeringen avser att genom såväl nationella insatser som fortsatt arbete inom EU och internationellt, tillskapa ett regelverk och ett system för hantering av införsel, förflyttning och utsättning av främmande arter och genotyper. Vidare bör säkerställas att spridningsvägar för oavsiktliga introduktioner är identifierade och underkastade riskanalyser och att de spridningsvägar som medför störst risker är brutna. Detta är av stor betydelse för att kunna nå samtliga miljö kvalitetsmål knutna till en viss naturtyp.

För att genomföra ett sådant system krävs att:

- i förväg identifiera sådan införsel, utsättning och förflyttning som riskerar att bidra till förlust av biologisk mångfald i Sverige, genom tillämpning av riskanalyser samt ett listsystem där arter och genotyper klassas i tre klasser med avseende på risk samt
- komplettera regelverket så att de brister som påtalats i Centrum för biologisk mångfalds (CBM) redovisning åtgärdas.

Beträffande oavsiktlig och olaglig införsel bygger arbetet på att:

- identifiera spridningsvägar och genomföra riskanalyser av dessa samt
- bryta de spridningsvägar där riskerna är störst.

Fortsatt samarbete inom EU liksom insatser i olika internationella fora och processer är viktiga delar i ett sådant system.

Systemet byggs genom ett åtgärds paket i fyra delar:

- Ta fram en nationell sektors- och myndighetsövergripande strategi och aktionsplan.

Införelse, utsättning och förflyttning av arter och genotyper berör ett stort antal sektorer och näringar och därmed myndigheter. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket en samordningsroll för att tillsammans med en rad andra myndigheter och andra berörda aktörer ta fram en nationell strategi och aktionsplan.

- Upprätta listor över olika riskkategorier och en konsekvent tillämpning av riskanalyser.

För att kunna hantera de risker invasionsbenägna arter och genotyper för med sig är det nödvändigt att skapa sig en bild av vilka de potentiellt besvärliga arterna är. Regeringen anser att en förteckning över inhemska och främmande arter bör tas fram inom ramen för Svenska artprojektet.

- Utforma ett ändamålsenligt regelverk.

Som framhålls i CBM:s redovisning har många av frågorna som rör brister i regelverket stark beröring med EU-samarbetet genom kopplingen till direktiv eller andra gemenskapsbeslut eller genom beröringspunkter med handelsfrågor och i synnerhet principer om frihandel och fritt flöde av varor. Det är därför regeringens bedömning att en stor del av arbetet med att tillskapa ett bättre regelverk måste ske via samarbetet inom EU. Det kan dock finnas brister även i vårt nationella regelverk som kan och bör åtgärdas ensidigt i Sverige. I förlängningen är även fortsatt arbete inom relevanta internationella fora och processer av stor vikt, helst samordnat via EU.

- Riktad övervakning och beredskap för kontrollinsatser.

Främmande arter och genotyper bör integreras i den utsträckning som bedöms nödvändig i vårt nationella miljöövervakningsprogram. Naturvårdsverket bör tillsammans med övriga berörda myndigheter och aktörer se över existerande program och analysera om och i vilken utsträckning området främmande arter behöver förstärkas inom dessa.

De omedelbara konsekvenserna av dessa åtgärder är begränsade till arbete på de aktuella myndigheterna och berörda institutioner. Nyttan av åtgärden är att förhindra att främmande arter som riskerar att hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige introduceras. Om inte åtgärder vidtas i syfte att förebygga och minimera skada kan de negativa konsekvenserna i form av kostnader för t.ex. fiske-, jordbruks- och skogsnäring bli avsevärda.

22 Länsstyrelser och kommuner

22.1 Länsstyrelsernas miljömålsarbete

Regeringens bedömning: Länsstyrelserna bör i bred förankring i länen utveckla regionala åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsmålen. De utvecklade regionala målen och arbetet med åtgärdsstrategier och åtgärdsprogram bör enligt regeringens mening kunna ge tydligare och mer anpassat underlag för länsstyrelsernas arbete med prövning och tillsyn enligt miljöbalken som en del i arbetet med att nå målen. Arbetet med vattenförvaltning bör samordnas med arbetet med att nå miljökvalitetsmålen.

Möjligheterna att samordna och utnyttja synergier mellan miljömålsarbetet och det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet bör tas till vara.

Ett utbildningsuppdrag riktat mot länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan om miljöstrategiskt arbete och hållbarhet i det regionala utvecklingsarbetet bör initieras. Ett syfte med uppdraget bör vara att utveckla samarbetsformerna för att stödja och stärka sambandet mellan länsstyrelsernas strategiska miljöarbete och det regionala utvecklingsarbetet vid de regionala självstyrelseorganen och samverkansorganen samt att utveckla hur miljömålsarbetet konkret kan kopplas till de regionala utvecklingsprogrammen. De myndigheter som främst berörs är Naturvårdsverket och Nutek.

Remissinstanserna: Många länsstyrelser tar upp problemet med resursbrist i arbetet med miljökvalitetsmålen och genomförandet av åtgärder. De anser att både länsstyrelser och kommuner i dag har mycket begränsade resurser för detta arbete och att det behövs resursförstärkning inom området. Flera länsstyrelser framhåller vikten av kommunernas engagemang för att uppnå målen och fler åtgärder behövs än det stöd och den uppmuntran länsstyrelserna i dag kan ge. Flera länsstyrelser föreslår att ett bidrag införs som ger kommunerna möjligheter att förstärka arbetet på den lokala nivån. *Länsstyrelsen i Blekinge län* framhåller att det är avgörande för om och när målen kan nås att det avsätts tillräckliga resurser för arbetet med målen och genomförandet av åtgärder. I dag råder resursbrist på både lokal och regional nivå. Länsstyrelsen anser att vid beslut om många olika statliga stöd och bidrag borde krav kunna ställas på miljönytta för att få ett större genomslag för miljöåtgärder i samhällsplaneringen.

För att få större genomslag för miljökvalitetsmålen föreslår *Länsstyrelsen i Värmlands län* att centrala myndigheter borde prioritera dessa när riktlinjer och villkor för olika bidrag inom miljöområdet och närliggande områden formuleras. I den mån som nationella och regionala planer och program görs upp inom ett visst miljömålsområde bör dessa användas och ha stor tyngd då bidrag fördelas. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* efterlyser uppdrag till länsstyrelserna samt medel för genomförande

av regionalt arbete inom energiområdet. Länsstyrelsen menar att det största problemet i miljömålsarbetet är bristen på verktyg och medel för genomförande av åtgärder.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) betonar vikten av en bred förankring i miljömålsarbetet, både för att få en ökad medvetenhet och beteendeförändringar, och för att få förståelse för nödvändiga åtgärder och styrmedel. SNF anser att det behövs särskilda satsningar på att kommunicera miljö kvalitetsmålen och göra dem kända bland verksamhetsutövare och en bredare allmänhet. SNF framhåller att hållbar utveckling kräver långsiktig planering, långsiktig planering kräver resurser och kompetent personal. När det gäller planfrågor som får kommunöver-skridande effekter och målens efterlevnad bör länsstyrelserna få särskilda befogenheter att ingripa.

Svenska Kommunförbundet och *Landstingsförbundet* framhåller behovet av ökad statlig sektorssamordning, särskilt när det gäller transportpolitiken och att arbetet med miljö kvalitetsmålen måste ha en närmare koppling till det regionala utvecklingsarbetet, folkhälsoarbetet och regeringens strategi för hållbar utveckling. *Svenskt Näringsliv* anser att kommuner bör samverka för att minska antalet mål, skapa tydligare strukturer och formulera målen på ett likvärdigt sätt.

Skälen för regeringens bedömning

Länsstyrelsernas miljömålsarbete

Länsstyrelserna har även fortsättningsvis det övergripande ansvaret för det regionala miljömålsarbetet i länen och för att utveckla det tvärssektoriella samarbetet med berörda regionala myndigheter och organ samt i dialog med kommuner, näringsliv och andra aktörer. Enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion skall länsstyrelserna verka för att miljö kvalitetsmålen uppnås och skall därvid ansvara för regionalt miljö kvalitetsmåls- och uppföljningsarbete. Länsstyrelserna har i uppdrag att regionalt anpassa de nationella miljö kvalitetsmålen och att utveckla det regionala miljö kvalitetsmåls- och uppföljningsarbetet i bred förankring i länet. De skall vidare främja miljö målsarbetet inom olika samhällssektorer och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen. De skall också stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Ett flertal remissinstanser har fört fram länsstyrelsernas resursbrist i arbetet med miljö kvalitetsmålen och för genomförandet av åtgärder. Med anledning av detta avser regeringen att se över behovet av resurser.

Av länsstyrelsernas årliga rapporter till regeringen framgår att de flesta länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser har utvecklat och antagit regionala miljö kvalitetsmål. De har i det arbetet ofta även parallellt arbetat med att ta fram åtgärder för att nå målen. I de flesta län pågår nu ett systematiskt arbete med att ta fram åtgärdsprogram för länen. Enligt länsstyrelserna bedrivs det regionala miljö målsarbetet med syfte att nå en bred förankring i länet för insatser och åtgärder. I flera län har det skapat en större delaktighet med många aktörer genom utvecklade nätverk och samverkansformer. Möjligheterna att ta vara på goda idéer och nå realism i genomförandet ökar härigenom. Länsstyrelserna har bl.a. bjudit in

kommunerna att delta i det regionala miljömålsarbetet och dialoger. I flera län har seminarier genomförts med både tjänstemän och politiker. Länsstyrelserna anser att arbetet i det stora hela varit konstruktivt och framåtsyftande men att det också innebär att det skapats förväntningar på många håll, framför allt i fråga om att genomföra nya åtgärder för miljön. I många fall har de som deltagit i utvecklingsarbetet förklarat sig villiga att på olika sätt medverka i förverkligandet av åtgärderna. Regeringen anser att utveckling och genomförande av regionala åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsmålen är ett naturligt nästa steg i länsstyrelsernas miljömålsarbete.

Länsstyrelserna utför eller medverkar till många av de åtgärder på regional nivå som behövs för att nå miljökvalitetsmålen. Exempel är skydd av värdefull natur- och kulturmiljö, miljöåtgärder i lantbruket, prövning och tillsyn enligt miljöbalken och hantering av plan- och naturresursfrågor (se vidare kapitel 21). Miljökvalitetsmålen skall ge vägledning och tolkningsunderlag för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (se vidare kapitel 26). De utvecklade regionala målen och arbetet med regionala åtgärdsprogram bör enligt regeringens mening kunna ge tydligare och mer anpassat underlag för länsstyrelsernas arbete med prövning och tillsyn enligt miljöbalken som en del i arbetet med att nå målen.

Länsstyrelserna är huvudaktör för genomförandet av ramdirektivet för vatten, se avsnitt 11.2. Arbetet med vattenförvaltning kommer att få stor betydelse för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Enligt regeringens mening bör alla möjligheter till samordning tas till vara.

En erfarenhet av arbetet är enligt länsstyrelsernas underlag till Miljömålsrådet att det behövs bättre vägledning i arbetet med att regionalisera miljökvalitetsmålen. Det behövs bl.a. en nationell samordning för att få till stånd en lämplig fördelning av de regionala målen så att de nationella målen täcks in. Miljömålsrådet har enligt förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket det övergripande ansvaret för att samordna den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen. De miljömålsansvariga myndigheterna har ansvar för samordning i fråga om sina respektive mål. Miljömålsrådet genomför under 2004–2005 en utvärdering av länsstyrelsernas arbete med att regionalisera miljökvalitetsmålen. Rådet har också påbörjat ett arbete för att ge tydligare vägledning om hur regionaliseringen kan genomföras så att de regionala målen tillsammans leder till att de nationella uppnås.

Uppföljning, dialog och redovisning

En annan viktig del i arbetet med miljökvalitetsmålen är att följa upp, utvärdera, informera och kommunicera hur arbetet med målen fortskrider samt återkoppling till berörda resultatet (jämför kapitel 27). I samband med genomgången av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2003 har framkommit att ett brett arbete har bedrivits med en mängd olika aktörer och att nya kontaktytor skapats samtidigt som förväntningar har väckts hos dem som medverkat. Av redovisningen till Miljömålsrådet framgår att stödet till kommunerna, genom framtagande av underlag, inte har prioriterats i alla län. Det huvudsakliga skälet till detta är att arbetet med att utveckla de regionala miljökvalitetsmålen har varit resurskrävande. Flera länsstyrelser, bl.a. i Västernorrlands och Kalmar län, har genomfört

kommunbesök med kommunledning och tjänstemän. Med begränsade kommunala resurser prioriterar dock kommunerna i första hand den lagbundna tillsynen före det direkta arbetet med miljö kvalitetsmålen. Det aktiva och mångfasetterade arbete som bedrivits på den regionala och lokala nivån är emellertid väsentligt för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Inte minst viktigt är att länsstyrelserna, inom ramen för en utvecklad sektorssamordning, integrerar miljö målsarbetet i länsstyrelsens samtliga relevanta verksamheter. Regeringen anser att det är viktigt att arbetet med miljö kvalitetsmålen fortsätter att utvecklas av de deltagande aktörerna. Länsstyrelserna bör, inom ramen för miljö målsarbetet, i samarbete med Miljö målsrådet och Rådet för hållbar utveckling sprida de erfarenheter och goda exempel som finns av miljö integration på regional nivå. Flera länsstyrelser har framfört synpunkter på den dubbelredovisning som i dag görs av miljö målsarbetet, dels genom återrapporteringen i årsredovisningen, dels enligt det särskilda uppdraget avseende miljö målsarbetet från 1998. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att se över rapporteringsrutinerna för arbetet med miljö kvalitetsmålen, se avsnitt 27.2.

Integration av miljö och hållbarhet i det regionala utvecklingsarbetet

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens regionala utvecklingspolitik. Varje län skall utarbeta ett tidsbundet regionalt utvecklingsprogram som skall ange inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling. Dessa program skall fungera som övergripande strategiska styrdokument för det regionala utvecklingsarbetet och vara ett paraplydokument för de underliggande mer operativa programmen för t.ex. tillväxtarbete, strukturfonder, transportinfrastruktur och miljö målsarbete. Det regionala utvecklingsarbetet har stor betydelse för utvecklingen av miljö tillståndet i länen. För att betona vikten av att Naturvårdsverket fortlöpande bidrar med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala utvecklingsarbetet, avseende såväl regionala tillväxtprogram, som regionala utvecklingsprogram avser regeringen att föra in uppgiften i Naturvårdsverkets instruktion.

Regeringen har under de senaste åren tagit flera initiativ för att öka integrationen av miljö och hållbarhet i det regionala utvecklingsarbetet. Naturvårdsverket har, på uppdrag av regeringen 2000, i samarbete med tre pilotlän (Dalarna, Västerbotten samt Skåne) utvecklat strategi och metodik för ökad miljö integration i det regionala tillväxtarbetet (Rapport 5163, Bredda perspektiven – Miljö integration i tillväxtarbetet). Inom ramen för regeringens s.k. samordningsuppdrag 2002 till 27 myndigheter angående ökad tvärsektorieell samordning i det regionala utvecklingsarbetet har Naturvårdsverket i samarbete med ett stort antal nationella och regionala myndigheter och organisationer vidareutvecklat metodiken för miljö integration till en metodik för hållbar tillväxt (Rapport 5263, Det nya tillväxtarbetet – Förändringsarbete för en hållbar regional utveckling). Utgångspunkten är att från start och under hela arbetsprocessen beakta de miljö mässiga och sociala förutsättningarna så att de kan tas till vara som möjligheter och drivkrafter för tillväxt – annars är risken stor att de i stället blir till restriktioner. Härigenom kan synergieffekter mellan

arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen och arbetet för en hållbar tillväxt och utveckling uppnås.

De regionala tillväxtprogrammen skall främja en långsiktigt hållbar utveckling. Riktlinjerna för de regionala tillväxtprogrammen är tydliga när det gäller krav på att hållbarhetsperspektivet skall beaktas genom hela programarbetet, dvs. i analys, genomförande, uppföljnings- och utvärderingsinsatser. Arbetet skall präglas av ett process- och resultat-inriktat arbetssätt.

Arbetet med att integrera hållbar utveckling i det regionala utvecklingsarbetet kan ses som en lärande förändringsprocess där vissa län har kommit litet längre än andra. Arbetet i några län beskrivs närmare i Naturvårdsverkets rapport *Vägar till hållbar regional utveckling – Processer för hållbarhet i tre län* (Rapport 5324).

Inom regeringens uppdrag till ett antal nationella myndigheter avseende metoder för de regionala utvecklingsprogrammen, 2004, kommer en studie att göras av möjligheterna att använda det regionala utvecklingsprogrammet som strategiskt instrument för arbetet med hållbar regional utveckling samt för att regionalt anpassa den nationella hållbarhetsstrategin.

Vid regeringens genomgång av de regionala tillväxtprogrammen hösten 2003 kunde konstateras att genomslaget för miljö, jämställdhet och integration var svagt och att samtliga tillväxtprogram behövde kompletteras eller utvecklas bl.a. avseende det miljömässiga perspektivet av hållbarhet. Alla län har nu inkommit med kompletteringar i denna del. Även halvtidsutvärderingarna av strukturfondsprogrammen visade på att genomslaget för miljöaspekterna var svagt. Regeringen vill understryka vikten av att arbetet med att stärka hållbarhetsaspekterna ges ökad tyngd i det fortsatta regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet.

I flera län bedrivs ett ambitiöst utvecklingsarbete för att integrera det miljöstrategiska arbetet och hållbarhet i det regionala utvecklingsarbetet och dessa fungerar på så sätt som föregångare och inspiratörer för övriga län. För att öka takten och bredda genomslaget i detta förändringsarbete över hela landet behöver utvecklingen stimuleras genom processtöd, utbildningar och handledning. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket ett uppdrag att i samråd med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och andra berörda myndigheter genomföra en regional utbildningsinsats riktad till samtliga länsstyrelser, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan om integration av det miljöstrategiska arbetet och hållbarhet i det regionala utvecklingsarbetet utifrån det kunskapsunderlag, strategi och metodik samt exempel på regionala hållbarhetsprocesser, som togs fram inom ramen för regeringens samordningsuppdrag. Erfarenheter från det pågående regeringsuppdraget om att redovisa förslag till metoder för att stärka arbetet med regionala utvecklingsprogram 2004–2005 skall tas till vara. Dessutom bör länsstyrelserna, inom ramen för miljömålsarbetet, fortlöpande genomföra breda informationsinsatser riktade till kommuner, ideella organisationer och allmänheten för att få ökat engagemang och förståelse för de möjligheter som finns och de åtgärder som krävs för att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Vikten av att förstärka miljö- och hållbarhetsaspekterna i nuvarande och framtida utvecklingsprogram för regioner och landsbygd är något som OECD lyfter fram i sin granskning av svensk miljöpolitik,

(rekommendation 28, se bilaga 2). Regeringen avser att initiera ett uppdrag att utveckla hur miljö kvalitetsmålen konkret kan kopplas till de regionala utvecklingsprogrammen, hur programmen kan vara ett sätt att genomföra en del av den regionala miljöpolitiken, öka förståelsen för miljö kvalitetsmålen utvecklingspotential samt på vilka sätt de kan utgöra restriktioner och vilka målkonflikter det kan leda till. De myndigheter som främst berörs är Naturvårdsverket och Nutek. Uppdraget skall utföras tillsammans med några pilotlän och andra berörda myndigheter. Erfarenheter från det pågående arbetet inom ramen för regeringens uppdrag om att redovisa förslag till metoder för att stärka arbetet med regionala utvecklingsprogram skall tas till vara.

Aktörer i samverkan

I ungefär hälften av länen ligger ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet hos länsstyrelserna som därigenom har ansvaret för både det regionala miljömålsarbetet och för utvecklings- och tillväxtarbetet. I den andra hälften ligger ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet hos regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan medan länsstyrelserna har miljömålsansvaret. Oavsett huvudmannskapet för de regionala utvecklingsfrågorna är det av avgörande betydelse för möjligheterna att nå de regionala miljö kvalitetsmålen och en hållbar regional utveckling att det tvärsektoriella samarbetet utvecklas och förstärks. Det är viktigt att samarbetet fungerar så att samhällets resurser används till åtgärder som ger störst effekt i ett mer långsiktigt perspektiv för en hållbar utveckling. Regeringen vill understryka att den miljökompetens och det kunskapsunderlag inom miljöområdet som finns hos länsstyrelserna skall tas till vara i arbetet med såväl regionala tillväxtprogram, regionala utvecklingsprogram som infrastrukturplaner etc.

Erfarenheter från de fyra regionala självstyrelseorganens samarbete med länsstyrelserna i de s.k. försökslänen finns redovisade i Naturvårdsverkets rapport Samverkan – Miljö och Regional utveckling (Rapport 5189). Studien visar på svårigheter med att bygga upp ett bra samarbete när ansvar och roller förändras men ger även exempel på goda samarbetsformer. Regeringen ser ett behov av att stödja och stärka detta samarbete för att länsstyrelsernas miljökompetens bättre skall tas till vara i det regionala utvecklingsarbetet. Regeringen avser därför att initiera ett uppdrag att utveckla samarbetsformerna och sprida erfarenheterna. Flera myndigheter skulle bli berörda av detta uppdrag, t.ex. Naturvårdsverket och Nutek. Uppdraget skall utföras tillsammans med några pilotlän, med uppdelat ansvar för miljö och regional utveckling.

Länsstyrelsernas samarbete med näringslivet när det gäller miljö kvalitetsmålen utvecklas successivt. En mer positiv inställning från de större företagen har noterats medan de mindre företagen oftast inte har resurser för att delta. Trots många aktiviteter och ett allmänt intresse i näringslivet är det svårt att nå konkreta åtaganden. Samarbetet behöver utvecklas så att näringslivet involveras i genomförandet av åtgärdsprogrammen för miljö kvalitetsmålen. Det är också önskvärt att miljö kvalitetsmålen blir en naturlig grund för näringslivets miljöarbete och miljöledningsarbete, se avsnitt 21.1.6 Näringslivet.

Inom ramen för aktiviteten Hållbar regional utveckling, regeringens samordningsuppdrag, 2002, påbörjades en dialog inom och mellan nationella och regionala myndigheter för ökad samsyn och helhetssyn om hållbar utveckling. Dialogen berörde olika perspektiv på hållbarhet, ohållbara trender, målkonflikter och synergier samt om vad hållbar utveckling innebär för olika politikområden. Denna dialog behöver vidareutvecklas och fördjupas i en mer långsiktig funktion för hållbar utveckling för att stödja arbetet för nationella och regionala myndigheter. Regeringen avser ta initiativ till att bilda ett tvärsektoriellt nätverk av nationella och regionala myndigheter för en långsiktig samråds- och utvecklingsfunktion för hållbar utveckling med representanter för samtliga dimensioner av hållbar utveckling.

Generellt gäller att det pågår ett antal aktiviteter inom området hållbar regional utveckling och att de förslag till uppdrag som ovan aviserats skall tillvarata resultatet av och komplettera dessa.

22.2 Kommunerna som aktörer i omställningsarbetet

Regeringens bedömning: Lokalt har kommunerna det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Kommunerna har en särskilt viktig funktion i arbetet med att anpassa, utveckla och omsätta miljö kvalitetsmålen på lokal nivå. Genom lokala mål och åtgärdsprogram, myndighetsarbete genom bl.a. tillämpning av miljöbalken samt plan- och bygglagen, åtgärder i den egna verksamheten och genom samhällsplaneringen bidrar kommunerna på ett konkret sätt i arbetet med att förverkliga och uppnå dessa mål.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådet föreslår att det bör tydliggöras hur de statliga kommunbidragen samlat bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen. Rådet föreslår också att regeringen skall anpassa de kommunala statsbidragen så att de samlat ger mesta nytta i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen och dess delmål. Regeringen bedömer att de statliga bidragen till kommunerna är ett verktyg i arbetet med att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Skåne, Hallands och Västernorrlands län*, framhåller vikten av att kommunerna deltar i arbetet med miljö kvalitetsmålen men att medel behöver avsättas för att kunna genomföra arbetet. De små kommunernas begränsade möjligheter att medverka lyfts särskilt fram av bl.a. Länsstyrelsen i Hallands län. När det gäller frågan om att tydliggöra hur olika statliga bidrag till kommunerna verkar för att uppnå miljö kvalitetsmålen framhåller *Länsstyrelsen i Värmlands län* att detta även bör omfatta bidrag som samordnas och delas ut från länsstyrelsen. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser bl.a. att det är viktigt att kommunernas planeringsresurser stärks bl.a. genom inrättande av kommunekologtjänster i alla kommuner.

Kommunernas roll i arbetet

Kommunernas roll behandlas även i avsnitt 21.1.6.

I flera av de tidigare kapitlen, såväl i mål- och delmålsavsnitten som i strategierna, understryks vikten av kommunernas aktiva roll för att nå miljö kvalitetsmålen. Den kunskap och det engagemang som finns på lokal nivå måste tillvaratas i det regionala och nationella arbetet med miljö kvalitetsmålen. Många kommuner arbetar i dag aktivt med att utifrån de regionala och nationella miljö kvalitetsmålen utveckla lokala mål. Detta arbete har bl.a. pågått inom ramen för kommunens arbete med det lokala miljöprogrammet, Agenda 21, miljöbokslut, lokala investeringsprogram, miljöledningssystem, gröna nyckeltal och regionala tillväxtprogram. Det är också viktigt att miljö kvalitetsmålen kopplas till den översiktsplanering som bedrivs på olika nivåer, dvs. såväl i den kommunomfattande översiktsplanen som i fördjupningar av denna. Översiktsplaneringen är i sin tur kopplad till politiska prioriteringar och den kommunala budgetprocessen.

Kommunikationen mellan lokala myndigheter, länsstyrelser och centrala myndigheter är viktig för ett effektivt arbete. I denna process har länsstyrelserna en central roll. Genom nätverk, seminarier och workshops kan olika frågor diskuteras samt goda exempel spridas som i sin tur kan motivera och engagera fler. För att stimulera och inspirera bl.a. kommunerna presenterade Naturvårdsverket, Svenska Kommunförbundet och Miljömålsrådet 2003 Kommunerna och miljömålen, Samspel på lokal nivå – en idéskrift om hur arbetet med miljö kvalitetsmålen bedrivits i några kommuner och regioner.

Det är angeläget att kommunerna avsätter resurser och att frågan prioriteras. Bristen på tid och resurser gör att många, särskilt mindre, kommuner prioriterar den lagstadgade tillsynen. Samtidigt kan det strategiska arbetet med miljö kvalitetsmålen kopplas ihop med mycket av det dagliga tillsynsarbetet. Naturvårdsverket har bl.a. tagit fram skriften Tillsyn och Miljömål – en idésamling (Rapport 5267) för att sprida erfarenheter och exempel på arbetsformer där miljö kvalitetsmålen har använts vid planering, genomförande och utvärdering av tillsyn enligt miljöbalken vid främst länsstyrelser och kommuner.

Regeringen anser att de statliga bidragen till kommunerna är ett verktyg i arbetet med att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Miljö kvalitetsmålen, och delmålen, utgör en viktig del i detta arbete och bör vara en av utgångspunkterna i samband med att kommunerna prioriterar hur bidragen skall medverka till att uppnå även andra politiska mål. Det är dock viktigt att framhålla att det är kommunerna själva som prioriterar och avgör om exempelvis kommunekologtjänster skall inrättas.

Många kommuner har sedan lång tid tillbaka arbetat aktivt med den kommunala upphandlingen. Köparen har ställt sådana krav på varor och tjänster att stora miljövinster kunnat göras. I flera fall har kommuner även gått samman för att på så sätt bidra till att utveckla t.ex. ny teknik.

Miljö kvalitetsmålen kan också vara en bra utgångspunkt för att främja och utveckla det lokala samarbetet mellan kommunerna. Redan i dag

finns nätverk av kommuner kring vissa frågeställningar som knyter an till miljö kvalitetsmålen. Ett exempel på detta är klimatkommunerna.

Den politiska ledningen i kommunerna har en betydelsefull roll när det gäller att stimulera och driva på arbetet kring de lokala miljö kvalitetsmålen.

Via Miljömålsrådets hemsida Miljömålsportalen, www.miljomal.nu, och rådets nyhetsbrev sprids erfarenheter kring arbetet med miljö kvalitetsmålen från nationell, regional och lokal nivå.

Samhällsplanering och lokal medverkan

Genom det lokala Agenda 21-arbetet kan nya grupper engagera sig i arbetet med att utveckla och uppnå de lokala miljö kvalitetsmålen. I flera kommuner har sådana aktiviteter genomförts såsom bildandet av arbetsgrupper med representanter från olika aktörer för att diskutera och utveckla de lokala miljö kvalitetsmålen. På detta sätt skapas också ett intresse och engagemang bland de inblandade. Agenda 21- och Habitatprocesserna, där den senare avser boende, bebyggelse och stadsutveckling, har naturliga kopplingar till arbetet med miljö kvalitetsmålen, översiktsplaneringen och det lokala inflytandet på beslutsprocesserna. För att bibehålla och utveckla engagemang och intresse är det betydelsefullt att återkoppla resultat och åtgärder till berörda aktörer. Hur går det? Blir det bättre tack vara våra gemensamma aktiviteter? Det är frågor som bl.a. kommunmedborgare kan få svar på i de miljö bokslut, välfärdsbokslut eller indikatorsammanställningar som många kommuner årligen utarbetar. Det europeiska miljöledningssystemet EMAS kan vara ett verktyg och hjälpmedel i detta avseende. Att kontinuerligt återkoppla resultat kring miljö kvalitetsmålen är en viktig fråga för myndigheter såväl nationellt som regionalt och lokalt (jämför kapitel 27).

Samhällsplaneringen spelar en central roll i arbetet för en långsiktigt hållbar utveckling och i att nå miljö kvalitetsmålen med delmålen. Boverket och Naturvårdsverket presenterade 2000 två rapporter som beskrev hur man kan planera med miljö kvalitetsmål (Rapport 5091 samt 5092). I flera kommuner pågår också ett arbete med att koppla ihop arbetet med miljö kvalitetsmålen och arbetet med översiktsplaner. Detta är något som regeringen ser som positivt. Regeringen anser att det är av största vikt att miljö kvalitetsmålen med delmålen utgör en utgångspunkt för berörda myndigheter på lokal och regional nivå i samband med prioriteringar och avvägningar vid bedömningar enligt plan- och bygglagen samt miljöbalken.

Samordningen av trafikplaneringen på lokal och regional nivå har förbättrats men fortsatt förbättring är av stor vikt, då denna planering i så hög utsträckning påverkar den lokala samhällsplaneringen. Andra samhällsplaneringsaspekter som är av betydelse att lyfta fram och beakta i arbetet med en hållbar utveckling är bl.a. kulturmiljö aspekterna, grönsstrukturens betydelse för hälsan och för områdets karaktär, den långsiktiga vattenförsörjningen samt vikten av kommunal energiplanering. Då det finns nationellt antagna mål, exempelvis kring folkhälsa (se avsnitt 4.1), är det angeläget att även dessa beaktas och omsätts lokalt. Detta är även något som OECD underströk i granskningen av den svenska miljöpolitiken, (rekommendation 37, bilaga 2). OECD anser att

det bör vidtas åtgärder för att på ett mer systematiskt sätt införliva de nationella prioriteringarna för miljö och hälsa på lokal nivå. Den kommunala planeringsprocessen bör i detta sammanhang ses som ett grundläggande instrument som ger goda möjligheter till detta.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen har tillsatt en kommitté för översyn av plan- och bygglagen (dir. 2002:97). Kommittén skall bl.a. analysera med utgångspunkt från beslutade miljö kvalitetsmål vad olika mål innebär för planering och byggande samt överväga vilka förändringar som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå målen (se kapitel 26). Kommittén lämnar sitt slutbetänkande vid halvårsskiftet 2005.

Agenda 21 och Rådet för hållbar utveckling

De svenska kommunerna har arbetat aktivt inom ramen för det lokala Agenda 21-arbetet. En stor del av Agenda 21-arbetet har fokuserat på miljöfrågor och omfattande insatser för att stimulera ett mer miljöanpassat beteende har genomförts. Genom arbetet har man nått ut till föreningar, näringsliv och enskilda. Mycket arbete har inriktats på att nå barn och ungdomar. Nya grupper har kunnat engageras och olika synpunkter har kunnat diskuteras. Regeringen anser att det är viktigt att erfarenheterna från det lokala Agenda 21-arbetet tillvaratas i bl.a. arbetet med att utveckla och omsätta lokala miljö kvalitetsmål. Detta sker till viss del redan i vissa kommuner.

Från 2005 finns ett Råd för hållbar utveckling vid Boverket (se även kapitel 4). Regeringen anser att det inrättade Rådet kommer att spela en central roll i det fortsatta hållbarhetsarbetet, det gäller såväl de miljömässiga som ekonomiska och sociala aspekterna. Det handlar även om att vidareutveckla Agenda 21-arbetet i landets kommuner. Rådet kommer bl.a. att bistå befintliga nätverk och verka för att nya etableras kring olika frågeställningar, sprida erfarenheter och goda exempel, bl.a. om arbetet med miljö kvalitetsmålen, samt verka för idédebatt och kontakter mellan aktörer på olika nivåer. Man kan på detta sätt bidra till att finna nya former för att utveckla medborgarinflytande. Det pågående arbetet på lokal nivå kring hållbar utveckling bör också på ett tydligt och naturligt sätt kopplas till miljö kvalitetsmålen. I OECD:s granskning av den svenska miljöpolitiken, framhålls vikten av att fortsätta att utveckla allmänhetens deltagande och uppmuntra medborgarinitiativ på lokal och regional nivå (rekommendation 27, bilaga 2).

Investeringsprogram och Ålborgåtagandena

De lokala investeringsprogrammen (LIP) har varit ett medel för att nå en mer långsiktigt hållbar utveckling. Investeringsprogrammen beskrivs närmare i avsnitt 21.1.5. Avsikten med programmen har varit att utgå ifrån den unika situation som råder i kommunen och göra prioriteringar för lokala miljö- och hållbarhetsfrågor. Det har varit kommunerna som varit ansvariga för att samordna utarbetandet av de lokala handlingsprogrammen. Programmen har oftast utvecklats i samverkan med olika aktörer, inklusive lokalt förenings- och näringsliv, och på så vis byggt

vidare på det pågående Agenda 21-arbetet. Avsikten med LIP har varit att bidra till insatser som minskar belastningen på miljön, få till stånd en effektivare användning av energi och andra naturresurser, ökad användning av förnybara råvaror, tillvaratagande av kulturmiljövärden m.m., samtidigt som nya arbetstillfällen skapades. Regeringen anser att LIP på olika sätt har bidragit till en omställning i en mer hållbar riktning. I Naturvårdsverkets rapport LIP och lokalt miljöarbete – en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd (Rapport 5297) framkommer också att miljöarbetet har ökat i såväl kommuner som erhållit stöd som de som inte fått sina ansökningar beviljade. Det framgår också att förankringsarbetet av programmen bland medborgare, föreningar, lokalt näringsliv och intresseorganisationer varit större i kommuner som fått investeringsstöd. Samtidigt pekar man i rapporten på att en del av engagemanget och intresset i kommunerna har flyttats från Agenda 21-arbetet till LIP.

I juni 2004 presenterades de s.k. Ålborgåtagandena vid en konferens i Ålborg, Danmark. Konferensen arrangerades av olika organisationer för bl.a. städer och regioner i Europa och samlade mer än 900 delegater från 45 länder. Dessa åtaganden är en uppmaning till kommuner runt om i Europa att vidareutveckla och konkretisera det lokala hållbarhetsarbetet. I april 2005 hade sex svenska kommuner (Botkyrka, Göteborg, Helsingborg, Malmö, Stockholm och Växjö) skrivit under dessa åtaganden.

23 Svenskt miljöarbete inom EU

Regeringens bedömning: Följande områden bör även fortsättningsvis prioriteras i EU-arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen:

- klimat samt försurning och övriga luftföroreningsfrågor,
- kemikaliefrågorna inklusive bekämpningsmedel samt resurs- och avfallsfrågorna inom ramen för hållbara konsumtions- och produktionsmönster,
- en hållbar förvaltning av naturresurser och bevarandet av biologisk mångfald, samt
- marina miljöfrågor.

Dessutom avser regeringen fortsättningsvis att verka för att EU:s jordbruks-, miljö- och handelspolitik främjar en rättvis och hållbar utveckling i fattiga länder utanför EU.

Miljömålsrådets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* anser att europeiska och internationella samförståndslösningar bör eftersträvas även när det gäller de nationella miljömålen. *Statens Folkhälsoinstitut* anser att Sverige bör agera för att påverka EU:s jordbrukspolitik i syfte att minska dess negativa effekter på hälsan. *Naturhistoriska riksmuseet* bedömer att miljö kvalitetsmålen bör få en högre dignitet i EU-arbetet och på så sätt snabbare borde kunna nås. *Vägverket* önskar ett starkare internationellt samarbete om åtgärder och menar att såväl skärpning som harmonisering av utsläppsregler skall ges hög prioritet i det svenska EU-arbetet. *Svenska Naturskyddsföreningen* (SNF) anser att miljöaspekten behöver stärkas betydligt på såväl strategisk nivå som i det löpande, ofta detaljinriktade, beslutsarbetet inom områdena transport, energi, jordbruk, inre marknaden, näringsliv, utveckling, fiske, ekonomi, handel och yttre förbindelser. Miljömålen bör enligt SNF vara betydligt mer vägledande när t.ex. svenska ståndpunkter vid rådsmöten tas fram än vad som är fallet i dag. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att i den mån Sverige väljer att gå före andra medlemsstater är det viktigt att detta inte sker till priset av att verksamhetsutövarna i det egna landet missgynnas. *Bil Sweden* anser att i det internationella arbetet, framför allt inom EU, kan Sverige nå mycket längre genom att arbeta inom EU för väl motiverade miljökrav än genom att införa nationella regler med syfte att gå före. *Plast- och kemiföretagen* anser att för att nå målet *Giftfri miljö* är det mycket viktigt att arbeta inom EU för en gemensam kemikaliepolitik, något som därför bör prioriteras.

Skälen för regeringens bedömning

EU är en central och nödvändig politisk arena. Sedan inträdet i EU för tio år sedan har Sveriges målinriktade agerande haft stor betydelse för

utvecklingen av EU:s miljöpolitik. Detta gäller särskilt inom följande områden:

- EU:s strategi för hållbar utveckling som Sverige banade väg för under vårt EU-ordförandeskap våren 2001, och som antogs vid toppmötet i Göteborg.
- Sektorsintegrationen av miljöfrågorna inom EU:s olika politikområden där Sverige tog initiativ till en process som lett till särskilda åtgärdsprogram och strategier.
- EU:s kraftfulla satsning inom klimatpolitiken.
- EU:s sjätte miljöhandlingsprogram, vars slutprodukt kom att ligga nära den förhandlingslinje vi drev under ordförandeskapet.
- Förurningen har Sverige arbetat mycket aktivt med för att få till stånd utsläppsminskningar såväl nationellt som internationellt. Ett exempel var EU:s försurningsstrategi som 1997 togs fram med hjälp av svenska experter, vilket bl.a. ledde till direktivet om nationella utsläppstak. Det svenska internationella försurningssekreterariatet spelade en viktig roll.
- Luftkvaliteten i övrigt där direktivet om nationella utsläppstak har stor betydelse för att minska också andra luftföroreningar, t.ex. ozonbildande ämnen. Sverige har också varit pådrivande och haft ett avgörande inflytande när det gäller avgaskrav för motorfordon, fritidsbåtar och arbetsmaskiner.
- Kemikaliepolitiken där Sverige ända sedan vi blev medlemmar i EU har varit pådrivande och framgångsrikt bidragit till att skärpa EU:s kemikalier regler.
- Sverige har i flera marina miljöfrågor varit pådrivande inte minst i fiskepolitiska frågor där Sverige varit ledande i arbetet att få fiskenäringen att bli långsiktigt hållbar.

Genom att aktivt driva miljöfrågor och prioritera de viktigaste problemområdena i EU uppnår vi inte bara en bättre miljö i Sverige utan i hela unionen. Det blir än mer viktigt nu när EU:s hittills största utvidgning genomförts.

Miljö kvalitetsmålen och arbetet i EU

För att de nationella miljö kvalitetsmålen (och deras delmål) skall uppnås krävs i många fall beslut eller initiativ inom EU. Detta beror främst på att:

- miljöproblemen är gränsöverskridande och lösningar kan endast uppnås genom införandet av gemensamma krav. Det gäller bl.a. försurande och övergödande luftföroreningar, utsläpp till hav och gränsöverskridande vattendrag, samt exempelvis skyddet av flyttande fåglar.
- att den inre marknadens funktion i praktiken innebär att miljökrav på produkter är harmoniserade inom EU.

Ytterligare ett exempel på att ett gemensamt agerande främjar miljön är att EU under de senaste 15 årens intensiva globala förhandlingar, exempelvis i klimatfrågan, praktiskt taget undantagslöst varit en central och

progressiv kraft. EU som internationell aktör beskrivs i kapitel 24 om internationellt samarbete.

Genom medlemskapet i EU är Sverige sedan 1995 bundet av den rättsordning som gäller för den Europeiska Gemenskapen (EG). Bestämmelserna inom miljöområdet avser oftast direktiv som anger minimikrav som måste garanteras. När den inre marknaden och den fria rörligheten på varuområdet påverkas kräver EU:s bestämmelser emellertid en fullständig harmonisering av medlemsländernas nationella regler, vilket i princip innebär att den gemensamma kravnivå som föreskrivs måste genomföras i alla medlemsstater. I EG-fördraget finns den s.k. miljögarantin som under vissa förutsättningar ger en medlemsstat möjlighet att behålla eller införa strängare regler än dem som angetts i ett direktiv. I fall nya regler skall införas gäller att de nationella reglerna skall vara grundade på nya vetenskapliga belägg. De skall vara nödvändiga för att lösa ett problem som är specifikt för medlemsstaten i fråga och som har uppkommit efter beslutet om harmonisering. Dessa begränsningar ställer stora krav på ett enskilt lands grundarbete för att driva på arbetet inom EU, t.ex. på det av Sverige prioriterade kemikalieområdet. Regeringens inriktning är att utnyttja den s.k. miljögarantin där så är möjligt och motiverat i syfte att gå före och därigenom verka för att flytta fram EU:s positioner. Sverige skall också verka för att miljögarantin tillämpas så att andra medlemsländer kan gå före.

Sverige bör vidare aktivt söka allianser av likasinnade nationer för att gemensamt gå vidare på nationell nivå när ett problem inte löses på EU-nivå och sådana åtgärder är förenliga med EG-fördraget.

EU:s sjätte miljöhandlingsprogram

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet (1600/2002/EG) lade fast riktlinjerna för EU:s miljöpolitik fram till 2012. På några områden där kommissionen ännu inte hade bestämt sig för att lägga fram nya förslag till direktiv skulle man arbeta stegvis. Kommissionen skall enligt miljöhandlingsprogrammet lägga fram s.k. tematiska strategier på områdena luftkvalitet, marin miljö, resursanvändning, bekämpningsmedel, avfallsåtervinning, mark och stadsmiljö. De tematiska strategierna skall ange vilka åtgärder som behövs för att målen i miljöhandlingsprogrammet skall nås. Som ett första steg för var och en av strategierna tog kommissionen fram förstudier, vilka blev föremål för ingående konsultationer med medlemsländerna och andra intressenter såsom industrin och miljörörelsen. Enligt programmet skall samtliga tematiska strategier ha presenterats senast i juli 2005. Kommissionen har dock annonserat att strategin om stadsmiljö kommer att presenteras först under 2006. De tematiska strategierna kommer att vara centrala för utvecklingen av EU:s miljöpolicy under den närmaste framtiden.

EU:s utvidgning

EU:s utvidgning 2004 innebar att EU:s miljöregler blev tillämpliga på de nya medlemsländerna, visserligen med ett antal övergångstider. Utvidgningen leder till en avsevärt snabbare omvandling av dessa länders

miljöarbete än vad som annars skulle vara fallet. Utvidgningen kan härigenom innebära förbättrade möjligheter att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen, bl.a. *Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. För svensk del bör vi, genom samarbete med de nya medlemsländerna, vara behjälpliga med deras anpassning till EU:s miljöregler och arbeta för förståelse för svenska EU-prioriteringar på miljöområdet.

Prioriteringar i EU-arbetet

I regeringens skrivelse (2003/04:9) till riksdagen redovisas de prioriteringar som regeringen gjort och gör i EU-arbetet. Erfarenheter av tio års medlemskap och inte minst från det svenska ordförandeskapet visar att ett tidigt målinriktat agerande inom utvalda – prioriterade – områden är en förutsättning för att framgångsrikt hävda svenska intressen.

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens politik. Regeringen avser ge fortsatt hög prioritet åt EU:s strategi för hållbar utveckling som antogs under det svenska ordförandeskapet våren 2001. Sverige bör därför, bl.a. enligt den s.k. Cardiffprocessen, vara pådrivande när det gäller att förstärka arbetet med integrering av miljöhänsyn i andra sektorer. Sverige skall också verka för att ökad miljöhänsyn genomsyrar verksamheten i de stora finansiella instrumenten som struktur- och sammanhållningsfonderna, Europeiska investeringsbanken samt de transeuropeiska nätverken. Detta blir mycket viktigt i samband med arbetet inom ramen för EU:s nästa ”långtidsbudget” 2007–2013. De svenska miljö kvalitetsmålen bör också vara en viktig utgångspunkt för svenskt agerande i EU.

För att uppnå miljö kvalitetsmålen med delmål bör enligt regeringens mening även fortsättningsvis insatser inom följande områden prioriteras:

- klimat samt försurning och övriga luftföroreningsfrågor,
- kemikaliefrågorna inklusive bekämpningsmedel samt resurs- och avfallsfrågorna inom ramen för hållbara konsumtions- och produktionsmönster,
- en hållbar förvaltning av naturresurser och bevarandet av biologisk mångfald,
- marina miljöfrågor.

För miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* är insatser i andra länder helt avgörande. Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet utgör grunden för global samverkan om åtgärder mot klimatförändringar. I dessa processer är EU den drivande parten och Sverige bör vara ledande och fortsätta vara pådrivande inom EU.

På grund av försurningens gränsöverskridande karaktär måste Sverige vara fortsatt pådrivande i EU, t.ex. inom ramen för strategin om luftföroreningar. Detta utvecklas i kapitel 7 *Bara naturlig försurning*. Såsom framhålles i kapitel 6 *Frisk luft* är partiklar i luft ett stort hälsoproblem. Åtgärder på Europainivå är avgörande för att komma till rätta med problemet.

Sverige driver på för en stark kemikaliestrategi inom EU. Den slutliga utformningen av EU:s nya kemikalierregler (REACH) är avgörande för

möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* såsom beskrivs i kapitel 8 och i avsnitt 21.3. Med hänsyn till varors gränsöverskridande miljöpåverkan avser regeringen verka för att säkerställa en produktpolitik som skapar förutsättningar för en effektiv inre marknad med ökad handel och starkt skydd för människors hälsa och för miljön. Detta utvecklas i kapitel 19 *God bebyggd miljö* och i avsnitt 21.3 En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har en direkt inverkan på flertalet miljö kvalitetsmål såsom beskrivs i kapitlen om *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag*, när det gäller delmål som berör biologisk mångfald. Vad avser *Ett rikt växt- och djurliv* påverkas förutsättningarna att nå det föreslagna miljö kvalitetsmålet framför allt av utformningen av EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik.

Många av Sveriges kust- och havsområden är starkt påverkade av övergödning, miljögifter, överutnyttjande och fysisk exploatering. Möjligheterna att lösa dessa problem och därmed nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är, såsom berörs i kapitel 14, beroende av ett utvecklat EU-samarbete och att Sverige genom EU driver havsmiljöfrågorna i internationella marina konventioner.

24 Internationellt miljösamarbete

Regeringens bedömning: Det internationella miljöarbetet ökar i omfattning. Allt fler miljöfrågor kan lösas enbart genom samverkan mellan länder. Regeringen avser att stärka sitt internationella miljöarbete av följande skäl.

- För att nå flera av miljö kvalitetsmålen fordras främst regionala och globala insatser.
- Det regionala och globala miljö tillståndet behöver förbättras, vilket kräver engagemang och initiativkraft för att tillskapa och förverkliga internationella miljö politiska överenskommelser.
- Skydd av naturresurser och omsorg om miljön bidrar till bättre förutsättningar för de fattigaste och är en del i den svenska politiken för global utveckling.

Miljömålsrådets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete* ser behov av att effektivisera den globala samverkan på flera områden, särskilt avseende klimat- och kemikaliefrågor. Flera remissinstanser, bl.a. *Kommerskollegium*, *Kustbevakningen* och *Svensk Energi* anser att rapporten borde uppmärksamma behovet av internationella lösningar för att nå de svenska miljö kvalitetsmålen. Handel och miljö lyfts fram som ett viktigt område internationellt sett. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att ett långsiktigt arbete bör initieras för att klargöra hur varor och tjänster som importeras påverkar miljön. *Svensk Mjolk* framför liknande synpunkter. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* understryker att svensk miljölagstiftning inte får leda till ökade miljöproblem i andra delar av världen. *Stockholm Environment Institute* anser att frågan om svenska miljö kvalitetsmål inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till Sveriges påverkan på andra länders miljö. *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att Sverige bör verka för att en uppgörelse om den internationella handeln inte sluts inom WTO utan i FN:s regi. *Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald* saknar tydligare hänvisningar till internationellt överenskomna mål att minska förlusten av den biologiska mångfalden, som är en hörnsten i arbetet för hållbar utveckling och bekämpning av fattigdom.

Skälen för regeringens bedömning: Miljömålsarbetet i Sverige bör ses som en integrerad del i ett växande internationellt miljöarbete.

Miljöproblem är gränsöverskridande. För att nå flera av de svenska miljö målen fordras därför samverkan mellan länder, regionalt och globalt. Sverige, liksom andra länder, har ett ansvar för hur de egna produktions- och konsumtionsmönstren påverkar miljö tillståndet både i andra länder och globalt och för en rättvis fördelning av det globala miljö utrymmet. Vi har också ett ansvar för att bidra till en bättre miljö för de allra fattigaste. Skydd av naturresurser och omsorg om miljön är en del av den svenska politiken för att främja en globalt hållbar

utveckling. För att förbättra det regionala och globala miljötillståndet och förverkliga internationella miljöpolitiska överenskommelser, krävs engagemang och initiativkraft. Sambandet mellan skydd av miljön och regional och global rättvisa har blivit alltmer tydligt. Sverige kommer mot denna bakgrund att stärka sitt internationella miljöarbete.

24.1 Internationell samverkan, en grundsten i den svenska miljöpolitiken

Det internationella miljösamarbetet intensifieras

Det internationella miljöarbetet har utvecklats kraftigt under senare år. Miljöpolitiken har blivit alltmer internationell. Sverige har anslutit sig till ett stort antal regionala och globala konventioner och protokoll och andra överenskommelser till skydd för miljön. Många gånger har Sverige varit starkt pådrivande för att få till stånd sådana överenskommelser. Att leva upp till gjorda åtaganden och aktivt delta i internationella överenskommelser är en viktig del av svensk miljöpolitik och medför krav på stora insatser. Det är regeringens bedömning att det internationella miljösamarbetet kommer att fortsätta att utvecklas och ha en stor omfattning.

Sambandet mellan skydd av miljön och regional och global rättvisa har blivit alltmer tydligt. Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 antog viktiga beslut som kommer att vägleda det globala multilaterala samarbetet under kommande år. Miljöministermötet i Kiev antog våren 2003 ett arbetsprogram för det s.k. paneuropeiska samarbetet.

Globaliseringen innebär stora miljömässiga konsekvenser om inte ambitiösa miljökrav tillämpas. Befolkningsstillväxten liksom den snabba ekonomiska utvecklingen leder till att allt fler människor kommer att uppnå industriländernas levnadsstandard, något som kommer att leda till ökad resursförbrukning och sätta ekosystemen under ytterligare press.

Ytterligare ett område som uppmärksammas alltmer internationellt är miljö och hälsa. WHO bedömer att ca 1/3 av all sjukdom och dödsfall hos barn i europaregionen kan hänföras till miljöfaktorer – inklusive olyckor och bristande sanitära förhållanden – vilket gör miljöfrågorna betydelsefulla från folkhälsosynpunkt.

Det internationella miljösamarbetet kan uppvisa positiva resultat i många delar av världen. I Europa har tydliga framsteg gjorts på bl.a. luft- och vattenområdena. Det internationella samarbetet för att skydda ozonskiktet har varit en framgång i industriländerna. Den politiska viljan hos många industriländer att genomföra redan beslutade åtgärder kan dock ha försvagats. Vid sidan av bättre kunskap om miljön och framgångar i flera frågor, växer nya hot. De mest akuta är bristen på rent vatten, klimatförändringar, spridning av giftiga kemikalier, övergödning samt utarmning av den biologiska mångfalden.

Miljösituationen är en av de stora frågorna på den internationella dagordningen. Arbetet bedrivs i en rad organisationer, inklusive inom ramen för ett antal miljökonventioner. Detta skapar svårigheter när det gäller samordning, överblick och val av politiska prioriteringar. Miljöfrågorna utgör numera också en del av den övergripande utvecklingsagendan manifesterad bl.a. i FN:s Millenniedeklaration, WTO-rundan som lanserades i Doha, den s.k. utvecklingsdagordningen från Doha, i konsensus från konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey och i genomförandeplanen från världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg. De skilda förutsättningarna mellan Nord- och Sydländerna kommer under lång tid framåt att vara ett centralt inslag i de globala miljöförhandlingarna. De internationella finansieringsinstitutionerna ägnar allt större uppmärksamhet åt miljöfrågorna. Det är viktigt att miljöhänsyn i betydligt ökad utsträckning genomsyrar deras verksamhet.

Allt fler beslut med omfattande miljöeffekter fattas inom andra politikområden såsom ekonomi, handel, säkerhetspolitik, jordbruk och fiske. Det gör det viktigare att integrera miljöhänsyn i andra politikområden också internationellt. Detta gör det internationella miljöarbetet än mer omfattande.

Arbetet med hållbar utveckling på internationell nivå intensifieras såväl i Europa som globalt. Sverige var under ordförandeskapet i EU våren 2001 pådrivande i arbetet med hållbar utveckling och fortsätter att verka för att de tre dimensionerna av hållbar utveckling drivs vidare i olika internationella fora. Likaså driver Sverige att uppföljningen efter världstoppmötet i Johannesburg blir så konkret som möjligt.

En miljard kronor av det ökande svenska biståndet kommer att satsas på insatser särskilt riktade till miljöområdet. Satsningarna skall göras inom fält där Sverige står starkt och kan ge värdefulla bidrag. På detta sätt väver vi samman solidaritet, miljöhänsyn och ekonomisk tillväxt.

Det finns flera beröringspunkter mellan det internationella miljöarbetet och kulturmiljöarbetet. Under de kommande åren står i synnerhet frågor om användning av kulturarvet och kulturmiljön inom ramen för hållbar utveckling i fokus.

EU:s roll i det internationella miljöarbetet

På senare år har EU allt tydligare profilerat sig som den drivande aktören i det internationella miljöarbetet. EU-länderna samordnar sig alltmer inför viktiga internationella förhandlingar. Basen för EU:s agerande är dels den egna miljölagstiftningen, dels en tydlig politisk ambition. Förberedelserna inför Johannesburg och det pågående klimatarbetet visar att även små länder som Sverige kan ha stora framgångar i att påverka EU:s positioner. Med tanke på EU:s allt aktivare engagemang agerar den svenska regeringen för att påverka EU inför internationella förhandlingar. EU:s miljölagstiftning utgör numera också en utgångspunkt även för miljöarbetet i icke medlemsländer i t.ex. östra Europa.

24.2 Internationellt miljösamarbete för att bidra till att uppnå svenska miljökvalitetsmål

Prop. 2004/05:150

Många av de miljöproblem som relateras till de svenska miljökvalitetsmålen är gränsöverskridande. För att nå målen behövs kraftfulla internationella insatser för att minska påverkan. Inom Europa och närområdet fordras ett interaktivt agerande mellan åtgärder i EU och insatser i regionala miljökonventioner och andra processer. Andra frågor fordrar globala lösningar där EU är en allt viktigare aktör. I tidigare kapitel om miljökvalitetsmålen samt i åtgärdsstrategierna redovisas vilka frågor som Sverige avser driva internationellt i syfte att uppnå de svenska miljökvalitetsmålen. Genom det internationella samarbetet får också Sverige tillgång till andra länders erfarenheter. Regeringen anser att internationellt agerande är särskilt viktigt avseende följande miljökvalitetsmål.

- *Begränsad klimatpåverkan.* Regeringen avser fortsätta verka för att klimatkonventionens långsiktiga mål om att undvika farliga klimatförändringar skall uppnås. Kyotoprotokollet skall genomföras och breddade internationella insatser och åtaganden efter den första åtagandeperioden behöver komma till stånd.
- *Frisk luft och Bara naturlig försurning.* Regeringen avser fortsätta verka för nya internationella åtaganden inom ramen för det s.k. Göteborgsprotokollet inom luftvårdskonventionen (CLRTAP), särskilt i frågor om skärpta utsläppstak för svavel- och kväveoxider, flyktiga organiska föreningar (VOC) samt ammoniak. Nära samarbete med EU:s luftarbete, särskilt det s.k. CAFE programmet, skall också bedrivas. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt sjöfartens utsläpp av svavelföreningar i arbetet inom såväl EU som IMO (International Maritime Organisation).
- *Giftfri miljö.* Vid sidan av det viktiga arbetet i EU med REACH (se kapitel 8) avser regeringen även prioritera arbetet med den globala kemikaliestrategin inom UNEP, FN:s miljöprogram. Frågor som rör globala informationssystem är särskilt viktiga. Även fortsatt arbete med att inkludera nya ämnen till Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar skall prioriteras. Omhändertagande av kvicksilver har genom nordiska initiativ förts upp på EU:s och UNEP:s dagordningar för beslut de kommande åren.
- *Hav i balans samt levande kust och skärgård.* Det internationella arbetet är avgörande för att målen skall kunna nås. De regionala konventionerna Oslo-Pariskonventionen (Nordostatlant) och Helsingforskonventionen (Östersjön) kommer att kunna få sina roller stärkta i ljuset av EU:s marina strategi som är under utarbetande. Regeringen har inbjudit till ett ministermöte för Nord-sjöstaterna i april 2006 för att behandla speciellt miljöpåverkan från sjöfartsnäringen och fisket.
- *Ett rikt växt- och djurliv.* Konventionen om biologisk mångfald (CBD) spelar en mycket viktig roll i det internationella samarbetet. Frågor kring en rättvis fördelning av nyttan vid användning av genetiska resurser kommer att uppmärksammas under kommande år.

Förutsättningarna för livet på jorden förändras i allt snabbare takt. Människan påverkar ekosystemen så kraftigt att många av naturens funktioner riskerar slås ut. Trots framsteg i miljöpolitiken under senare decennier ökar den negativa miljöpåverkan totalt sett i världen. Förändringarna har bl.a. medfört att halten av koldioxid i atmosfären har ökat med 35 procent och att hälften av världens våtmarker har försvunnit. Under de närmaste årtiondena väntas efterfrågan på naturresurser att öka snabbt, på grund av befolkningsökning och ekonomisk tillväxt.

Sveriges och andra OECD-länders konsumtions- och produktionsmönster har ett avgörande inflytande på det globala miljötillståndet. Sveriges och andra rika länders förbrukning av naturresurser och energi är i längden ohållbar. Samtidigt ökar levnadsstandarden snabbt i länder som Kina, Indien och Brasilien och detta kommer att sätta ett än större tryck på ekosystemen.

Många svenska insatser i internationella förhandlingar syftar till att förbättra miljötillståndet i världen i stort. Undan för undan ökar insikten om att det växande välståndet i världen och behoven hos en världsbefolkning som i mitten av århundradet kommer att uppgå till nio miljarder får mycket stora miljömässiga konsekvenser. En försämrad miljö och en krympande resursbas leder i sin tur till ökade konfliktrisker, ett ökat migrationstryck, sämre förutsättningar för demokratisk utveckling och ett hot mot mänskliga rättigheter. Behovet av att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ miljöpåverkan, blir allt tydligare. Industrialiserade länder, däribland Sverige, har ett särskilt ansvar som vi måste möta genom förändringar i attityder och konsumtions- och produktionsmönster. Det gäller handel med varor och tjänster, svenska företags agerande i världen samt inte minst hur vår inhemska konsumtion av importerade varor ger en indirekt miljöpåverkan i andra länder. Dessa frågor kan förväntas få en ökad uppmärksamhet i det internationella samarbetet. Regeringen avser fortsätta att driva dessa frågor på grundval av de slutsatser som framkom vid ett möte i Marrakech 2003.

Regeringen avser att tillsätta en utredning som syftar till att föra fram prioriterade förslag på svenskt agerande för att förbättra det globala miljötillståndet samtidigt med en ekonomisk tillväxt. Tonvikt skall ligga på förslag som är inriktade på att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och försämring av miljötillståndet (decoupling). Avsikten är att få fram åtgärder som Sverige kan vidta självt eller verka för i internationellt samarbete som gör att miljöförbättringar kan förenas med en förbättring av levnadsvillkoren.

Regeringen kommer att fortsätta att verka för att stärka FN:s miljöprogram UNEP. UNEP bör till fullo utnyttja sitt mandat att vara katalysator för det miljöarbete som bedrivs inom institutioner som FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, UNDP (FN:s utvecklingsprogram) och Världsbanken.

24.4 Internationellt miljösamarbete för att skydda miljön för de fattigaste

Prop. 2004/05:150

Sveriges internationella agerande styrs även av internationellt uppställda mål syftande till att förbättra situationen för de fattigaste människorna i världen. Många globala miljöhot drabbar dem hårdast. Exempel är klimatförändringarna och jordförstöring. Fattigdom i sig själv medför också ofta negativ miljöpåverkan. Miljöpolitiken utgör därför en viktig del av regeringens politik för en rättvis hållbar global utveckling. Detta framgår av regeringens årliga skrivelse om Sveriges politik för global utveckling (skr. 2004/05:4) som innehåller en redovisning av samtliga politikområden med bäring på global utveckling. Ett hållbart nyttjande av naturresurser och omsorg om miljön är viktiga huvuddrag i denna politik och därmed en av bedömningsgrunderna för Sveriges långsiktiga utvecklingssamarbete att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

De sakfrågor som regeringen ämnar prioritera inom det fattigdomsrelaterade miljösamarbetet de kommande åren är klimat, biologisk mångfald och kemikalier.

Klimatfrågan är speciellt viktig för de fattigaste länderna, som kommer att drabbas hårt av klimatförändringarna och i det svenska utvecklingssamarbetet intar klimatsamarbete en viktig plats. Bland annat stödjer Sverige utvecklingsländer i sina ansträngningar att genomföra åtgärder inom klimatkonventionens ram. Bidrag till förnyelsebar energi är central både för klimatmålet och för flera andra biståndsmål.

Många av världens 1,3 miljarder fattiga människor lever i länder som har en rik biologisk mångfald. Denna utgör ett fundament och en potential för att utveckla hållbara försörjningssystem och därmed bidra till att minska fattigdomen.

Kemikaliehantering är en annan fråga där utvecklingsländer ofta är i en besvärlig situation till följd av bristfällig lagstiftning och kontroll. Sverige har varit en av de drivande krafterna bakom Rotterdam- och Stockholmskonventionerna. Vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 enades man om att de farligaste kemikalierna skall fasas ut till 2020 och att en global kemikaliestrategi skall finnas på plats under 2005. Sverige är ordförande för den internationella förhandlingskommitté som fått i uppdrag att utarbeta strategin. Regeringen avser att aktivt driva kemikaliefrågorna i främst FN:s miljöprogram UNEP under kommande år.

24.5 Sveriges deltagande i det regionala samarbetet i Europa

Det regionala samarbetet har i huvudsak två syften, dels att bidra till att förverkliga svenska miljö kvalitetsmål, dels att bidra till en god europeisk miljö.

Intressegemenskap, likartade miljöförhållanden och en likartad syn på de flesta miljöfrågorna utgör en god grund för att vidareutveckla det nordiska miljösamarbetet. Under 2004 antogs en reviderad nordisk hållbarhetsstrategi och ett miljöhandlingsprogram. Strategin anger mål

och åtgärder för perioden 2005–2008 och omfattar ett antal områden som knyter an till arbetet med de svenska miljökvalitetsmålen, exempelvis frågor som rör klimat, luft, hav, kemikalier och biologisk mångfald.

Gemensamt nordiskt förberedelsearbete inför och agerande i internationella förhandlingar är en väg till ökat inflytande. En allt större del av det nordiska miljösamarbetet syftar i dag till att påverka EU samt internationella förhandlingar globalt och i miljökonventioner. Samarbetet med de baltiska länderna förutses under de kommande åren utvecklas. Gemensamma nordiska handlingslinjer i miljöarbetet underlättar arbetet med att nå de svenska miljökvalitetsmålen särskilt när dessa har gränsöverskridande karaktär. *Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Frisk luft* är t.ex. beroende av att de nordiska länderna agerar gemensamt och kraftfullt nationellt, internationellt och i EU. Det omfattande nordiska samarbetet på arbetsgruppsnivå är ett effektivt arbetssätt.

Samarbetet i Barentsregionen är inriktat på nordvästra Ryssland och behandlar bl.a. frågor som rör underlag för åtgärder mot miljöskadliga utsläpp i regionen och program för att åstadkomma en renare produktion. Viktiga forskningsprogram om klimatförändringarna i det arktiska området pågår bl.a. inför planeringen av det s.k. internationella polaråret 2006/07. Kemikalier och biologisk mångfald är andra prioriterade frågor i miljösamarbetet i Arktis- och Barentsregionerna.

Samarbetet mellan Östersjöländerna förekommer inom många områden. När det gäller miljön är syftet dels att förbättra den marina miljön, dels att allmänt minska utsläpp till luft och vatten men även att stärka miljöintegrationen och samarbetet över sektorsgränserna och stödja aktiviteter för hållbar utveckling inom alla berörda sektorer i länderna. Samarbetet inom Helsingforskonventionen har stor betydelse för Östersjöns marina miljö.

Oslo-Pariskonventionen om Nordostatlantens marina miljö kan komma att behöva omformulera sina arbetsuppgifter med anledning av det stärkta marina samarbetet i EU. Sveriges ambition är att säkerställa en ökad politisk styrning av de marina konventionerna och verka för att de kompletterar det arbete som EU avser göra. Regeringen avser också verka för att de regionala konventionerna skall tillämpa relevant EG-lagstiftning inom sina respektive geografiska områden.

Inom Nordsjökonferensens ram hålls ett särskilt möte om miljöpåverkan från sjöfart och fiske i Göteborg i april 2006.

Inom UN/ECE, FN:s ekonomiska kommission för Europa, spelar några av miljökonventionerna stor roll för uppnåendet av miljökvalitetsmålen, särskilt den europeiska luftkonventionen, CLRTAP med sina protokoll om långlivade organiska föroreningar (POP) och om flyktiga aromatiska och försurande ämnen. Det fortsatta arbetet med bl.a. partiklar kommer att få stor betydelse. En viktig uppgift blir att få miljökonventionerna genomförda i östliga UN/ECE-länder. Inom UN/ECE och processen "Environment for Europe" behandlas också miljöstrategiska frågor för de s.k. EECCA-länderna (tolv länder i forna Sovjetunionen, inklusive Ryssland) och för tvärsektorielt samarbete om miljö och hållbar utveckling inom utbildning, transport och hälsa.

Regeringen är en viktig pådrivare när det gäller det internationella miljösamarbetet på försvarsområdet. Det gäller särskilt inom EU och inom ramen för det s.k. Rigainitiativet i Östersjöregionen.

Det bilaterala samarbetet inom närregionen spelar en allt viktigare roll. Det sker på olika plan, alltifrån överläggningar på politisk nivå till biståndsfinansierat miljösamarbete som huvudsakligen handläggs på myndighetsnivå. Bland annat avser regeringen öka det bilaterala biståndsfinansierade samarbetet med Ryssland under de närmaste åren inom ramen för nuvarande budgetramar. Marina frågor och sjösäkerhetsfrågor står högt på dagordningen i diskussioner med Ryssland. Andra samarbetsområden är Rysslands deltagande i Kyotoprotokollet och kärnsäkerhetsfrågorna. Regeringen verkar för att EU intensifierar kontakterna med Ryssland på miljöområdet. Även kontakterna med de nya medlemsländerna i EU kommer att vidmakthållas och byggas ut. Det bilaterala samarbetet i Europa berör ett flertal svenska miljö kvalitetsmål.

I möjligaste mån bör de svenska miljö kvalitetsmålen och svenska målsättningar för det internationella arbetet vägleda Sveriges ställningstaganden i arbetet inom de internationella finansieringsorganisationerna.

24.6 Sveriges medverkan i det globala samarbetet

Drivkrafterna bakom det svenska agerandet på global nivå är flera. Ett par av miljö kvalitetsmålen kan endast nås i internationell samverkan. Detsamma gäller ansträngningar att förbättra det regionala och globala miljö tillståndet. En tredje drivkraft är att skapa bättre förutsättningar för de fattigaste inom ramen för den svenska politiken för en rättvis och hållbar global utveckling.

Regeringen verkar för att stärka FN:s miljöprogram UNEP och dess roll som det ledande globala miljöorganet. UNEP arbetar för att driva den globala miljö dagordningen och främjar genomförandet av miljö dimensionen av hållbar utveckling. Sverige är sedan länge en av UNEP:s huvudfinansierare och driver att en mer rättvis bördefördelning av UNEP:s finansiering skall komma till stånd. En strategi för Sveriges samarbete med UNEP antogs 2004. Sverige prioriterar frågor om miljö övervakning, kemikalier, vatten, hållbara konsumtions- och produktionsmönster, folkrörelsernas deltagande samt genomförande av internationella miljöavtal. I nätverket för kvinnliga miljöministrar är Sverige ordförande tillsammans med Sydafrika. Nätverket driver att den internationella dagordningen för miljö dimensionen av hållbar utveckling skall reflektera ett jämställdhetsperspektiv. Prioriterade sakfrågor som nätverket driver är bl.a. vatten och sanitet samt energi. Nätverket arbetar även med uppföljningen av FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995.

De tre övergripande målen från världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 är fattigdomsbekämpning, hållbara konsumtions- och produktionsmönster samt bevarande av naturresursbasen. Våren 2003 fastställdes ett nytt arbetsprogram och nya arbetsformer för FN:s kommission för hållbar utveckling, CSD. Det nya CSD arbetar i tvååriga cykler. Under 2004–2005 kommer vatten- och sanitetsfrågor jämte frågor om boende och hållbar bebyggelse att stå i fokus. De viktiga klimat-, luft-, energi- och industrifrågorna kommer att behandlas under 2006–

2007. Förutom de tre övergripande målen enligt ovan, behandlar även varje CSD-session tvärgående frågor, t.ex. jämställdhet och utbildning och Sverige driver att dessa frågor integreras i genomförandet av de prioriterade områdena.

De globala miljökonventionerna spelar en central normativ roll. Sverige ger hög prioritet åt de globala konventionerna om biologisk mångfald, klimat samt kemikalier. Regeringen avser att fortsatt driva fattigdoms- och rättvisefrågor vid kommande partsmöten. Regeringen verkar för att stärka UNEP:s samarbete med de globala miljökonventionerna.

OECD är en viktig plattform för dialog med länder som exempelvis USA och Japan. Det gäller t.ex. gemensamma handlingslinjer i frågor som hållbara konsumtions- och produktionsmönster, kemikalier, minskning av miljöfarliga subventioner och för att utarbeta riktlinjer när det gäller investeringar m.m.

Under 2006 kommer Sverige att vara ordförande för det årliga mötet med Antarktiskfördragets medlemsstater. Detta möte, vilket äger rum i Stockholm, kommer även att samla Antarktiskfördragets miljökommitté, även detta under svenskt ordförandeskap.

WTO måste engageras och ge sitt bidrag till det globala arbetet med att nå en hållbar utveckling. Relationen mellan WTO:s regelverk och de multilaterala konventionerna på miljöområdet är föremål för förhandling inom ramen för den pågående Doha-rundan. Sverige verkar i de förhandlingarna för att de olika regelverken inte skall spelas ut mot varandra utan samverka för främjande av såväl handel som miljö.

Det bilaterala samarbetet spelar en betydelsefull roll i det globala miljöarbetet. Sverige har allt tätare kontakter med likasinnade länder för att skapa allianser i det internationella miljöarbetet. Kontakterna äger rum på olika nivåer alltifrån ministerbesök till expertkontakter. Det är vidare angeläget att ha politisk dialog med ett antal nyckelländer som Kina, Indien, Sydafrika och Brasilien. Sverige utvecklar miljöbiståndet till flera länder, bl.a. delar av Balkan samt Vietnam och Laos. Ett led i det bilaterala samarbetet är att bistå samarbetsländerna med svenska erfarenheter att genomföra åtaganden inom ramen för olika miljökonventioner. Institutionsstöd och åtgärder för att underlätta tekniköverföring är också viktiga element i det bilaterala samarbetet.

25 Ytterligare verktyg i miljöarbetet – effektivare miljöarbete

25.1 Särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och miljöledning hos myndigheter

Regeringens bedömning: Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet bör tydliggöras och samspelet mellan det särskilda sektorsansvaret och arbetet med miljö kvalitetsmålen stärkas.

De myndigheter som fortsättningsvis bör ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet är Banverket, Boverket, Statens energimyndighet, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Verket för näringslivsutveckling, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens räddningsverk, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Sjöfartsverket och Vägverket. Nya myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet blir Livsmedelsverket och Läkemedelsverket.

Naturvårdsverket har ansvar för att följa upp, utvärdera och ge förslag till vidareutveckling av arbetet med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Vidare bör Naturvårdsverket stödja, vägleda och samordna myndigheterna med särskilt sektorsansvar. Miljömålsrådet kommer att svara för den övergripande integreringen av arbetet med det särskilda sektorsansvaret med övrigt miljöarbete.

Regeringen anser att den indirekta miljöpåverkan i miljöledningsarbetet bör utvecklas och uppföljningen och revisionen bör förbättras.

Naturvårdsverkets rapport 5352 Myndigheternas miljöansvar Vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är övervägande positiva till Naturvårdsverkets förslag. *Verket för näringslivsutveckling, Konsumentverket, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Kommerskollegium, Myndigheten för skolutveckling, Lantbrukarnas Riksförbund, Statens strålskyddsinstitut, Statens institut för ekologisk hållbarhet, Banverket, Vägverket och Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att sektorsansvaret för miljö bör utvidgas till att omfatta hela hållbarhetsarbetet. Vägverket anser att en integrering av olika miljöuppdrag effektiviserar miljöarbetet. Vägverket framhåller dessutom att samarbete och samordning med övriga aktörer är en förutsättning och kritisk framgångsfaktor för utvecklingen av det framtida miljöarbetet.

Fiskeriverket, Verket för innovationssystem m.fl. tillstyrker förslaget att det särskilda sektorsansvaret endast skall omfatta miljödimensionen eftersom bedömningen är att de flesta myndigheter inte kommit tillräckligt långt i sitt miljöarbete för att den ekonomiska och sociala dimensionen skall kunna omfattas.

Läkemedelsverket anser att det bör övervägas om verket skall få ett särskilt miljöansvar mot bakgrund av en nyligen gjord utredning som visar att långsiktig miljöpåverkan inte kan uteslutas från användning av läkemedel eller kosmetiska och hygieniska produkter.

Socialstyrelsen anser att rapporteringen om arbetet med särskilt sektorsansvar bör samordnas med den fördjupade utvärderingen av miljö-kvalitetsmålen vart fjärde år och att uppdraget om särskilt sektorsansvar tydligare måste kopplas till Miljömålsrådet. Även *Boverket* föreslår att Miljömålsrådet bör ha den samordnande rollen både för miljömålsarbetet och för sektorsarbetet som rör miljön.

Ekonomistyrningsverket anser det finns en uppenbar risk för sammanblandning av miljömålsansvar och sektorsansvar för miljöfrågor. Verket ser en risk för att mål och uppgifter för de båda ansvarsområdena dubbleras och att styrning, och i värsta fall ansvar, blir otydligt. Verket stödjer därför Naturvårdsverkets förslag i dess helhet, inklusive förslaget om gemensam rapporteringstidpunkt vart fjärde år.

Statskontoret ser en risk att ett stort antal åtaganden och återrapporteringskrav för myndigheterna kan skapa en överstyrning. Oklarheter kan uppstå om hur olika mål, strategier och krav på återrapportering förhåller sig till varandra. Det finns också en uppenbar risk för att resurser och kompetens för detta arbete måste tas från myndigheternas kärnverksamhet. Statskontoret anser att det är viktigt att myndigheternas sektorsansvar samordnas med övrig mål- och resultatstyrning samt att sektorsansvaret tydligt preciseras i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev. Den utvärdering som föreslås ske vart fjärde år bör innefatta en bedömning av de sammantagna effekterna och miljönyttan av myndigheternas arbete i relation till de resurser som avsatts för arbetet. Statskontoret anser att en översyn av styrsystemen inom miljöområdet bör övervägas.

Svenskt Näringsliv anser att sektorsansvaret skall bibehållas och utvecklas men menar samtidigt att myndigheterna i högre utsträckning än i dag bör bedöma miljöåtgärdernas miljönytta samt dess ekonomiska och sociala konsekvenser.

Luftfartsverket och *Vägverket* anser att de inte bör ha ett fortsatt särskilt sektorsansvar på grund av att ansvaret ingår i verkens huvudverksamhet. *Vägverket* föreslår att ansvaret i stället integreras i den ordinarie styrningen av myndigheten. *Skogsstyrelsen* anser i enlighet med Naturvårdsverkets förslag att miljöarbetet ingår i myndighetens huvuduppgifter och att det följaktligen inte är ändamålsenligt med särskilt sektorsansvar.

Naturvårdsverkets rapport 5346 Miljöledning i statliga myndigheter – En utvärdering: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna uttalar sig överlag positivt om förslagen i utvärderingen. *Kommerskollegium* ser dock gärna att miljöledningsarbetet blir ett frivilligt verktyg för myndigheterna.

Bakgrund

Principen om att alla samhällssektorer har ett ansvar för miljön, s.k. sektorsansvar, har varit en viktig del i genomförandet av svensk miljöpolitik de senaste femton åren. Utgångspunkten har varit att miljöproblemen inte kan lösas enbart genom agerande av de traditionella miljöaktörerna, som t.ex. Naturvårdsverket eller olika frivilliga miljöorganisationer. I propositionen Miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373) uttalades därför att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Varje samhällssektor bör ansvara för att nya miljöproblem undviks och att existerande problem i möjligaste mån löses. Sektorsansvaret har sedan dess utvecklats och samma tanke återfinns i miljöbalken och i verksförordningen (1995:1322) vad avser de statliga myndigheterna. Staten skall vara ett föredöme i arbetet att främja miljömässig hänsyn och bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås.

Vidare har regeringen i samband med förslag till riksdagen om riktlinjer för vissa politikområden som är av särskilt stor betydelse för miljön redovisat sin syn på miljöansvar inom respektive område. Så har skett i bl.a. En ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU215, rskr. 1992/93:352), En uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272), Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116), Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266), Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportsystemet m.m. (prop. 1995/96:131, bet. 1995/96:TU18, rskr. 1995/96:231), Uppföljning av skogspolitiken (prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32) och Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål (prop. 1998/99:114, bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196).

För att tydliggöra ansvaret för miljöhänsyn för vissa myndigheter gav regeringen 24 myndigheter ett särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling 1998. Det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Parallellt med detta särskilda sektorsansvar utvecklades även arbetet med miljö kvalitetsmålen och även med miljöledningssystem hos majoriteten av myndigheterna. De senaste åren har visat på ett behov av att förtydliga arbetet med särskilt sektorsansvar och tydliggöra samspelet mellan framför allt det särskilda sektorsansvaret och arbetet med miljö kvalitetsmålen. År 2003 lämnade 21 av de 24 nämnda myndigheterna en redovisning av sitt arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling till Naturvårdsverket. Flera av dem redovisade önskemål om vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret och gav även förslag på hur samspelet mellan detta och arbetet med miljö kvalitetsmålen bör stärkas. Redovisningarna har utgjort ett underlag till Naturvårdsverkets rapport.

Det övergripande och långsiktiga målet för regeringens politik är hållbar utveckling. Flera myndigheter har föreslagit att det särskilda sektorsansvaret bör utvidgas till att omfatta även den sociala och ekonomiska hållbarheten. Enligt regeringens bedömning bör dock det särskilda sektorsansvaret begränsas till miljöarbetet till dess att ansvaret blivit än mer etablerat i sektorerna. Självklart skall även myndigheterna fortsättningsvis arbeta med de ekonomiska och sociala delarna av begreppet hållbar utveckling. Inget hindrar de myndigheter som redan i dag vill integrera alla dimensionerna av hållbar utveckling i sitt arbete att göra det.

För att tydliggöra kopplingen mellan särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling och arbetet med miljö kvalitetsmålen ändras namnet till särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Det finns i dag nio centrala miljömålsmyndigheter med ansvar för att tillsammans med organisationer och företag inom berörda sektorer verka för att ett eller flera specificerade miljö kvalitetsmål uppnås. Det särskilda sektorsansvaret kompletterar de miljömålsansvariga myndigheternas arbete genom att 18 myndigheter fortsättningsvis har ett ansvar för att verka för att alla relevanta miljö kvalitetsmål uppnås inom sin respektive sektor.

Sektorsavgränsning

Det finns ett behov av att tydliggöra sektorns avgränsning. Med sektor avses i detta sammanhang myndighetens ordinarie verksamhetsområde som beskrivs av de styrdokument som definierar myndighetens ansvarsområde, såsom instruktioner, regleringsbrev, propositioner m.m.

Val av myndigheter

Regeringen har gjort en genomgång av vilka myndigheter som framöver bör ha kvar, respektive tilldelas eller fråntas ett särskilt sektorsansvar inom miljöområdet. Bedömningen grundas på sektorns miljöpåverkan samt vilket mandat myndigheten har att genomföra åtgärder och myndighetens möjligheter att nå och påverka viktiga aktörer som genom ändrat agerande kan bidra till en positiv miljöpåverkan. Genom denna översyn minskar antalet myndigheter med särskilt sektorsansvar från 24 till 18. Därmed kvarstår det särskilda sektorsansvaret för följande myndigheter: Banverket, Boverket, Statens energimyndighet, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Verket för näringslivsutveckling, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens räddningsverk, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Sjöfartsverket och Vägverket. Nya myndigheter med särskilt sektorsansvar blir Livsmedelsverket och Läkemedelsverket. (Sektorsuppgifterna inom luftfartsområdet hanteras från och med den 1 januari 2005 av den nybildade Luftfartsstyrelsen).

Därmed behåller Luftfartsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Vägverket sitt särskilda sektorsansvar. Regeringen bedömer att dessa myndigheter och de sektorer de representerar har en stor miljöpåverkan och att Skogsstyrelsens särskilda sektorsansvar ger ett mervärde relativt myndighetens

nuvarande miljöansvar. Mervärdet blir särskilt tydligt då regeringen nu utvecklat det föreslagna sextonde miljö kvalitetsmålet om biologisk mångfald *Ett rikt växt- och djurliv* (se kapitel 20). Naturvårdsverket kommer att ges miljömålsansvar för detta miljö kvalitetsmål som även gäller biologisk mångfald i skogen. Skogsstyrelsen är miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Sektorns miljö påverkan sträcker sig dock utanför det område *Levande skogar* omfattar. I och med att det särskilda sektorsansvaret innebär ett ansvar för samtliga relevanta miljö kvalitetsmål kompletterar därmed det särskilda sektorsansvaret Skogsstyrelsens miljöansvar till att gälla samtliga relevanta miljöproblem inom sin sektor. Skogssektorn har en uppenbar miljö påverkan åtminstone när det gäller miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker*.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Kommerskollegium, Riksförsäkringsverket, Sveriges geologiska undersökning och Socialstyrelsen kommer inte att få ett fortsatt särskilt sektorsansvar på grund av de ovannämnda kriterierna. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen bör inte heller få ett fortsatt särskilt sektorsansvar eftersom det sammanfaller med verkens huvuduppgifter.

Myndigheten för skolutveckling är viktig för att den kan påverka utbildningen på olika nivåer att innehålla kunskap om miljö och hållbar utveckling och därmed bidra till människors ökade kompetens om dessa frågor. Myndigheten kan ge stöd och stimulans åt förskolor och skolor i deras arbete med miljö och hållbar utveckling.

Myndigheternas uppgifter, arbetssätt och rapportering

I det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet ingår att genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom sektorn skall integrera miljöfrågorna i sin verksamhet så att sektorns negativa miljö påverkan kan minskas och den positiva miljö påverkan förstärkas och därmed bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen som en del i hållbar utveckling. Myndigheterna är därmed pådrivande för en miljömässigt hållbar utveckling inom sektorn. Åtgärderna kan vara av olika karaktär såsom utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, informationsinsatser m.m.

Myndigheterna skall även ansvara för att föra en dialog med miljömålsansvariga myndigheter om målspecifika åtgärder och, där relevant, om dataförsörjning för att följa upp miljö kvalitetsmålen.

Myndigheterna skall rapportera om sitt arbete med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet vart fjärde år. Första tillfället skall vara den 31 december 2006. Rapporten skall innehålla följande moment: en analys av utvecklingen av sektorns miljö påverkan, dvs. positiva och negativa trender, en redogörelse för genomförda och kommande åtgärder, förslag till vilka styrmedel och åtgärder som behövs men som myndigheten inte har mandat att genomföra, en beskrivning av identifierade målkonflikter och synergieffekter mellan miljö kvalitetsmålen och övriga mål, såväl inom sektorn som gentemot andra sektorer. Den skall dessutom innehålla en redogörelse för hur myndigheten ser på kopplingen mellan sitt arbete med särskilt sektorsansvar och miljö kvali-

tetsmålen, EU:s sektorsarbete med miljöintegration samt hur sektorn påverkas av internationella beslut.

Uppgifter, arbetssätt och rapporteringsmoment måste utformas och anpassas efter myndigheternas verksamheter. Exempelvis är sektorn för Myndigheten för skolutveckling av speciell karaktär och arbetsuppgifter och rapportering kommer där antagligen att skilja sig något från övriga myndigheter. För denna myndighet kommer åtgärderna t.ex. att handla om att genomföra olika utvecklingsinsatser för att stödja och stimulera förskolors och skolors arbete med miljö och hållbar utveckling. Aktörerna i denna sektor är därmed eleverna. Utformningen och anpassningen bör ske i dialog mellan myndigheterna med särskilt sektorsansvar och Miljömålsrådet samt Naturvårdsverket.

Målet är att arbetet med det särskilda sektorsansvaret så långt som möjligt skall integreras i och komplettera det övriga arbetet med miljö-kvalitetsmålen. Miljömålsrådet kommer att svara för den övergripande integreringen av arbetet med det särskilda sektorsansvaret med övrigt miljömålsarbete. Exempelvis är det viktigt att rapporteringen i arbetet med det särskilda sektorsansvaret integreras med rapporteringen i miljömålsarbetet. Rapporteringen i arbetet med det särskilda sektorsansvaret skall ingå i det underlag till den fördjupade redovisningen som Miljömålsrådet gör till regeringen vart fjärde år, se vidare i avsnitt 27.2. Naturvårdsverket har ansvar för att följa upp, utvärdera och ge förslag till vidareutveckling av arbetet med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Vidare skall Naturvårdsverket, anpassat efter respektive myndighets behov, stödja, vägleda och samordna myndigheterna med särskilt sektorsansvar.

På grund av regeringens olika initiativ som redovisats ovan under rubriken Bakgrund har de berörda myndigheterna kommit olika långt i sitt miljöarbete. Så har t.ex. trafikverket, Försvarmakten, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete och Skogsstyrelsen i många år arbetat systematiskt och omfattande med miljö. Miljömål har formulerats för flera myndigheter och återfinns därmed i instruktioner och regleringsbrev. Samarbete och nätverk har utvecklats inom olika sektorer, kunskap byggts upp och information och erfarenheter spridits. Mål, handlingsprogram, indikatorer och rapportering har upprättats på flera håll. I dessa fall bör det särskilda sektorsansvaret inte innebära några ytterligare uppgifter förutom kravet på rapportering vart fjärde år till Miljömålsrådet. Trafikverkens rapporteringar till Miljömålsrådet bör kunna bygga på den rapportering som trafikverket tillsammans med Statens institut för kommunikationsanalys lämnar till regeringen varje år.

För att tydligare betona frågans långsiktiga karaktär, betydelse och koppling till den ordinarie verksamheten avser regeringen att föra in principen om miljöansvar i instruktionen för de myndigheter det berör i de fall det inte redan finns.

Koppling mellan särskilt sektorsansvar, miljömålsarbete och miljöledningssystem

Styrningen av miljömålsarbetet och det särskilda sektorsansvaret skall fortsatt samordnas. Arbetet med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet skall komplettera det miljömålsansvar som de nio centrala

miljömålsmyndigheterna tidigare tilldelats för ett eller flera specifika miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen med delmål och åtgärdsstrategier utgör grund och struktur för det särskilda sektorsansvaret samtidigt som det fungerar som ledstjärna för arbetet. Det särskilda sektorsansvaret innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet mot miljökvalitetsmålen framåt i sin sektor. Miljöledningssystem kan betraktas som ett verktyg för att organisera och systematisera arbetet.

Förutom rapporteringen som beskrivs ovan bör arbetet även i andra avseenden samordnas med övrigt miljömålsarbete där så är lämpligt. Exempel på aktiviteter där sådan samordning kan vara lämplig är utveckling av mål och åtgärder, samarbete med andra aktörer, information samt redovisning, uppföljning och revidering.

Miljöledningsarbetet i statsförvaltningen

Inom statsförvaltningen inleddes arbetet med miljöledning 1996 och det har byggts ut successivt sedan dess. I dag har 220 myndigheter regeringens uppdrag att införa och arbeta med miljöledningssystem som bygger på principerna i ISO 14001 och EG:s miljölednings- och miljörevisionsförordning (EMAS). Ett 50-tal mindre myndigheter har fått ett s.k. förenklat miljöledningsuppdrag, vilket innebär att de i första hand skall arbeta med miljöpåverkan i den egna administrativa verksamheten. Antalet myndigheter som på eget initiativ certifierat sig enligt ISO 14001 eller registrerat sig enligt EMAS, eller arbetar mot sådan certifiering eller registrering, har ökat något under det senaste året och uppgick enligt Naturvårdsverkets redovisning för 2003 till ett 20-tal. Regeringen anser att detta är mycket positivt och överväger att ta initiativ till att ytterligare ett antal myndigheter, framför allt myndigheter med stor miljöpåverkan, inleder arbete för en registrering enligt EMAS-förordningen.

Enligt Naturvårdsverkets utvärdering är myndigheternas miljöledningsarbete ännu i ett utvecklingsskede men det ger redan miljöeffekter och andra positiva effekter. Sett i ett internationellt perspektiv ligger Sverige långt framme med miljöledningssystem i offentlig förvaltning. I likhet med verket anser regeringen att miljöledningsarbetet i många fall behöver verksamhetsanpassas bättre när det gäller den indirekta miljöpåverkan. Regeringen avser därför ta initiativ till att utveckla miljöledningsarbetet med avseende på indirekt miljöpåverkan, bl.a. genom att utveckla uppdragen till några myndigheter med större indirekt miljöpåverkan.

Regeringen har i december 2004 givit ett antal myndigheter under Näringsdepartementet i uppdrag att integrera kvalitetssäkring av transporter i sina miljöledningssystem. Att kvalitetssäkra transporter innebär att köpare och säljare av transporter har rutiner som säkerställer att transporterna sker på ett tillfredsställande sätt från både miljö- och trafik-säkerhetssynpunkt.

Såväl interna som externa revisioner av miljöledningssystemen är viktiga verktyg för att upprätthålla arbetet och att åstadkomma ständiga förbättringar. För att bl.a. få underlag för förbättringsåtgärder har regeringen beslutat att en extern utvärdering och revision av Regeringskansliets miljöledningssystem skall göras under 2006. För att tydliggöra

effekterna av extern revision avser regeringen att ge några myndigheter i uppdrag att belysa effekterna av sådana revisioner.

Den årliga åiterrapportering som är föreskriven är betydelsefull för uppföljningen av myndigheternas arbete såväl för myndigheterna själva som för Regeringskansliet. Många myndigheter har upplevt en avsaknad av uppföljning och styrning från Regeringskansliets sida bl.a. när det gäller miljöledningsarbetet. Inom Regeringskansliet har därför ett arbete inletts med att allmänt sett förbättra såväl den formella som den informella uppföljningen och styrningen av myndigheterna.

25.2 Medverkan från olika aktörer – roller och sektorsansvar

Regeringens bedömning: Sektorsansvaret är fortsatt centralt i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. En utredare med uppgift att utvärdera sektorsansvaret inom de verksamheter som påverkar den biologiska mångfalden bör tillkallas.

Skälen för regeringens bedömning: Ansvaret för att de åtgärder som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen faktiskt vidtas delas av alla. Utan ett aktivt deltagande från kommuner, näringsliv, organisationer och enskilda försvåras möjligheterna att nå de uppställda målen. Det övergripande aktörsperspektivet har behandlats i avsnitt 21.1.3.

Kommunerna har en mycket viktig roll, bl.a. genom att de har det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen. Länsstyrelserna har ansvaret för det regionala miljömålsarbetet och för att utveckla det tvärssektoriella samarbetet med övriga regionala myndigheter och organ. Kommunernas och länsstyrelsernas roll behandlas i kapitel 22.

Som framgår av avsnitt 25.1 har principen om att alla samhällssektorer och dess aktörer har ett ansvar för miljön, s.k. sektorsansvar, varit en viktig del i genomförandet av svensk miljöpolitik de senaste femton åren. Utgångspunkten har varit att miljöproblemen inte kan lösas enbart genom agerande av de traditionella miljöaktörerna. Alla aktörer i samhället har ett ansvar för att åstadkomma en god miljö. I propositionen Miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373) uttalades därför att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde. Detta allmänna sektorsansvar skall inte förväxlas med det särskilda sektorsansvaret som behandlas i avsnitt 25.1. Det särskilda sektorsansvaret infördes 1998 då 24 statliga myndigheter inom sektorer med särskilt stor miljöpåverkan identifierades. Det allmänna sektorsansvaret riktar sig till alla samhällets aktörer.

Under senare år har marknadsrelaterade verktyg, t.ex. miljö- och kvalitetsmärkningar, blivit en viktig framgångsfaktor i miljöarbetet. Drivkraften är konsumenterna och deras efterfrågan och hur de genom aktiva val bidrar till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Element som oftast ingår i certifierings- eller märkningssystem är krav om metoder för produktion eller fångst, säkerställande av hållbarhet när det gäller nyttjande av resurser såsom mark, vatten, biologiska resurser samt uppgift om ursprung och spårbarhet. Även sociala och ekonomiska aspekter av hållbar utveckling kan ingå.

Regeringen vill använda den drivkraft som finns i dessa marknadsrelaterade verktyg. Såväl statlig som annan offentlig upphandling kan spela en viktig roll för att uppnå en viss kritisk massa när det gäller t.ex. efterfrågan av miljömärkta varor och tjänster. Producenterna bör ta ansvar för att informationen till konsumenterna blir relevant och förståelig så att konsumenterna kan göra väl övervägda val. I takt med att konsumenterna blir medvetna om produkters miljöpåverkan kan producenternas miljömedvetenhet användas som ett konkurrensmedel på samma sätt som pris och kvalitet.

Näringslivet har en betydelsefull roll att, tillsammans med andra relevanta aktörer inklusive olika organisationer ge information till konsumenter och ombesörja distribution av miljömärkta varor m.m. Inom EU och internationellt bör Sverige verka för att miljömärkning skall ses som sådan information om miljöfaktorer, ursprung m.m. som konsumenterna bör få del av på en öppen fungerande marknad. Sverige bör driva att miljömärkning och liknande verktyg skall kunna användas i miljöarbetet utan att det strider mot reglerna om frihandel.

För att arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen skall bli framgångsrikt är det viktigt med ett medborgerligt engagemang och deltagande. Insikten och kunskapen om såväl målens betydelse som behovet av insatser behöver utvecklas tillsammans med medborgarna. Åtgärder bör planeras och genomföras med så god regional och lokal förankring som möjligt. Det ökar förutsättningarna att hantera de konflikter som kan finnas eller uppstå mellan olika intressen och grupper. Ytterst handlar det om att de som berörs av beslut eller åtgärder också skall få möjlighet att delta i de processer som leder fram till beslut och genomförande.

Sektorsansvaret är en grundbult i svensk miljöpolitik och i det fortsatta arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. I En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4) har bl.a. de areella näringarna vitala roller att fylla. Det finns skäl att närmare följa upp hur sektorsansvaret och därmed integreringen av miljöhänsyn har fungerat hittills, t.ex. genom att analysera framgångsfaktorer och hinder. Regeringen avser att tillkalla en särskild utredare med uppgift att följa upp och utvärdera hur sektorsansvaret och integreringen av miljöhänsyn har fungerat, i syfte att ytterligare förbättra och tydliggöra sektorsansvaret. Fokus avses ligga på de verksamheter som påverkar den biologiska mångfalden.

25.3 Forskning och utveckling

Regeringens bedömning: Den kunskap som genereras av forskning är ett viktigt stöd för arbetet att nå miljö kvalitetsmålen och dess delmål.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådet menar att forskning och kunskapsutveckling som underlag för beslut är en förutsättning för att miljö kvalitetsmålen skall kunna nås. Forskning är nödvändig både för att dimensionera problem och för att utveckla miljö- och kostnadseffektiva åtgärder. Miljömålsrådet har i sin utvärdering visat att betydande kunskap saknas särskilt för att nå miljö kvalitetsmålen *Giffri miljö* och *Säker strålmiljö*.

När det gäller miljö kvalitetsmålet *Gifrfri miljö* konstaterar rådet att ökad satsning på forskning inom miljötoxikologi är viktig eftersom kunskapen om de flesta kemiska ämnen är bristfällig. Av ämnen som används mest i samhället är det endast för 15 procent möjligt att göra en begränsad riskbedömning.

För miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* anser Miljömålsrådet att det i dag saknas en helhetsbild över strålmiljön och dess påverkan på människor och djur. Flera verksamheter som kan ge upphov till strålning som en icke avsedd bieffekt har identifierats. Det är viktigt att kartlägga var dessa verksamheter bedrivs och att utreda de stråldoser som de ger upphov till. När det gäller exponeringen för elektromagnetiska fält har forskningen hittills inte visat att basstationer eller mobiltelefoner orsakar ohälsa. Miljömålsrådet anser dock att ökade insatser inom forskning, miljöövervakning och information är en förutsättning för att delmålet om elektromagnetiska fält skall kunna nås (se även avsnitt 10.4).

Även Miljömålsrådet framhåller behovet av utveckling av olika styrmedel. Det handlar om metoder och styrmedel för att nå flera eller alla miljö kvalitetsmål. Behovet av ökad forskning gäller såväl utveckling av ekonomiska styrmedel som andra styrmedel. Mer kunskap behövs också om effektiviteten av befintliga styrmedel.

Remissinstanserna: Det råder en stor enighet bland remissinstanserna om behovet av fortsatt forskning för att driva miljöarbetet framåt och för att mål och delmål skall kunna nås. När det gäller forskning inriktad mot enskilda miljö kvalitetsmål anser bl.a. *Länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge, Värmlands och Västernorrlands län* samt *Vetenskapsrådet, Institutet för miljömedicin, Arbetsmiljöverket* och *Astma- och allergiförbundet* att forskningen om hälsa och miljömedicin kopplat till miljö kvalitetsmålet *Gifrfri miljö* bör stärkas. Länsstyrelsen i Blekinge län, Institutet för miljömedicin och Astma- och allergiförbundet anser särskilt att forskningen om hälsoeffekter i inomhusmiljön bör beaktas. Behov av ökad forskning riktad mot miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* framförs av *Länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge och Dalarnas län* samt *Umeå universitet, Konsumentverket* och *Göteborgs kommun*, särskilt när det gäller forskning om elektromagnetiska fält. Behovet av ökad forskning när det gäller styrmedel stöds av många remissinstanser.

Skälen för regeringens bedömning

Forskning är en viktig drivkraft för att föra miljöarbetet framåt. Det kan ske på olika sätt. Forskningen kan identifiera och beskriva miljöproblemen samt utveckla åtgärder i form av miljöteknik eller styrmedel för att hitta lösningar. Med hjälp av forskning kan kunskapsluckor identifieras som utgör hinder för att nå miljö kvalitetsmålen. Forskningen är också av betydelse för att utvärdera miljömålsarbetet och som underlag för att revidera mål och delmål.

Resultaten från miljöforskningen har varit betydelsefulla när det gäller att formulera miljö kvalitetsmålen och delmålen. Underlag från forskningen är av stor betydelse för att nå alla miljö kvalitetsmål och delmål. Miljömålsrådet har i sin utvärdering visat att betydande kunskap saknas särskilt för att nå miljö kvalitetsmålen *Gifrfri miljö* och *Säker strålmiljö*.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den kunskap som genereras av forskning om kemikalier och miljötoxikologi behöver stärkas bl.a. för att nå miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö*. En viktig orsak till att svenska förslag har haft stor genomslagskraft i internationella förhandlingar om begränsning av kemikalieanvändningen är den toxikologiska, miljömedicinska och epidemiologiska forskning som svenska forskare har bedrivit. Forskningen har utgjort underlag för att föreslå åtgärder mot kemiska hälso- och miljörisker.

Regeringen anser att forskningen inom strålskyddsområdet i landet är viktig för att miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* skall uppnås. Det gäller såväl forskningen om effekter av joniserande strålning på hälsa som på den biologiska mångfalden, t.ex. inom områdena strålningsbiologi och radioekologi.

Naturvårdsverket har i en rapport till regeringen (Prioriterad forskning och annat vetenskapligt stödunderlag till miljömålsproposition 2005, dnr M2003/3433/Hm) gjort en sammanställning av de långsiktiga kunskaps- och forskningsbehoven för att nå miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket anser att det jämfört med tidigare finns ett större behov av samhällsvetenskaplig forskning, bl.a. om styrmedel. Naturvårdsverket menar att det också finns ett stort behov av systemanalys kring beslut som tas med stöd av miljöbalken, arbetsmiljölagen och plan- och bygglagen. Däremot anser Naturvårdsverket att behovet av forskning om effekter av miljöförändringar är mindre än tidigare. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) har ett särskilt uppdrag att ta initiativ till samordning med andra forskningsfinansiärer när det gäller samhällsvetenskaplig miljöforskning. Regeringen anser att den samhällsvetenskapliga miljöforskningen har stor betydelse inte minst för att utveckla och utvärdera olika styrmedel för miljöarbetet. Regeringen har därför lagt ett särskilt uppdrag på Formas att tillsammans med andra forskningsfinansiärer ta fram en forskningsstrategi för samhällsvetenskaplig forskning med särskild inriktning på styrmedel. Detta uppdrag skall redovisas den 1 december 2005.

Finansiering av forskning till stöd för miljö kvalitetsmålen

Naturvårdsverket har genom sitt anslag för miljöforskning ett särskilt ansvar för forskning till stöd för miljö kvalitetsmålen. Även Formas och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning finansierar omfattande forskning som bidrar med underlag för arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen liksom Statens energimyndighet och Verket för innovationssystem. Vägverket och Banverket finansierar inom ramen för sitt sektorsansvar viss forskning med koppling till miljö kvalitetsmålen. Utförare av forskning om miljö kvalitetsmålen är vid sidan av universitet och högskolor även Statens strålskyddsinstitut, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Statens geotekniska institut.

Regeringen anser liksom de flesta remissinstanser att det finns behov av att öka stödet till forskning för miljö och hållbar utveckling, bl.a. för att stödja den kunskapsutveckling som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen. I Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU6, rskr. 2000/01:98) gjordes en riktad satsning på forskning

om miljö och hållbar utveckling omfattande 20 miljoner kronor. Satsningen kompletterades sedan i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279) då området tillfördes ytterligare 140 miljoner kronor från 2002 och ytterligare 40 miljoner kronor från 2004. Ökningen, som avsåg forskning om biologisk mångfald och forskning till stöd för ekologiskt hållbar utveckling, fördelades till Vetenskapsrådet, Formas och till Artdatabanken vid Sveriges Lantbruksuniversitet. Dessa förstärkningar har bidragit till att forskningen om biologisk mångfald har kunnat intensifieras. Förstärkningarna har även medfört att Formas stöd till angelägna områden som t.ex. miljötoxikologi, terrester och akvatisk ekologi har ökat, liksom stödet till klimatforskning från både Formas och Vetenskapsrådet.

Regeringen har nu senast i propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) lämnat förslag om forskningens omfattning och inriktning samt förstärkning av viss forskning. Regeringen föreslår i denna proposition att forskningen om miljö och hållbar utveckling stärks med 210 miljoner kronor för perioden 2005–2008. Dessa medel skall fördelas av Formas (140 miljoner kronor), av Vetenskapsrådet (50 miljoner kronor) samt av Verket för innovationssystem (20 miljoner kronor). Regeringen menar att dessa medel förbättrar möjligheterna för att finansiera forskning till stöd för den kunskapsuppbyggnad som är nödvändig för att nå miljökvalitetsmålen.

25.4 Utbildning

Regeringens bedömning: En god utbildning om miljö och hållbar utveckling är av stor betydelse för miljöarbetet och för att nå miljökvalitetsmålen. En bred utbildning bidrar till en medvetenhet om de miljöproblem vi står inför, skapar förståelse för de miljöinsatser som behöver göras i samhället för att nå miljökvalitetsmålen och gynnar en livsstil som är hållbar.

Skälen för regeringens bedömning: Handlingsplanen från världstoppmötet i Johannesburg betonar behovet av utbildning för hållbar utveckling och som en följd därav har FN:s generalförsamling beslutat att förklara åren 2005–2014 som en dekad för utbildning för hållbar utveckling. Sverige har också varit pådrivande i det internationella samarbetet om utbildning för hållbar utveckling. Tillsammans med Ryssland har Sverige lett arbetet för att utveckla en strategi för utbildning för hållbar utveckling inom UN/ECE (FN:s ekonomiska kommission för Europa). Under det svenska ordförandeskapet arrangerades en konferens i Karlskrona på temat *Utbildning för hållbar utveckling*. Inom ramen för överenskommelsen Baltic 21 har även en Agenda 21 för utbildning för hållbar utveckling beslutats av utbildningsministrarna i Östersjöområdet (Baltic 21 Education). Vid toppmötet i Johannesburg inbjöd statsministern till en konferens om utbildning om hållbar utveckling i Sverige. Denna genomfördes som ett internationellt rådslag med titeln *Learning to change our world* med deltagare från en stor del av världens länder. Ansvaret för att planera denna konferens har lagts på en särskild

kommitté för utbildning om hållbar utveckling (U 2003:6). Denna kommitté har i november 2004 presenterat förslag till regeringen hur arbetet med hållbar utveckling kan stimuleras i utbildningssystemet.

I regeringens skrivelse En strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig (skr. 2003/04:129) anger regeringen att utbildning för hållbar utveckling behöver stärkas för att möta framtidens krav. Redan i dag bedrivs omfattande utbildning om miljö och för hållbar utveckling inom grundskola och högre utbildning. Utbildning om miljö och för hållbar utveckling har ett starkt stöd i våra läroplaner för förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen samt i de mål folkbildningen satt upp. Naturvetenskaplig och teknisk kompetens är viktig för att klara framtidens utmaningar. Det finns dock vissa problem att locka unga studenter till dessa utbildningar vilket kräver särskild uppmärksamhet.

Många skolor bedriver i dag ett ambitiöst miljöarbete och vissa skolor har av Myndigheten för skolutveckling fått utmärkelsen ”Skola för hållbar utveckling”. Våra universitet och högskolor har omfattande utbildning om miljöfrågor. Miljöledningssystem har också införts på flera skolor, högskolor och universitet.

De nationella miljö kvalitetsmålen bör kunna spela en stor roll i utbildningen om miljö och hållbar utveckling på alla nivåer i utbildningssystemet. Förutom de nationella målen finns även regionala mål för alla län och många kommuner har lokala mål vilket gör det möjligt för skolor att undersöka miljöförhållandena och de lokala miljömålen i sin hemmiljö. Det finns också omfattande och lättillgängligt informationsmaterial om de nationella miljö kvalitetsmålen, bl.a. i Miljömålsrådets årliga uppföljningsrapporter de Facto samt rådets miljöportal www.miljomal.nu. Dessutom finns motsvarande underlag om de regionala miljömålen på länsnivå samt i flera fall också information om de kommunala miljömålen.

För att ytterligare underlätta för skolor på olika nivåer att ta del av och utnyttja informationen om miljö kvalitetsmålen i undervisningen bör Naturvårdsverket, i samråd med Miljömålsrådet och Myndigheten för skolutveckling, anpassa och sprida information om miljö kvalitetsmålen till skolorna. Informationen om miljö kvalitetsmålen riktade till skolor bör vara en del i Miljömålsrådets kommunikationsstrategi.

Information om miljö kvalitetsmålen och arbetet med att uppnå en hållbar samhällsutveckling bör även ske i samband med andra informationsinsatser, t.ex. Naturvårdsverkets Naturrum.

26 Lagstiftning m.m.

Regeringens bedömning: Miljöbalkens mål om främjande av en hållbar utveckling har konkretiserats i miljö kvalitetsmålen. De ger vägledning vid tillämpning av balken. Plan- och bygglagen är föremål för översyn i delar som rör miljö kvalitetsmålen och regeringen avser att avvakta det pågående arbetet. Miljö kvalitetsmålen bör ha en inverkan på hur tillsynen bedrivs. Det är möjligt att med stöd av miljöbalken bedriva en tillsyn som i högre grad än f.n. styrs av miljö kvalitetsmålen.

Miljömålsrådets förslag: Rådet har anfört att en förbättrad samordning av plan- och bygglagens (PBL) och miljöbalkens prövningssystem skulle bidra till att förbättra den fysiska planeringens roll som miljöverktyg. Kopplingen mellan miljöbalken och den fysiska planeringen behöver förtydligas så att planeringen får en mer central roll i miljöarbetet. Den nuvarande miljölagstiftningen är effektiv men lagstiftningen och tillämpningen av den behöver vidareutvecklas. Miljö- och hälsoskyddstillsynen behöver utvecklas till att ha miljö kvalitetsmålen som prioriteringsgrund. Tillsynen behöver utvecklas så att miljö kvalitetsmålen blir än mer vägledande.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har anfört att uttryck som ”hållbar utveckling” och ”miljö” är så allmänt hållna att de inrymmer de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit utan lagstiftningsåtgärd. Miljööverdomstolen har också framhållit att det är angeläget att domstolarna i högre grad än f.n. i sin tillämpning tydligt ger uttryck för hur balkens bestämmelser tolkas i belysning av lagtextens miljö kvalitetsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit. Enligt *Svenska Naturskyddsföreningen* (SNF) är det angeläget att överväga hur miljö kvalitetsmålen kan ges en formell status när det gäller miljölagstiftningen, t.ex. vid tillståndsbeslut enligt miljöbalken. *Statens geotekniska institut* (SGI) har understrukit vikten av att hanteringen av miljö kvalitetsmålen i planering, prövning och tillsyn enligt PBL och miljöbalken tydliggörs. SGI, SNF, *Villaägarna* och flera länsstyrelser har framhållit vikten av en ökad samordning mellan PBL och miljöbalken. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har påpekat att det saknas ett tydliggörande av hur miljö kvalitetsmålen förhåller sig till miljöbalken, PBL samt annan relevant lagstiftning. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har framfört att frågan om hur miljö kvalitetsmålen skall kunna användas som underlag till tillståndsbeslut enligt miljöbalken och som planeringsförutsättningar i förfaranden enligt PBL behöver utredas. *Svenskt Näringsliv* har betonat att miljö kvalitetsmålen inte kan brytas ned på ett sådant sätt att de läggs till grund för villkor och krav mot enskilda verksamhetsutövare vid tillståndsprövning. Flera länsstyrelser har delat Miljömålsrådets uppfattning att tillsynen är viktig i arbetet att nå miljö kvalitetsmålen, men också anfört att förändrade och ökade tillsynsinsatser kräver mer resurser.

Vid införandet av miljöbalken uttalades att miljöbalkens utformning med övergripande mål, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och instrument som miljökvalitetsnormerna, skulle medföra förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen för att styra mot av riksdagen fastställda miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:45 del 1, s. 162). Miljöbalken har nu varit i kraft i litet mer än sex år och regeringen bedömer att balkens bestämmelser i sin nuvarande form kan användas som ett effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen.

Med hänsyn till vad några av remissinstanserna anfört kan det finnas anledning att klargöra hur miljökvalitetsmålen förhåller sig till miljöbalken och PBL.

Sambandet mellan miljökvalitetsmålen och miljöbalken framgår såväl i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2, s. 8) som i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, s. 219 f). Så som där angivits har både miljöbalken och miljökvalitetsmålen till syfte att främja en hållbar utveckling. Miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling kommer till uttryck i balkens portalparagraf, 1 kap. 1 §. Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på det sätt som bäst tillgodoser balkens mål och syfte, dvs. på det sätt som bäst främjar en hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålen innebär en konkretisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. De ger vägledning om hur bestämmelserna i miljöbalken skall tillämpas och utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa balken.

Miljömålsrådet har framhållit behovet av att utreda hur miljökvalitetsmålen kan användas som planeringsförutsättningar i förfaranden enligt PBL. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (s. 222) uttalades att en översyn av PBL borde ske i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Den 27 juni 2002 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. Kommittén har antagit namnet PBL-kommittén (M 2002:05). I kommitténs direktiv (dir. 2002:97) uttalas att den dels skall analysera vad olika miljömål innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2004:150) skall kommitténs förslag redovisas senast den 30 juni 2005.

PBL är därmed föremål för översyn i delar som rör miljökvalitetsmålen och regeringen avser att avvakta det pågående arbetet. Under avsnitt 22.2 redogörs för samhällsplaneringens roll i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen och dess delmål.

Bättre samordning mellan PBL och miljöbalken

Miljömålsrådet har lyft fram behovet av en förbättrad samordning av PBL:s och miljöbalkens prövningssystem för att förbättra den fysiska planeringens roll som miljöverktyg. I OECD:s rapport över Sveriges miljöarbete gav OECD rekommendationer för att förbättra Sveriges

miljöpolitik (se bilaga 2). En av rekommendationerna rör möjligheterna att fästa större vikt vid miljöaspekterna vid fysisk planering genom att harmonisera bestämmelserna i miljöbalken och PBL. Även flera remissinstanser har framhållit vikten av en ökad samordning mellan de båda lagarna. Enligt direktiven för PBL-kommittén skall kommittén överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar. I april 2004 överlämnade PBL-kommittén delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). Samtidigt överlämnade Miljöbalkskommittén delbetänkandet Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) som innehåller principförslag om miljöbalkens prövningsorganisation. De delar av kommittéernas betänkanden som gäller samordning av miljöbalken och PBL har utarbetats av kommittéerna gemensamt. Betänkandena har varit föremål för remissbehandling och är nu under beredning. Arbetet med att se över möjligheterna till en ökad samordning mellan miljöbalken och PBL pågår således f.n.

Tillsyn enligt miljöbalken

Både Miljömålsrådet och flera remissinstanser har anfört att tillsynen har stor betydelse i arbetet för att uppnå miljökvalitetsmålen och särskilt framhållit betydelsen av att de operativa tillsynsmyndigheterna i utredningar av tillsynsbehov och upprättandet av tillsynsplaner har miljökvalitetsmålen som prioriteringsgrund. Av 26 kap. 1 § miljöbalken framgår att tillsyn enligt miljöbalken skall säkerställa syftet med balken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Som ovan anförts innebär miljökvalitetsmålen en konkretisering av miljöbalkens mål om främjande av en hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålen bör därför ha inverkan på hur tillsynen bedrivs. Det är alltså möjligt att inom ramen för gällande lagstiftning bedriva en tillsyn som i högre grad än f.n. styrs av miljökvalitetsmålen. Som regeringen anfört ovan är miljökvalitetsmålen på grund av deras övergripande karaktär inte direkt bindande mot enskilda. Förelägganden och förbud meddelade enligt miljöbalken kan därför inte grundas direkt på miljökvalitetsmålen.

OECD har rekommenderat regeringen att se till att miljöbalken genomförs i hela landet genom att förbättra vägledningen från den centrala förvaltningen till regionala och lokala myndigheter. OECD pekade på att skillnader i genomförande kan äventyra uppnåendet av miljökvalitetsmålen.

För att säkerställa miljöbalkens syfte om att främja en hållbar utveckling skall tillsynsmyndigheterna kontrollera efterlevnaden av balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken. Naturvårdsverket har som central myndighet till uppgift att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till andra myndigheter. Naturvårdsverket skall enligt regleringsbrevet för 2004 särskilt rapportera insatser beträffande arbetet med att ge vägledning om de allmänna hänsynsreglerna och arbetet med att ge tillsynsvägledning till bygg- och fastighetssektorn om avfallshantering. Om det skulle visa sig föreligga ett behov av ytterligare vägledning inom ett visst

område avser regeringen att, i enlighet med OECD:s rekommendation, återkomma till frågan.

OECD rekommenderade också regeringen att se över och vid behov revidera de statliga regionala och lokala organens olika roller i fråga om tillsyn, förbättra övervakningen och utvärderingen av miljötillsynen, koncentrera tillsynsåtgärder till de områden där efterlevnaden av bestämmelserna är sämst samt skärpa de administrativa och rättsliga påföljderna.

Fördelningen av tillsynsansvaret enligt miljöbalken innebär att central och regional tillsyn utövas av statliga tillsynsmyndigheter, medan lokal tillsyn till viss del utövas av kommunen. Tillsyn kan också delegeras från länsstyrelse till kommun. En utgångspunkt för fördelningen av tillsynsansvar har varit att erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens, såsom kunskap om miljöpåverkan och teknik samt närheten till tillsynsobjekten. Det har bedömts som rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen även omfattar rätten och skyldigheten att utöva tillsyn (prop. 1997/98:45 del 1 s. 498). I den kommunala tillsynen ingår att utöva tillsyn över verksamhet där kommunen också är driftansvarig. Bestämmelser har införts i syfte att motverka att kommunerna har gemensamma nämnder och förvaltningar för drift och tillsyn. Enligt 3 kap. 5 § kommunallagen (1991:900) får samma kommunala nämnd inte vara ansvarig för drift av en verksamhet och för tillsynen av densamma. Jävsreglerna i 6 kap. 25 § kommunallagen har ändrats i syfte att förhindra att samma handläggare inom den kommunala förvaltningen handhar ärenden som rör drift och tillsyn över samma kommunala verksamhet.

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut, Tillsynsutredningen (Ju 2000:6). I tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2003:70) anges att utredaren skall analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför. Enligt direktiven skall utredaren redovisa de effekter som skulle uppstå om kommunala tillsynsuppgifter fördes över till länsstyrelserna. Inom ramen för utredningens arbete har också ingått att lämna förslag om hur samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter kan utvecklas vidare samt att analysera möjligheten till tydligare och effektivare sanktioner i samband med tillsynen. Tillsynsutredningens förslag har överlämnats under oktober 2004.

Vid förändringar i miljölagstiftningen bör även förutsättningarna för enskilda företagare, särskilt små företagare, ges en ökad uppmärksamhet, enligt vad som följer av regeringens skrivelse 2003/04:8 om regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag.

Miljöbalkskommittén överlämnade i april 2004 delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37). För de centrala brotten mot miljön har kommittén förslagit vissa skärpningar i straffbestämmelserna. Samtidigt har kommittén förslagit att mindre allvarliga överträdelser förs bort från det straffbara området. Dessa överträdelser föreslås i stället kunna bli föremål för miljöstraffavgift. Delbetänkandet har varit föremål för remissbehandling och är nu under beredning.

Sammantaget pågår arbete som berör tillsynens organisation, genomförande och sanktionssystem. Det pågående arbetet inkluderar flera av de aspekter som OECD framfört i sina rekommendationer. Prop. 2004/05:150

27 Uppföljning och utvärdering

27.1 Nyckeltal, indikatorer, finansiering för miljöövervakning

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör ansvara för en översyn av de miljöövervakningsprogram som följer tillståndet i miljön. Miljömålsmyndigheterna bör bidra aktivt i denna översyn på sina respektive ansvarsområden. Miljömålsrådet bör stödja miljömålsmyndigheterna och garantera en hög kvalitet i utvecklandet av övervakningsprogrammen.

Miljömålsrådets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser påpekar att miljöövervakningen behöver ses över för att ytterligare anpassas till miljömålsystemet. *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande* skriver att miljöövervakningsprogrammen bör ses över både vad gäller inriktning, organisation och personal så att det finns kompetens och vetenskaplig grund för att genomföra övervakningen och analysera resultaten.

Flera länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelserna i Stockholms och Södermanlands län*, betonar att samordningen mellan olika miljömålsmyndigheter måste förbättras. Båda länsstyrelserna påpekar också att det är viktigt att miljömålsmyndigheterna väljer indikatorer med en regional och i vissa fall kommunal upplösning.

Lantmäteriverket framhåller att det finns en naturlig koppling till en bredare användning av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation som underlag till miljöövervakningen. Myndigheten ser stora möjligheter att delta i uppföljningsprocessen.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att det är otillfredsställande att det för ett så omfattande område som miljörelaterade hälsofrågor inte finns ett mer utvecklat uppföljningssystem. *Stockholms kommun* anser att det är angeläget att indikatorer avseende hälsa utvecklas utifrån den senaste kunskapen både inom olika discipliner i forskningen och från skadeutredningar, mätningar och besiktningar.

Skälen för regeringens bedömning

Miljöövervakning innebär att tillståndet i miljön återkommande mäts eller beräknas. Övervakningen visar kvalitetsförändringar i miljön och utgör ett viktigt underlag för att revidera miljökvalitetsmålen och delmålen samt besluta om åtgärder. Miljömålsarbetet kräver en omfattande miljöövervakning för att följa tillståndet i miljön och effekter av vidtagna åtgärder.

När arbetet med de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen startade 2001 gjordes en översyn av miljöövervakningen. Översynen ledde till

förändringar av övervakningen avseende vilka parametrar som mäts och på vilket sätt de mäts. Miljömålsrådet konstaterar i sin rapport Miljömålen – allas vårt ansvar (M 2004/622/Mk) att det nya systemet bara delvis fungerar för miljömålssystemet. Delar av övervakningen är fortfarande utformade enligt de tidigare systemen och behöver uppdateras för att bli ändamålsenliga och resurseffektiva.

Naturvårdsverket förfogar över den största delen av de statliga medel som används för att övervaka tillståndet i miljön. Miljömålsrådet fördelar Naturvårdsverkets medel för övervakning till de miljömålsansvariga myndigheterna. Som tidigare nämnts är det nio centrala myndigheter och länsstyrelserna som har ansvar för miljö kvalitetsmålen och för uppföljningen av dem.

Miljömålsrådet konstaterar att det är svårt att överblicka den dataförsörjning som miljömåluppföljningen grundas på eftersom så många parter är inblandade. Rådet anser att miljöövervakningen måste anpassas ytterligare så att alla miljö kvalitetsmål och delmål på bästa sätt följs upp. Regeringen delar rådets bedömning att miljöövervakningsprogrammen i detta avseende bör ses över igen. Miljömålsrådet skall ansvara för genomförandet av översynen. I detta arbete är det väsentligt dels att kontinuiteten i dataserier tillmäts stor betydelse för att utvecklingen skall kunna avläsas och dels att miljöövervakningen präglas av resurseffektivitet.

Genom att Sverige har ingått internationella avtal, främst genom EU-medlemskapet, har vi förbundet oss till viss rapportering av miljö tillståndet. Medlemskapet i EU har också inneburit att Sverige har förbundet sig för annan rapportering som direkt eller indirekt påverkar utformningen av de metoder som används vid uppföljning av miljö kvalitetsmålen. En svensk ratificering av en internationell konvention, t.ex. klimatkonventionen, innebär också att Sverige som nation förbundet sig att årligen rapportera miljö tillståndet på ett visst område. Till klimatkonventionen exempelvis, rapporterar vi årligen omfattningen av de nationella utsläppen av s.k. växthusgaser.

Behov av utökad miljöövervakning

Regeringens förslag till nya delmål under miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* för partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀) kommer att medföra att miljöövervakningen behöver utökas. Kostnaderna för att mäta PM_{2,5} bedöms totalt till 1–5 miljoner kronor varav merparten av kostnaden faller på kommunerna, 1–4 miljoner kronor. Förslaget om ett nytt delmål för benzo(a)pyren och en ny miljö kvalitetsnorm för benzo(a)pyren medför att miljöövervakning av vissa PAH (polycykliska aromatiska kolväten) behövs. Kostnaden för detta bedöms öka med 0,3–0,5 miljoner kronor per år.

Naturvårdsverket föreslår flera åtgärder som kan förbättra och anpassa miljöövervakningen med avseende på miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. Naturvårdsverket bör utvärdera behovet av en förändrad miljöövervakning för att bättre följa upp och avrapportera miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. Utvärderingen bör omfatta miljöövervakningen av sjöar och vattendrag samt skogsmark. Dessutom bör den skogliga statistiken förbättras kopplat till uttag av grenar och

toppar samt askåterföring. Flera faktorer medför att miljöövervakningen för sjöar och vattendrag behöver förändras. Vattenmiljön genomgår en pågående utveckling mot minskad försurning och lägre halter av närsalter. Denna förändring innebär också ett ökat behov av geografisk differentiering av miljöövervakningen. Miljöövervakningen för sjöar och rinnande vatten behöver också integreras och i möjligaste mån samordnas med relevanta kriterier för landmiljön på ett kostnadseffektivt sätt. EG:s art- och habitatdirektiv ställer krav på skydd av vissa arter och bestånd och EU:s beslut om åtgärder för att minska bifångster av småvalar i fisket ställer också nya krav på miljöövervakningen. Dessutom finns nya bestämmelser såsom EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) som ställer helt nya krav på miljöövervakningens omfattning och geografiska täckning. En förbättrad miljöövervakning för sjöar och vattendrag samt skogsmark kan komma att medföra ökade statsfinansierade kostnader. Dessa kan beräknas först när den närmare utformningen av miljöövervakningen har redovisats.

Det råder i dag stor brist på kunskap om hur kemiska ämnen påverkar ekosystemen, i synnerhet de marina. Den Europeiska kommissionens förslag till ny kemikalielagstiftning, REACH, kommer att innebära ökad kunskap om ämnens egenskaper. Samtidigt krävs en utökad miljöövervakning för förbättrad kunskap om effekter på ekosystemen från ämnen med vissa problematiska egenskaper och om vilka ämnen som kommer ut i miljön via avlopp och reningsverk. Sådan kunskap ger oss möjlighet att agera förebyggande. I takt med att ny kunskap tillkommer uppmärksammas miljö- och hälsoproblem förknippade med nya grupper av ämnen. Exempel på detta är hormonstörande och kraftigt allergiframkallande ämnen som enligt regeringens bedömning skall ingå i delmål 3 om utfasning av särskilt farliga ämnen under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Ytterligare exempel är förekomst av läkemedelssubstanser i den yttre miljön. Detta ställer också krav på att miljöövervakningen utvidgas till att omfatta dessa ämnen.

Ett samordnat system för uppföljning av det föreslagna nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* ger större effektivitet på det nationella planet men underlättar också samarbetet med andra länder, inte minst inom EU och inom ramen för de konventioner om biologisk mångfald som Sverige anslutit sig till. Regeringen avser ge Naturvårdsverket i uppdrag att, inom ramen för övrig uppföljning av miljö kvalitets- och delmål, utveckla och etablera ett system för uppföljning av miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Uppföljningen bör eftersträva att så långt som möjligt följa upp måluppfyllelsen i mätbara termer, speciellt avseende 2010-målet. Det svenska arbetet skall utföras med utgångspunkt i, och bidra till, EU:s och CBD:s arbete inom detta område.

Främmande arter och genotyper bör integreras i vårt nationella miljöövervakningsprogram i den utsträckning som bedöms som nödvändig. Naturvårdsverket bör tillsammans med övriga berörda myndigheter och aktörer se över existerande program och analysera om och i vilken utsträckning området främmande arter behöver förstärkas inom dessa.

Nyttan av åtgärden är att kunna följa arbetet med att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 och bidrar till ett mer fokuserat och bättre koordinerat arbete med att bevara den biologiska mångfalden. Ett samordnat system för uppföljning av *Ett rikt växt- och djurliv* ger större effektivitet på det nationella planet, men underlättar också samarbetet med andra länder, inte minst inom EU och inom ramen för de konventioner om biologisk mångfald som Sverige anslutit sig till.

Miljökvalitetsmålen indikatorer

Indikatorer har till syfte att visa på – indikera – tillståndet eller väsentliga förhållanden i ett större system. En indikator på miljöområdet kan ge information om t.ex. miljötillståndet, miljöpåverkan, resursanvändningen eller förhållanden som har en väsentlig inverkan på miljön. Valet av indikatorer för att följa upp miljökvalitetsmålen är av stor betydelse eftersom de används för att bedöma om utvecklingen för ett visst miljökvalitetsmål går åt rätt håll och i rätt takt.

De myndigheter som har ett miljömålsansvar på central och regional nivå ansvarar också för att utveckla ändamålsenliga indikatorer för att följa målen och delmålen. Det innebär att de myndigheter som bäst känner till förutsättningarna för ett visst miljökvalitetsmål också utvecklar relevanta indikatorer och de som bäst känner de lokala och regionala förhållanden utvecklar indikatorer som är relevanta för regionen.

De miljömålsansvariga myndigheterna bör ha ett system för att fånga upp och analysera avvikande information från miljöövervakningen. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att bygga upp ett varningssystem så att signaler om trendbrott m.m. i övervakningen, som kan påverka miljö och hälsa, värderas och hanteras. Övriga miljömålsansvariga myndigheter bör bygga upp motsvarande larmsystem inom den egna miljöövervakningen.

I sin rapport Miljömålen – allas vårt ansvar konstaterar Miljömålsrådet att arbetet med att vidareutveckla indikatorerna är särskilt angeläget inom områdena kulturmiljö, fysisk planering, hushållning med mark och vatten samt byggnader. Regeringen delar den bedömningen.

När det gäller miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* är övervakningen av koncentrationer av kemikalier i miljön ett väsentligt instrument för kunskap om viktiga ämnen som förekommer i naturen. Regeringen bedömer att miljöövervakningen för detta miljökvalitetsmål behöver utvecklas för att på ett ändamålsenligt sätt indikera tillståndet i miljön och vilka insatser som behövs mot oönskade ämnen i miljön.

Flera miljöproblem ger allvarliga hälsoeffekter och det är därför viktigt att dessa effekter följs upp. I dag är det få indikatorer som visar hälsoeffekter av miljöproblem och dataunderlaget är inte helt tillförlitligt. Naturvårdsverket bedriver viss hälsorelaterad miljöövervakning men fler aktörer skulle behöva involveras för att få bättre kunskap om människors exponering för miljöfaktorer och trender i exponeringsmönster. Regeringen bedömer att mer forskning behövs om hälsoeffekterna. Med mer kunskap kan ett uppföljningssystem tas fram för de hälsoeffekter som är miljörelaterade.

Eftersom alla länsstyrelser är skyldiga att göra en regional miljömålsuppföljning bör det ingå i Miljömålsrådets uppdrag att anpassa miljöövervakningen så att data kan brytas ned till regional och lokal nivå. Länsstyrelsernas miljömålsuppföljning bör samordnas med det egna arbetet med ett internt miljöledningssystem.

Inför det underlag till den fördjupade utvärderingen som skall lämnas till regeringen 2008 har Naturvårdsverket för avsikt gå igenom olika politikområdens och sektorers förhållanden till miljö kvalitetsmålen. Regeringen anser att det även är angeläget att följa upp bakomliggande orsaker som skapar problem. Det kan t.ex. röra sig om att en region har dåliga allmänna kommunikationer så att många föredrar att köra bil i stor utsträckning, vilket leder till negativ påverkan på miljön. De tre åtgärdsstrategierna kan vara en utgångspunkt i detta arbete för att hitta faktorer som påverkar flera mål samtidigt.

Gröna nyckeltal

Gröna nyckeltal är ett urval av indikatorer som visar miljö tillståndet eller förhållanden som är väsentliga för att översiktligt beskriva miljö tillståndet. Sedan 1999 presenterar regeringen ett mindre antal gröna nyckeltal i vårpropositionen och budgetpropositionen. Nyckeltalen togs fram av Miljövårdsberedningen 1998 för att följa den ekologiska utvecklingen i Sverige. De gröna nyckeltalen skall spegla utvecklingen på några områden som är centrala för en miljömässigt hållbar utveckling.

Regeringen anser att de gröna nyckeltalen är ett komplement till de indikatorer som har utvecklats för att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen. Det finns dock brister i den nuvarande uppsättningen av gröna nyckeltal och Miljömålsrådet arbetar därför med att ta fram ett förslag till en ny uppsättning. I regeringens skrivelse En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129) framhålls regeringens avsikt att vidareutveckla indikatorer för hållbar utveckling. I samband med att detta sker kommer också arbetet med de gröna nyckeltalen beaktas, med syfte att åstadkomma en enhetlig och lättfattlig rapportering av indikatorer som kan följa upp utvecklingen på det ekonomiska, sociala och miljömässiga området.

27.2 Miljömålsrådet och nästa fördjupade redovisning till riksdagen

Regeringens bedömning: Miljömålsrådet bör även i fortsättningen ansvara för en samlad enhetlig uppföljning och rapportering om utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen med delmål samt belysa eventuella målkonflikter mellan dessa mål och andra samhällsmål som riksdagen antagit. Som ett led i att effektivisera de berörda myndigheternas arbete och förbättra underlaget ser Naturvårdsverket över myndigheternas rapportering med anknytning till systemet med miljö kvalitetsmål. Konsekvensanalyser som speglar alla tre dimensionerna av hållbar utveckling är ett nyckelverktyg i detta arbete. Med Riksrevisionens rapport om miljömålsarbetet som utgångspunkt bör regeringen även att

se över sin styrning av myndigheternas miljömålsarbete och om Miljömålsrådets ställning behöver anpassas.

Rådet bör i framtiden sammanställa åtgärdsförslag som utarbetas av miljömålsmyndigheterna och de myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för miljö.

Regeringens redovisning av utvecklingen inom miljöområdet till riksdagen bör i fortsättningen ha samma uppläggning som nu. Eftersom flertalet av dagens delmål löper ut 2010 bör riksdagen under 2009 ta ställning till förslag till nya eller ändrade delmål under miljö kvalitetsmålen.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådets rapport behandlar arbetet med underlaget till den fördjupade utvärdering som skall lämnas till riksdagen 2009. I dessa delar överstämmer rådets förslag i huvudsak med regeringens. Regeringen förtydligar dock rådets roll beträffande sammanställningen av samhällsekonomiskt sett kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen.

Riksrevisionens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrat sig om Miljömålsrådets rapport har en positiv inställning till rådets roll. *Miljöförbundet Jordens Vänner* ser fördelar med en traditionell utredning samt efterlyser en översyn av Miljömålsrådets organisation och vill se att folkrörelser, politiker och forskare får en större roll. *Skogs- och Lantbruksakademien* anser att det är motiverat att ytterligare utveckla och klarlägga rollerna mellan miljömålsmyndigheterna och sektorsmyndigheterna i fråga om uppföljning och utvärdering.

Svenskt Näringsliv framhåller vikten av att Miljömålsrådet belyser målkonflikter och efterlyser en avbyråkratisering av miljömålsarbetet. *Byggsektorns Kretsloppsråd* menar att miljö kvalitetsmålen bör utvecklas i en dialog med både näringslivet och sektorsmyndigheterna. *Ekonomistyrningsverket* anser att det skulle vara värdefullt att försöka analysera hur olika insatser interagerar med varandra.

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och *Svenskt Vatten* är positiva till det samarbete mellan myndigheterna som har inletts inom Miljömålsrådets ram. Kommun- och landstingsförbunden framhåller vikten av en fortsatt process mellan samhällets parter för att sprida och konkretisera miljömålsarbetet på olika nivåer. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att Miljömålsrådets roll behöver tydliggöras och stärkas när det gäller samordning, åtgärder och styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen. *Svenska Botaniska Föreningen* anser att det är viktigt att regeringen ger berörda myndigheter avsevärt klarare redovisningskrav i det fortsatta arbetet. År 2008 vill föreningen se en rapport från Miljömålsrådet som bygger på fördjupade redovisningar från samtliga myndigheter.

Riksrevisionens rapport har inte remissbehandlats.

Skälen för regeringens bedömning

Beslutet om delmål till miljö kvalitetsmålen, om åtgärdsstrategierna och om uppföljningssystemen antogs av riksdagen efter förslag i pro-

positionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). Uppföljningssystemet innebär att regeringen regelbundet behöver ett underlag för arbetet med dessa frågor. Därför beslöt regeringen i december 2001 att inrätta ett särskilt organ, Miljömålsrådet, inom Naturvårdsverket. Rådet assisteras av ett särskilt kansli.

Miljömålsrådets arbetsuppgifter framgår av 15 § i Naturvårdsverkets instruktion (2001:1096). Rådet rapporterar till regeringen. Det skall göra en samlad uppföljning och bedömning av miljösituationen i förhållande till miljökvalitetsmålen samt svara för den övergripande samordningen av information och av den regionala anpassningen av miljökvalitetsmålen. Materialet används till såväl rådets årliga redovisning till regeringen samt i arbetet med att utveckla underlaget till den fördjupade utvärderingen.

I sakfrågor skall rådet främst utnyttja den kunskap som finns hos andra myndigheter. Rådet behöver därför få genomarbetade underlag från berörda myndigheter för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det får därför utfärda riktlinjer om det underlag som de miljömålsansvariga myndigheterna skall tillhandahålla rådet. Rådet skall även fördela medel som behövs för uppföljningen av miljökvalitetsmålen och för miljöövervakningen samt viss internationell rapportering.

Miljömålsrådets arbetsätt

I Miljömålsrådet ingår företrädare för de miljömålsansvariga myndigheterna samt företrädare för länsstyrelser och ett par av myndigheterna med ett särskilt sektorsansvar för miljö. Kommuner, frivilligorganisationer och näringslivet deltar på expertnivå. Rådets sammansättning breddades i januari 2005 så att totalförsvaret och forskarsamhället numera är representerade. Ordförande och ledamöter utses av regeringen. Myndigheterna företräds av myndighetschefen. Med denna sammansättning kan rådet hantera sektorsövergripande frågor, både synergieffekter och målkonflikter, och därmed bearbeta frågor som är av vikt för flera olika politikområden.

Miljömålsrådet har bidragit till ett förbättrat samarbete mellan de målsansvariga myndigheterna. Det är nu viktigt att knyta kommuner och näringsliv till processen eftersom de är centrala aktörer i miljöarbetet (avsnitt 21.1 och 22.2).

Rapportering kring systemet med miljökvalitetsmål

De miljömålsansvariga myndigheterna svarar för rapportering i fråga om sina respektive miljökvalitetsmål medan länsstyrelserna ansvarar för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Miljömålsrådet får utfärda riktlinjer om det underlag som de miljömålsansvariga myndigheterna skall tillhandahålla rådet. Därutöver rapporterar länsstyrelserna årligen till regeringen i enlighet med sina uppdrag från 1998 (jämför dnr M98/3090/8) om att samordna arbetet med anpassning av delmål och sektorsmål till sina län. I det ingår att de fortlöpande skall ansvara för och samordna uppföljningen av miljökvalitetsmålen på regional nivå samt att

stödja kommunerna med underlag för att formulera lokala mål och åtgärdsprogram. Dessutom rapporterar flera av myndigheterna med särskilt sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling till regeringen. Regeringen utvecklar detta uppdrag i avsnitt 25.1 med utgångspunkt i Naturvårdsverkets rapport Myndigheternas miljöansvar – Vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret.

I remissvaren på Naturvårdsverkets rapport framhåller Ekonomistyrningsverket och Skogsstyrelsen att det finns en uppenbar risk för sammanblandning av miljömålsansvar och sektorsansvar för miljöfrågor. Liknande synpunkter framförs av Statskontoret som ser en risk för överstyrning och oklarheter om hur olika mål, strategier och krav på återrapportering förhåller sig till varandra. Båda myndigheterna förordar en gemensam rapporteringstidpunkt vart fjärde år. Regeringen delar myndigheternas uppfattning. Naturvårdsverket har därför fått i uppdrag att se över formerna för och omfattningen av den rapportering som knyts till arbetet med miljö kvalitetsmålen. Målet är att de rapporterade myndigheternas totala arbetsinsats minskar utan att underlagets kvalitet försämras.

Årlig redovisning

Miljömålsrådets årliga rapport till regeringen, de Facto, ligger till grund för regeringens årliga redovisning av utvecklingen av miljöarbetet i budgetpropositionen. Från 2005 avser rådet att redovisa konkreta förslag till åtgärder som krävs för att målen skall nås. Regeringens årliga redovisning till riksdagen skall visa hur arbetet med miljö kvalitetsmålen och delmålen fortskrider.

Översyn av Miljömålsrådets verksamhet

Riksrevisionen har utvärderat miljömålsarbetet (Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite. RIR 2005:1) (dnr M2005/1145/Mk). Riksrevisionen har granskat såväl regeringens rapportering till riksdagen som Miljömålsrådets underlag för rapporteringen. Den har funnit brister i såväl regeringens styrning av Miljömålsrådet som rådets arbete. En slutsats är att rapporteringen i vissa väsentliga avseenden inte motsvarar de riktlinjer som låg till grund för riksdagens beslut. I sin rapport rekommenderar Riksrevisionen att regeringen överväger åtgärder för att:

- förtydliga Miljömålsrådets uppgifter, exempelvis vad gäller rapporteringens innehåll,
- precisera kraven på rapporteringen från myndigheterna i regleringsbrev och instruktioner särskilt vad gäller kostnader och konsekvensbeskrivningar,
- bättre anpassa rådets ställning och faktiska möjligheter att samordna rapporteringen till rådets uppgifter,
- säkerställa att eventuella konflikter mellan miljö kvalitetsmålen och andra samhällsmål, som riksdagen har beslutat, blir allsidigt belysta.

Regeringen har positiva erfarenheter av Miljömålsrådets arbete men ser samtidigt att det behöver utvecklas. Rådet bör få en tydligare roll som koordinator när det gäller att sammanställa underlag, inklusive åtgärdsförslag, som utvecklats av de berörda myndigheterna. Dessa bör dock fortfarande ansvara för underlagens innehåll och kvalitet. Regeringen delar i stort Riksrevisionens uppfattning och tänker med utgångspunkt i detta se över miljömålsarbetet. I detta ingår att regeringen kommer att analysera om styrningen av myndigheterna behöver ses över och om rådets ställning behöver anpassas.

Miljömålsrådet har upphandlat en extern och oberoende konsult för att utvärdera rådets verksamhet. I ett första steg har rådet låtit mottagarna ges sina synpunkter på dess skrifter, främst de Facto och den fördjupade utvärderingen. I ett andra steg analyseras hur processerna och samordningen för att genomföra rådets uppgifter och hur samverkan mellan de organisationer som deltar i rådets arbete har fungerat. En viss tyngdpunkt bör enligt rådets uppdrag läggas på att utvärdera hur de medel som rådet har fördelat har använts. Utvärderingen beräknas slutredovisas i december 2005.

Översyn av mål, delmål och åtgärder

Enligt proposition 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (s. 230) avser regeringen att vart fjärde år lämna en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen i syfte att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras. Redovisningen baseras bl.a. på ett underlag som inför denna proposition har lämnats av Miljömålsrådet. En central utgångspunkt är att informationen från miljöövervakningen och andra datakällor skall utgöra underlag för beslut om åtgärder som leder till reella förändringar i miljötillståndet.

Inför 2009 års fördjupade utvärdering behöver regeringen förslag om delmål som skall gälla efter det att de nuvarande löpt ut, vilket till stor del sker 2010. Delmålen är viktiga eftersom de ger mer precisa riktlinjer för arbetet mot generationsmålen. Rådet bör även nu göra en första översyn av miljökvalitetsmålen, möjligheterna att nå dem inom en generation, och målen förhållande till åtgärdsstrategierna. I avsnitt 3.4 summerar regeringen kriterier för hur delmål bör ställas upp samt sin syn på utvecklingen av bedömningen av miljökvalitetsmålen innebörd.

Medan miljökvalitetsmålen anger ett slutligt tillstånd formuleras förslagen till delmål med utgångspunkt i förutsättningarna för att nå dem. Kunskapen om olika åtgärders effekt är i detta sammanhang central. I det underlag som skall lämnas till regeringen 2008 är det viktigt att det finns en sammanställning av förslag till åtgärder som krävs för att miljökvalitetsmålen med delmål skall kunna nås. Sammanställningen skall baseras på underlag från miljömålsmyndigheterna samt myndigheter med ett särskilt sektorsansvar för miljö (se avsnitt 25.1).

För att regeringen skall kunna göra en allsidig avvägning och inte minst för att remissinstansernas arbete skall underlättas är det viktigt att konsekvenserna av nya eller förändrade delmål, i miljökvalitetsmålets innebörd (avsnitt 3.4) samt åtgärdsförslag är tillfredsställande utredda. Regeringen anser därför i likhet med vad Riksrevisionen framhöll i sin rapport att underlagen i framtiden bör förbättras avseende konsekvens-

analyser. De bör göras i ett tidigt skede och spegla förslagets effekter i alla tre dimensionerna av hållbar utveckling. I bedömningen av olika åtgärdsförslag bör de berörda myndigheterna och rådet därför fokusera på effekter för infriandet av de politiska mål inom andra samhällssektorer som fastställts av riksdagen. Det kan t.ex. handla om samhällsekonomiska effekter och regionalpolitiska effekter men också att nyttan med förslagen är väl underbyggd. Samverkande eller motverkande effekter i och mellan förslagen bör belysas samt vilka synergieffekter eller målkonflikter som finns. Detta överensstämmer med vad Riksrevisionen framhållit. Målens användning i beslutssammanhang samt aktörers medverkan i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen bör också belysas.

Baserat på 2008 års underlag avser regeringen att återkomma till riksdagen under 2009 med en fördjupad utvärdering av systemet med miljökvalitetsmål med förslag om nya delmål för tidsperioden bortom 2010. I det sammanhanget bör även åtgärdsstrategierna ses över.

Utveckling av åtgärdsstrategierna

Regeringen bedömer att de tre åtgärdsstrategierna behöver vidareutvecklas i samband med den kommande fördjupade utvärderingen. Naturvårdsverket har i sin instruktion (2001:1096) fått ansvaret att samordna arbetet med att utveckla strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp (avsnitt 21.3). Regeringen avser dock att uppdra åt Naturvårdsverket att vidareutveckla strategin och föreslå ytterligare åtgärder utifrån de utgångspunkter som presenteras i avsnitt 21.3.2.

För strategierna för effektivare energianvändning och transporter (avsnitt 21.2) och hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (avsnitt 21.4) finns inte på samma sätt en myndighet som tydligt har ett huvudansvar. I dessa fall avser regeringen att ge de mest berörda myndigheterna ett gemensamt ansvar för strategiernas utveckling. I fallet med strategin för effektivare energianvändning och transporter berör den i första hand Statens Energimyndighet, Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, Statens Institut för Kommunikationsanalys och Naturvårdsverket. Mest berörda av arbetet med strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö är Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet. I båda fallen bör samråd ske med andra berörda myndigheter och aktörer. Naturvårdsverket bör i bägge fallen svara för den administrativa samordningen.

Under arbetet med åtgärdsstrategierna är det viktigt att myndigheterna utgår från vad som regeringen ovan anfört om behovet av utvecklade konsekvensanalyser samt effekterna på politiska mål inom andra sektorer.

Information

En arbetsuppgift för Miljömålsrådet är att informera om arbetet med miljömålssystemet. Därför har miljömålsportalen, www.miljomal.nu, etablerats och vidareutvecklats. Den huvudsakliga målgruppen för portalen är tjänstemän inom offentlig förvaltning som behöver kunskap

om miljö kvalitetsmålen och information om arbetet. Informationen kan även utnyttjas av politiska beslutsfattare, massmedier och personer som är verksamma inom ideella organisationer, näringslivet och undervisningen. Bredare riktad information är dock i första hand ett ansvar för Naturvårdsverket och berörda miljömåls- och sektorsmyndigheter.

Konsekvenser

De förändringar som regeringen aviserat i detta avsnitt innebär en ökad arbetsbelastning för främst Naturvårdsverket, däribland Miljömålsrådets kansli. För de berörda myndigheterna innebär uppgiften att redovisning som i dag lämnas till bl.a. regeringen lämnas till Miljömålsrådet. I vissa fall minskar den totala rapporteringen.

27.3 Miljömålsmyndigheternas arbete med konsekvensanalyser

Regeringens bedömning: Användningen av ekonomiska modeller för att analysera konsekvenser av åtgärder på miljöområdet liksom metoderna för ekonomisk värdering av miljönytta bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Miljömålsmyndigheterna har ansvar för att göra samhällsekonomiska konsekvensanalyser av åtgärdsförslag i syfte att ge allsidiga och tillförlitliga underlag för politiska beslut. En konsekvensanalys bör innehålla en beskrivning av effekter inom den hållbara utvecklingens tre dimensioner. Arbetet med konsekvensanalyser behöver förstärkas och samordnas bättre mellan miljömålsmyndigheterna.

Det är ofta svårt att mäta det ekonomiska värdet av de positiva eller minskade negativa miljöeffekter som åtgärder inom miljöområdet ger upphov till, t.ex. avseende ekosystemtjänster och rekreation. Detta innebär att det kan vara komplicerat att göra en korrekt värdering av en miljöförändring i ekonomiska konsekvensanalyser. För att kostnad och nytta av ett åtgärdsförslag skall kunna ställas mot varandra behöver även miljönyttan av förslaget kunna bedömas bättre. Utöver ekonomisk kompetens behövs även kunskaper inom systemanalys och systemekologi. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att förbättra metoderna för ekonomisk värdering av miljönytta. I detta arbete bör Konjunkturinstitutets uppdrag om värdering av biodiversitet beaktas.

Ekonomiska modeller är ett sätt att analysera konsekvenserna av stora och komplexa förändringar i samhället. Det finns ett behov av modellutveckling på miljöområdet, t.ex. när det gäller biodiversitet, miljörelaterad ohälsa, vatten och avfall. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur ekonomiska modeller för att analysera konsekvenser av åtgärder på miljöområdet kan utvecklas.

27.4 Värdet och kostnaderna av att uppnå miljö kvalitetsmålen

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. I det åtagandet finns naturligtvis en stor rättviseaspekt, att kommande generationer skall kunna leva sina liv i rik natur, i en miljö som är fri från gifter och i ett hållbart samhälle. Dagens miljöproblem medför avsevärda kostnader genom försämrad hälsa, försämrade rekreativsmöjligheter, förstörelse av det fysiska kulturarvet, utarmning av såväl förnybara som icke-förnybara naturresurser, produktionsförluster och materialförstöring. Det finns därmed ett stort ekonomiskt värde i att komma till rätta med de miljöproblem vi har i dag.

Anledningen till att det har uppkommit skador på miljön kan till stor del ses som en följd av att miljön i stor utsträckning saknar ägare och pris. Det har inte kostat något att utnyttja och belasta miljön. Eftersom principen att förorenaren betalar (PPP) inte fungerar måste nyttjande av miljön regleras på annat sätt, t.ex. genom att använda ekonomiska styrmedel, och det ligger i dag på stat, kommun och det offentliga att driva arbetet med bl.a. offentliga medel.

27.5 Värdering av nyttan med miljöarbetet

En rad nya åtgärder föreslås för att uppnå de olika delmålen. För att uppnå en god ekonomi och hushålla med de gemensamma resurserna bör den kombination av åtgärder genomföras som uppnår önskat mål till lägsta möjliga kostnad, dvs. den mest kostnadseffektiva åtgärds-kombinationen. Dessutom är det önskvärt att samhällsekonomisk effektivitet nås, vilket innebär att den samlade samhällsnytta av en insats är större än den totala kostnaden för samhället.

Som det ser ut i dag är det svårt att identifiera samtliga konsekvenser som de olika åtgärderna för med sig. Vi kan i dagsläget inte göra anspråk på att ha identifierat vare sig de totala kostnaderna eller den totala nyttan. Åtgärderna innebär dock kostnader för såväl staten som näringsliv, kommuner och hushåll. Dessa kostnader har varit svåra att identifiera och värdera monetärt. Till nästa utvärdering avser regeringen att verka för att metodiken att beräkna kostnader och nyttan av de föreslagna åtgärderna används i högre utsträckning i bl.a. myndigheternas och Miljömålsrådets rapportering.

När det gäller nyttosidan finns det olika metoder att värdera nyttan med en god miljö. I princip kan de delas in i direkta och indirekta metoder. Direkta metoder är sådana som baseras på enkäter eller intervjuer där individer får uppge betalningsvilja eller preferenser för förändringar i tillgången på en miljöresurs. Indirekta metoder utnyttjar samband mellan miljö kvalitet och marknadsprissatta varor och tjänster.

Till propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) gav regeringen Forsvarets forskningsanstalt (FOA, i dag Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI) i uppdrag att uppskatta de kostnader som orsakas av de negativa miljöeffekterna och som belastar det svenska samhället. I studien valde man att titta på värderingar av miljön genom indirekta metoder. De kostnadsbedömningar som gjordes baseras på skadekostnader, produktionsbortfall och återställandekostnader. Miljöpåverkan som drabbar samhället i form av utebliven produktion eller utgifter för hushåll, företag och offentlig sektor inkluderades i studien medan upplevda välfärdsförändringar på grund av försämrad miljö inte ingick i kalkylen. De indirekta värderingsmetoderna fångar inte in exempelvis existensvärden, lidande eller försämrad livskvalitet. Fördelen med indirekta metoder är dock att värdena bygger på verkligt beteende och inte, som i de direkta, på hypotetiskt beteende.

Miljöpåverkan på naturresurser påverkar produktionsförmågan och ger därmed produktionsbortfall som kan värderas till marknadspriser. Sådana beräkningar har använts såväl för yrkesmässig verksamhet som rekreation. Beräkningar av produktionsbortfall har också använts för att beräkna kostnader för miljörelaterade hälsoeffekter. Förtida dödsfall, förtidspensioner och sjukskrivningar orsakar produktionsbortfall. Till detta har också lagts kostnader för sjukvård och läkemedel. Man har även använt fastighetsmetoden, där skillnader i fastighetspriser mellan områden med olika miljö kvalitet har använts som mått på kostnader för buller, försurning och övergödning.

Kostnader för åtgärder som syftar till att ta hand om den miljöpåverkan som uppstått togs med i kalkylen. Det gäller t.ex. kostnader för kalkning, filtrering av förorenat dricksvatten och ytbehandling av kulturskatter.

Sammanlagt uppskattades miljöproblemen orsaka en kostnad om 20 miljarder kr per år (1998 års penningvärde). I uppskattningen saknas en rad kostnadsposter som bedöms vara stora. Exempel på dessa är mänskligt lidande vid ohälsa och värdet av liv vid dödsfall. Vidare saknas kvantifierade kostnader för ozonuttunnings effekter på naturen. Natur/kulturmiljö och biologisk mångfald ges låg värdering då de beräknats endast med statliga utgifter samt visst produktionsbortfall.

Värdering av miljöproblemen med hjälp av värderingsstudier

Till denna proposition har regeringen gett Konjunkturinstitutet (KI) i uppdrag att gå igenom en databas med värderingsstudier och redovisa vilka som kan användas som underlag för att utvärdera delmålen till miljö kvalitetsmålen. Databasen innehåller 170 svenska värderingsstudier och av dem har 60 ansetts ligga nära de delmål som man valt att jämföra studierna med. De utvalda värderingsstudierna har genomförts med såväl direkta som indirekta metoder. De direkta metoderna baseras på intervjuer eller enkäter där man frågar efter betalningsviljan. Fördelen med de direkta metoderna är att de ger en möjlighet att uppskatta det totala värdet av en naturresurs, såväl brukarvärden som existensvärden. Nackdelen med metoden är att de bygger på ett hypotetiskt beteende och

att de inte kan summeras då den efterfrågade betalningsviljan gäller enskilda objekt under förutsättning att allt annat är lika.

KI har genom egna beräkningar kopplat de värderingsstudier som finns i databasen till olika delmål. Det har utifrån det underlag som finns tillgängligt inte varit möjligt att göra en heltäckande analys, men under ett flertal delmål har det varit möjligt att värdera nyttan monetärt, i tabell 28.1 nedan visas ett urval av dessa. Beräkningarna är behäftade med en rad osäkerheter, men tabellen kan ses som indikationer på uppskattningar av värden i monetära termer.

Miljö kvalitetsmål	Värde (miljoner kr/år)
<i>Ingen övergödning</i>	
Delmål 3 om utsläpp av kväveföreningar	100 – 300 (50% red: 400 – 700, 10 400 inkl. existensvärdet)
<i>Grundvatten av god kvalitet</i>	
Delmål 3 om rent dricksvatten	3 000 (avser endast nitrat)
<i>Levande skogar</i>	
Delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark	300 – 700
Delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald	600
<i>Ett rikt odlingslandskap</i>	
Delmål 1 om skötsel av ängs- och betesmarker	400 – 1 900
<i>God bebyggd miljö</i>	
Delmål 3 om buller	100 – 400

Tabell 28.1 Nyttan av att uppnå ett fåtal av delmålen i miljömålssystemet. Värdena är angivna i 2004 års prisnivå.

För delmål 2 om halten av kvävedioxid under *Frisk luft* har beräkningar av obehag, produktivitetsförlust och sjukvårdskostnader associerade med 1 mikrogram/m³ ökning i koncentrationen av kvävedioxid i luften genomförts. Värdet av en förbättrad luftkvalitet genom att minska halten av kvävedioxid till luften uppgår enligt studien till ca 750 miljoner kronor per enhet (mikrogram/m³).

Det finns exempel på delmål där det har varit möjligt att värdera nytta med såväl direkta som indirekta metoder och sedan summera dessa. Ett sådant exempel finns under delmål 4 om våtmarker i odlingslandskapet under *Myllrande våtmarker* där en studie har tittat på kostnaderna att rena kväveföreningar i våtmarker jämfört med kostnaden för kväverening i reningsverk. Våtmarkens ekosystemtjänst, rening av kväveföreningar, har värderats. I en annan studie har rekreationsvärdet beräknats. Tillsammans uppgår värdet av 12 000 hektar våtmarker, enligt dessa två studier, till cirka 500 miljoner kr per år.

Det skall understrykas att det i studien som KI har gjort enbart varit möjligt att beräkna värden utifrån befintligt underlag. Ursprungsrapporterna har inte tagits fram i syfte att värdera nyttan med de olika delmålen. KI har därför fått göra omfattande bearbetningar av rapporterna för att de skall gå att applicera på delmålen. Det finns därmed en rad stora osäkerheter i beräkningarna. Som ett exempel har en del av de underliggande värderingsstudierna baserats på enkätstudier/intervjuer med ett litet urval människor som sedan har aggregerats upp på nationell nivå. Det finns därför stora luckor i beräkningarna, men det ger ändå en indikation på det stora värde miljömålsarbetet för med sig.

Miljöpolitiken medför konsekvenser för samtliga aktörer i samhället. Då det inte har varit möjligt att identifiera samtliga konsekvenser och värdera dessa monetärt inom ramen för föreliggande proposition förs här ett övergripande resonemang om vilken påverkan miljöpolitiken kan ha.

Konsekvenser för näringsliv

För att miljö kvalitetsmålen skall uppnås kommer det att krävas insatser från näringslivet. Åtgärderna handlar bl.a. om att minska utsläppen, minimera användningen av farliga kemikalier samt effektivisera energi- och annan resursanvändning och avfallshantering. Ibland förekommer argument då miljökrav införs att företag av konkurrensskäl skulle flytta ut ur landet. Miljökrav generellt utgör, enligt SOU 2001:2 Effektiv användning av naturresurser, dock endast en liten del i företagets kostnadsstruktur och är därför inte avgörande för företags lokalisering. Det är viktigt att företagen tar till vara den affärspotential som miljödrivna marknader innebär. Enligt en undersökning från Verket för näringslivsutveckling (Nutek), B 2003:2 Miljöarbete i småföretag – en ren vinst?, finns det ett tydligt positivt samband mellan ett aktivt miljöarbete och lönsamhet hos småföretag. De småföretag som arbetar aktivt med miljömål har ofta en rad andra positiva egenskaper som förmåga att arbeta framåtsyftande och nyskapande, riskbenägenhet, vilja att växa samt positiva förändringar. Med hjälp av resurseffektiv miljöteknik, som innebär att tillväxt och miljöbelastning frikopplas från varandra, kommer vi en liten bit på vägen mot en ekologiskt hållbar konsumtion och produktion.

En annan omdebatterad fråga är till hur stor del omställningsarbetet mot det hållbara samhället leder till positiva sysselsättningseffekter. Sysselsättningseffekterna är svåra att uppskatta. Det är mycket arbete som skall utföras för att ställa om samhället mot hållbarhet, t.ex. skall inventeringar göras, energieffektiviseringsåtgärder genomföras, omodern utrustning bytas och sanering av förorenad mark påbörjas. Detta kommer sannolikt att öka sysselsättningen men det är svårt att bedöma nettoeffekten. De förslag som presenteras i denna proposition kan sammantaget leda till en strukturuomvandling mot mindre miljöskadliga verksamheter. På kort sikt kan anpassningskostnaderna vara höga innan de verksamheter som har en negativ påverkan på miljön har hunnit anpassa sig till de nya förutsättningarna. Vissa verksamheter kommer att minska i omfattning, medan andra ökar. På lång sikt kommer påverkan på samhällsekonomin att vara mindre.

Konsekvenser för kommuner och hushåll

Syftet med miljömålsarbetet är att bidra till en ökad välfärd för medborgarna. Om de olika delmålen uppnås bidrar det till många förbättringar i form av förbättrad luftkvalitet i städerna, bevarade rekreationsmöjligheter, förbättrad inomhusmiljö etc. Miljöarbetet berör många aktörer i samhället och det kommer att krävas insatser även från

hushållen och kommunerna. Hushållens insatser för att bidra till en bättre miljö kvalitet handlar om att anpassa såväl transporter och boende som att välja produkter som är bättre från miljösynpunkt. Kommunerna har också en central roll i arbetet med miljö kvalitetsmålen. Många av de åtgärder som föreslås påverkar kommunerna i deras arbete med miljöfrågor. Samtidigt skapar miljö målssystemet förutsättningar att prioritera miljö arbetet på lokal nivå.

Kommunernas ökade kostnader för bl.a. avfall och avlopp kommer att slå igenom i form av prisökningar på vissa varor och tjänster till hushållen. Går man tillbaka i orsakskedjorna kan dock en stor del av dagens negativa miljö påverkan härledas till hushållens konsumtion. Då avses konsumtion i vid bemärkelse, dvs. hur varor och tjänster används och hur avfallet hanteras. Därmed kan en prisökning på miljöskadlig konsumtion förbättra miljön. Hushållen måste med andra ord i sin roll som konsumenter få det lättare att göra val som bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen. Genom en ökad användning av informativa och ekonomiska styrmedel, som gör att miljö kostnaderna avspeglas i priset på varor och tjänster, får konsumenterna motiv att välja de minst miljö belastande alternativen. Det är svårt att dra några generella slutsatser av hur hushållen kommer att påverkas av de insatser som föreslås i denna proposition. Värdet av en förbättrad miljö kvalitet är dock entydig – människor mår bättre och får en god hälsa.

Konsekvenser för myndigheter

Sedan några år bedriver myndigheterna sitt miljö arbete enligt den nya strukturen för arbete med miljö mål. Besluten om miljö kvalitetsmål, delmål och åtgärdsstrategier är vägledande för statens och andra samhällsaktörers åtgärder på miljö området. Miljö målssystemet med dess systematik och ansvarsfördelning, delmål, vägledande åtgärdsstrategier och regelbunden utvärdering skapar stabilitet och långsiktighet. De miljö målsansvariga myndigheterna arbetar med samordning, uppföljning och utvärdering i fråga om sina miljö kvalitetsmål samt med att utveckla förslag till åtgärder och styrmedel för att målen skall kunna nås. Länsstyrelserna ansvarar för det regionala arbetet med miljö kvalitetsmålen i samarbete med kommunerna och regionala aktörer.

Statsfinansiella konsekvenser

De insatser som föreslogs i propositionen Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02: 36) uppskattades medföra statsfinansiella kostnader om ca 45 miljarder kronor för hela perioden 2001–2010. Därmed avsågs kostnader för insatser som finansieras över statsbudgeten under flera utgiftsområden, främst utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, utgiftsområde 22 Kommunikationer och utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Kostnadsberäkningen byggde på en bearbetning av det underlag för beräkning av åtgärds kostnader som Miljö målskommittén presenterade i sitt slutbetänkande (SOU 2000:52). En viss del av det miljö-

arbete som bedrivs inom ramen för de statliga myndigheternas ordinarie verksamhet ligger utanför kostnadsberäkningen. Omfattningen av detta arbete är svår att uppskatta.

Utfallet under perioden 2001–2003 var ca 12,6 miljarder kronor, se tabell 28.2 där det ungefärliga utfallet per mål redovisas. Insatserna har till stor del inriktats mot kunskapsuppbyggnad samt strategi- och programutveckling som ger underlag för mer resurskrävande åtgärder under perioden 2004–2010. Inom jordbrukets område återförs också de uppburna skatterna 2001–2003 på handelsgödsel och bekämpningsmedel från och med 2002 bl.a. till forsknings- och utvecklingsinsatser inom näringen i form av åtgärder för att minska växtnäringens förluster och miljöriskerna inom växtskyddsområdet.

Miljökvalitetsmål m.m.	Utfall 2001 – 2003, mnkr
Frisk Luft	10
Bara naturlig försurning	620
Giftfri miljö	730
Skyddande ozonskikt	90
Säker strålmiljö	200
Ingen övergödning	1 100
Levande sjöar och vattendrag	60
Grundvatten av god kvalitet	20
Hav i balans samt levande kust och skärgård	80
Myllrande våtmarker	260
Levande skogar	1 760
Ett rikt odlingslandskap	6 340
Storslagen fjällmiljö	70
God bebyggd miljö	540
<i>Miljöövervakning</i>	600
<i>Miljöansvariga myndigheter</i>	90
Summa	12 570

Tabell 28.2. Utfall för de statsfinansiella kostnaderna för genomförandet av miljömålsarbetet 2001–2003

Som regeringen anförde i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier utvecklas kunskapen om behoven av åtgärder för att nå miljökvalitetsmålen efter hand. Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen kan ge ändrade förutsättningar för miljöarbetet. Uppföljningen av arbetet ger underlag för bedömning av åtgärdernas effektivitet. Efter hand kan miljökvalitetsmål, delmål eller styrmedel behöva revideras. Sådana förändringar kan komma att påverka kostnadsberäkningen.

Den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen har gett underlag för översyn av mål och åtgärder. I propositionen föreslås förändringar av delmål, och ytterligare åtgärder för att nå målen aviseras. De statsfinansiella kostnaderna för miljömålsarbetet under perioden 2004–2010 uppskattas till ca 42 miljarder kronor. Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* kommer att behandlas i en särskild proposition och är därför inte med i beräkningen. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2006 till finansieringen av 2005 års miljömålsproposition.

De statsfinansiella kostnaderna för hela perioden 2001–2010 beräknas till ca 55 miljarder kronor, att jämföra med den tidigare uppskattningen om ca 45 miljarder kronor. Skillnaden beror till största delen på att Miljö- och landsbygdsprogrammets bidrag i den förra beräkningen redovisades med endast den svenska delen. I den nya beräkningen redovisas även EU-delen. Vidare har utvecklingen av åtgärdsprogram för hotade arter gett underlag för beräkning av kostnader för genomförandet som är högre än tidigare. Det föreslagna ökade antalet marina reservat beräknas öka kostnaderna, liksom genomförandet av det nya föreslagna miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* och den utvecklade strategin *En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö*. Länsstyrelsernas kostnader för det regionala arbetet med att genomföra miljömålen beräknas öka.

En reservation när det gäller kostnadsberäkningen rör Miljö- och landsbygdsprogrammet under utgiftsområde 23, som endast är finansierat till och med 2006. För att delmålen under miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning* samt ett delmål under *Myllrande våtmarker* skall kunna nå krävs att nästa Miljö- och landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller för miljö kvalitetsmålen relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

Sammanfattningen ur Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar!

Prop. 2004/05:150

Bilaga 1

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen fattade 1999 beslut om 15 nationella miljö kvalitetsmål som i huvudsak skall vara uppnådda 2020 (Begränsad klimatpåverkan 2050 som en första etapp). Därefter har riksdagen i olika beslut fastställt 71 delmål. Riksdagen har även beslutat om fyra målövergripande frågor: naturmiljö, fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, kulturmiljö och hälsofrågor.

Vi har gjort en utvärdering av hur utvecklingen mot målen är och bedömt möjligheterna att nå dem. Vi ger också några förslag på åtgärder som är angelägna för att målen skall nås. Utvecklingen bedöms mot bakgrund av de beslut som f.n. gäller.

Vi bedömer att fyra av de femton miljö kvalitetsmålen blir mycket svåra att nå inom en generation. Två av de fyra mål som är svåra att nå är Levande skogar och Ingen övergödning. För dessa mål noteras dock att miljö påverkan minskar; ett av skälen till att målen är svåra att nå är att naturen behöver lång tid för att återhämta sig. De två mål som bedöms som genuint svåra att nå är dels målet Giftfri miljö, dels Begränsad klimatpåverkan. Svårigheterna att nå målet Giftfri miljö beror främst på den diffusa spridningen av gifter från varor och byggnader, på att giftiga ämnen även i fortsättningen kommer att bildas oavsiktligt, och på att långlivade ämnen som redan finns spridda i miljön kommer att finnas kvar under lång tid. Att begränsa klimatpåverkan kräver globala överenskommelser om kraftfulla åtgärder, något som hittills varit svårt att åstadkomma. Att genomföra Kyotoprotokollet är ett betydelsefullt första steg på vägen.

Vi har också sett att flera delmål, bl.a. med koppling till människors hälsa, kommer att bli svåra att nå. Det gäller särskilt dem som rör buller från vägtrafik, problem med inomhusmiljön och påverkan från kemikalier.

Vår första utvärdering av arbetet och utvecklingen mot målen visar att miljö kvalitetsmålen tillkomst har inneburit att nya idéer, nya samarbeten och nya samverkansformer utvecklats. Många aktörer i samhället bidrar på betydande sätt i arbetet för att miljömålen skall nås. Samarbetet mellan myndigheter har fördjupats och fortsätter att utvecklas. Det är fortfarande svårt att skapa en samlad synsätt bland alla de viktiga detaljer som tillsammans utgör det omfattande arbetet med att anpassa målen till regional och lokal nivå och bidra med insatser för att nå målen och med att följa upp dem.

Underlaget för den första fördjupade utvärderingen har i huvudsak tagits fram målvis, vilket har bidragit till att det har varit svårt att anlägga ett målövergripande perspektiv. Arbetet för att vidareutveckla och tydliggöra de tre åtgärdsstrategierna i miljömålsarbetet måste fortsätta, liksom andra målövergripande angreppssätt. Det finns även behov av att ytterligare utveckla och klarlägga rollerna mellan målmyndigheterna och sektorsmyndigheterna både vad avser uppföljning och utvärdering och i det löpande arbetet.

Ekonomisk tillväxt är en av förutsättningarna för bättre livsmiljö och livskvalitet. Samtidigt vet vi att tillväxt har skapat nya miljöproblem genom att t.ex. produktions- och konsumtionsmönstren inte är hållbara. En avgörande utmaning inför framtiden är därför att bryta sambanden mellan ekonomisk tillväxt och miljöbelastning. I Sverige har detta skett bl.a. när det gäller utsläpp av växthusgaser, dock inte inom transportsektorn. Det krävs ett omfattande samarbete mellan alla länder för att klara de stora miljöproblem som världssamfundet står inför i dag, som klimatpåverkan, brist på dricksvatten, förorenad luft i tätorter och utarmning av den biologiska mångfalden, och som kemikalieanvändning kan utgöra. Att Sverige aktivt deltar i det globala miljöarbetet är därför angeläget. Samtidigt är det lika viktigt vad vi som individer gör i vårt dagliga liv; val, beteende och förhållningssätt.

Sverige har varit pådrivande inom EU och internationella fora bl.a. för att minska försurande och luftförorenande utsläpp, begränsa användningen av miljöfarliga kemikalier, stoppa användningen av ozonnedbrytande ämnen och begränsa klimatpåverkan. Vi bedömer att det är viktigt för flera av miljö kvalitetsmålen att Sverige fortsätter att vara pådrivande inom EU och internationella konventioner.

De nationella miljö kvalitetsmålen tar inte hänsyn till Sveriges miljöpåverkan i andra länder. När produktionen av varor och livsmedel förflyttas till andra delar av världen flyttas också den miljöpåverkan produktionen innebär till dessa länder. Även vår konsumtion av importerade varor ger en indirekt miljöpåverkan i andra länder. Men strängare regler i ett land får inte leda till ökade miljöproblem i ett annat land. Ett långsiktigt arbete bör initieras för att klargöra hur varor och tjänster som importeras påverkar miljön. Detta kan ske bl.a. genom att driva frågan i berörda internationella fora.

Förbättrad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalkens prövningssystem skulle bidra till att förbättra den fysiska planeringens roll som miljöverktyg. Kopplingen mellan miljöbalken och fysisk planering behöver förtydligas och planeringens roll i vissa avseenden stärkas. Den nuvarande miljölagstiftningen är effektiv men lagstiftningen och tillämpningen av den behöver vidareutvecklas för att t.ex. stärka miljöperspektivet i samhällsplaneringen, effektivisera tillsynen och göra inomhusmiljön hälsosammare. Miljö- och hälsoskyddstillsynen utvecklas alltmer till att i behovsutredningar ha miljömålen som prioriteringsgrund. För att tillsynen skall vara ett effektivt instrument i strävan att nå miljö kvalitetsmålen behöver tillsynen utvecklas vidare så att miljö kvalitetsmålen kan bli än mer vägledande.

Juridiska och ekonomiska styrmedel har bidragit starkt till att minska utsläppen av luftföroreningar. Svensk industri har i flera fall varit föregångare i utvecklingen av processteknik, t.ex. inom reningsteknik som minskat utsläppen till luft och vatten, och då det gäller ansvarsfull kemikaliehantering. De ekonomiska styrmedlen måste utvecklas, framför allt för att på olika sätt minska användningen av fossila bränslen.

Kommunernas betydelse i miljöarbetet är särskilt stor, genom den centrala roll de spelar i samhällsplaneringen, genom sitt ansvar för miljö- och hälsoskyddstillsyn, sitt verksamhetsansvar inom ett flertal områden men även genom närheten till medborgarna. De flesta kommuner har engagerat sig i Agenda 21 och har även i fortsättningen av den processen

verkat aktivt för att miljömålen skall få genomslag på lokal nivå. Vi bedömer dock att små kommuner kan ha svårt att utveckla sin planering och andra insatser så att de på bästa sätt bidrar till att miljömålen nås. Det finns många statliga bidrag som kommunerna kan använda för att genomföra åtgärder i syfte att förbättra miljön i olika sammanhang. Vi anser att det behöver bli tydligare hur dessa samlade bidrag till att uppnå miljömålen. Vi föreslår därför att regeringen ser över möjligheterna att anpassa de olika former av statsbidrag som ges till kommunerna så att de samlade ger mest nytta i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen med deras delmål. Det är särskilt angeläget att beakta de problem som små kommuner kan ha.

Förslag till förändrade delmål

Vi föreslår att några delmål ses över för att göra dem mer träffsäkra och lättare att kommunicera.

- Vi föreslår ett nytt delmål under Grundvatten av god kvalitet för att täcka in grundvatten som förorenats som följd av mänsklig verksamhet och som påverkar livsmiljön för växter och djur i sjöar och vattendrag.
- Vi föreslår att de fyra delmål som innebär att åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten skall upprättas utgå. Ramdirektivet håller på att införlivas i lagstiftningen och bör ses som ett viktigt styrmedel för att uppnå målen.
- Vi föreslår att de sex delmål som innebär att åtgärdsprogram för skydd av hotade arter skall ha inletts 2005–2006 omformuleras så att de anger ett resultat i form av att andelen hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit.
- Vi föreslår smärre omformuleringar av sju delmål under Frisk luft, Giftfri miljö, Säker strålmiljö, Ingen övergödning och God bebyggd miljö för att de skall vara bättre preciserade.
- Vi föreslår också att några frågor utreds för att se om nya delmål behövs eller nuvarande behöver omformuleras. Det rör frågor om marknära ozon, skogsbrukets påverkan på försurningen, kväveupplagring i skogsmark, enskild vattenförsörjning samt frågor om buller, inomhusmiljö och andra aspekter under God bebyggd miljö.

Förslag till åtgärder

Vi har bedömt att många mål är möjliga att nå, men en förutsättning är då att ytterligare beslut om nya åtgärder eller styrmedel tas. De åtgärder som vi föreslår här utgör bara en del av de åtgärder som på sikt behöver genomföras för att nå miljömålen. Många åtgärder föreslås dessutom i andra uppdrag och utredningar. Det allra viktigaste för att miljömålen skall nås är att de beslutade åtgärderna verkligen genomförs. I vår rapport och i underlagsrapporterna finns flera förslag som är angelägna för att Sverige på sikt skall kunna nå målen. Vi har valt att prioritera några förslag som är särskilt viktiga. De förslag vi prioriterar skall så långt som möjligt vara ekonomiskt och socialt genomförbara och ge god

miljöeffekt. För flera förslag finns samhällsekonomiska konsekvensbeskrivningar i särskilda rapporter (se bilaga 2). De prioriterade förslagen skall även bidra till att både de svåra målen och flera mål samtidigt kan uppfyllas.

Forskning, förbättrat kunskapsunderlag och förbättrad information är en förutsättning för att miljö kvalitetsmålen skall nås. Några målsvarsiga myndigheter har för sina respektive målområden identifierat särskilt angelägna forskningsområden som behöver särskilda insatser.

För att genomföra olika åtgärder för att nå miljömålen har tre åtgärdsstrategier formulerats. Ett syfte med dessa är att ge överblick över vilka de olika åtgärderna är och hur de kan samverka med eller motverka varandra. Inom de tre strategiområdena ryms flertalet av dagens miljöproblem. Av denna anledning är det angeläget att samordna de åtgärder som föreslås, så att de synergieffekter som uppstår kan utnyttjas.

Följande förslag som berör strategin för effektivare energianvändning och transporter har prioriterats:

- Den årliga fordonsskatten för tunga fordon differentieras efter miljöklass.
- En förtida introduktion av arbetsmaskiner med låga utsläpp stimuleras.
- En kilometerbaserad vägskatt för godstransporter på väg införs.
- Kraven för offentlig upphandling av godstransporter, arbetsmaskiner och entreprenadarbeten utvecklas.
- Fastighetsbeskattningen anpassas så att åtgärder för energieffektivisering inte leder till ökad fastighetsskatt, alternativt kompletteras med andra styrmedel till stöd för åtgärder som leder till effektivare energianvändning.
- Åtgärder genomförs för att minska problemen med luftförorening från småskalig vedeldning.
- Systemet med differentierade farledsavgifter inom sjöfarten förstärks.
- Koldioxid differentierade fordons- eller försäljningsskatter utvecklas.

Regeringen har gett Naturvårdsverket och Statens energimyndighet i uppdrag att gemensamt utarbeta underlag inför utvärderingen av klimatpolitiken vid kontrollstationen 2004. I samband med redovisningen av uppdraget kommer eventuellt ytterligare förslag till åtgärder för Begränsad klimatpåverkan.

Följande förslag som berör strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp har prioriterats:

- Regeringen driver inom EU att alla kemiska ämnen registreras senast år 2010 och att kunskapskraven är tillräckligt omfattande, med testkrav som kan identifiera särskilt farliga ämnen, och att kraven i REACH (EU:s nya kemikalielagstiftning) även ställs för produkter med andra regler, t.ex. läkemedel.
- Regeringen verkar för att försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen kommer till uttryck i EU:s kemikalier regler samt att verksamhetsutövarnas ansvar tydliggörs i REACH.
- Regeringen visar genom en utredning hur ett informationssystem för kemiska ämnen i varor bäst kan utformas på EU-nivå.

- Regeringen verkar för att en tidsgräns införs, förslagsvis till år 2010, för tillståndsprövning inom REACH av ämnen med kända särskilt farliga egenskaper, samt att tillstånden blir tidsbegränsade och ger ett kraftfullt skydd för hälsa och miljö. Regeringen bör även verka för att tillståndsprövningarna omfattar hormonstörande och kraftigt allergiframkallande ämnen samt också nya ämnen som omfattas av kriterierna.
- Regeringen verkar för fortsatta regleringar enligt delmål 3 (Giftfri miljö) inom växtskyddsmedelsdirektivet och begränsningsdirektivet, så länge dessa gäller.
- Regeringen fastställer handlingsprogrammet i dess helhet för användningen av kemiska bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen.
- Förslaget till miljö kvalitetsnorm för nitrat i grundvatten genomförs.
- Möjligheterna till att i förtid upprätta åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten inom områden med övergödningsproblem utreds.
- Ytterligare åtgärder för att minska övergödning är angelägna, bl.a. inom de områden som lyfts fram av Havsmiljökommissionen. Inom jordbruket gäller detta t.ex. odling av fånggrödor, att åkermark vårbearbetas istället för höstbearbetas och fastliggande träda.
- Ytterligare åtgärder inom strålskyddsområdet som rör radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet är angelägna.
- Förbättrad kunskap om elektromagnetiska fält behövs.

Följande förslag som berör strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö har prioriterats:

- Insatserna för skydd av skog förstärks.
- Projektet ”Skog och Historia” genomförs, för att kartlägga var fornlämningar finns.
- Utvecklingsfasen av åtgärdsprogrammet mot markförurning genomförs.
- 10 § Skogsvårdslagen ändras så att avverkning som sker för att bevara och utveckla särskilda naturvärden möjliggörs.
- Möjligheterna att ställa krav på befintlig bebyggelse utreds, bl.a. för att förstärka kulturvärdena, förbättra inomhusmiljön och möjliggöra insatser för energibesparing i fastigheter.
- Informationsinsatser och kompetensutveckling när det gäller inomhusmiljöfrågor förstärks.

Uppföljning

För att kunna följa utvecklingen i miljön och bedöma möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen behövs effektiv uppföljning. De miljömålsansvariga myndigheterna på regional och nationell nivå har kommit långt i utvecklingen av indikatorer och presentationen av dem i skrift och på Miljömålsportalen, miljomal.nu. Vi kommer att utveckla möjligheterna att presentera indikatorer för uppföljning på lokal nivå. Vi bedömer också att uppföljning och indikatorer behöver utvecklas vidare,

särskilt inom de övergripande områdena Kulturmiljön och Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. För hälsofrågor som förknippas med inomhusmiljön föreslår vi att ett uppdrag ges till de ansvariga myndigheterna att utveckla ett uppföljningsprogram.

Inför den fördjupade utvärdering av arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen som tas fram till 2008 behöver vi mer noggrant belysa hur mål inom de olika sektorerna och mål inom andra politikområden förhåller sig till miljömålen och vilka synergieffekter och konflikter som kan finnas. Vi behöver också i högre grad utvärdera det åtgärdsarbete som har genomförts av samhällets olika aktörer och inom de olika sektorerna.

Prop. 2004/05:150

Bilaga 1

OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004

OECD:s miljögranskning av Sverige – slutsatser och rekommendationer, kapitel 1

Översättning till svenska. Rekommendationerna är numrerade.

Miljöfrågor och hållbar utveckling står fortfarande högt på Sveriges agenda, mot bakgrund av liten befolkning och måttlig ekonomisk tillväxt. Miljöfrågorna i Sverige har också en stark internationell inriktning på grund av det ömsesidiga beroendet mellan länderna i regionen på ekonomi- och miljöområdet (t.ex. föroreningarna i Östersjön, gränsöverskridande luftföroreningar och nordiskt samarbete), Sveriges anslutning till Europeiska unionen år 1995 och landets starka engagemang i globala miljöfrågor som klimatförändring, långlivade organiska föroreningar (POP) och miljöbistånd.

Framstegen på miljöområdet har fortsatt under den undersökta perioden. Detta har underlättats genom solida institutionella ramar och regelverk, omfattande användning av ekonomiska styrmedel samt av att planering och lagstiftning har reformerats (t.ex. miljöbalken). Inflytandet från EU:s miljölagstiftning har ökat. I dag har prioriterade miljöfrågor fastställts i form av 15 strategiska långsiktiga miljö kvalitetsmål med hög ambitionsnivå: begränsad klimatpåverkan, frisk luft, bara naturlig försurning, giftfri miljö, skyddande ozonskikt, säker strålmiljö, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans och levande kust och skärgård, myllrande våtmarker, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, storslagen fjällmiljö samt god bebyggd miljö. Ett sextonde miljö kvalitetsmål, om biologisk mångfald, är under utarbetande. Ett antal av dessa mål har både nationella och internationella aspekter.

För att möta de utmaningar miljö kvalitetsmålen ställer kommer Sverige att behöva i) genomföra en kraftfullare miljöpolitik ii) införliva miljöaspekterna ytterligare i ekonomisk och annan politik (t.ex. hälsa, energi, transport, skogsbruk, jordbruk) och iii) ytterligare förstärka sitt internationella miljösamarbete. I denna rapport utvärderas hur Sverige uppfyller landets nationella mål och internationella åtaganden på miljöområdet, särskilt efter OECD:s Environmental Performance Review av år 1996. Också landets framsteg i förhållande till OECD:s miljöstrategi för 2010-talet granskas. Ett antal rekommendationer görs för att bidra till att ytterligare förbättra Sveriges miljöutveckling mot bakgrund av en hållbar utveckling.

1. Miljövård

1.1 Genomföra en effektivare miljöpolitik

På grundval av en redan mycket effektiv och innovativ miljöpolitik har Sverige nått en rad miljömål under den undersökta perioden, i linje med många av landets nationella mål och internationella åtaganden. Landet har ytterligare förbättrat sitt regelverk och sin planering på miljöområdet och utökat användningen av ekonomiska styrmedel. Dessa framsteg har gjorts tack vare att miljöfrågorna har prioriterats av regering, riksdag, det civila samhället, företag och allmänhet. När målen ställs upp är drivkrafterna i första hand omsorg om välfärden, kunskap om miljön och slutligen lagstiftningsarbete, ekonomiska analyser görs i genomförandeskedet. År 1999 reformerade Sverige sin miljölagstiftning genom att anta miljöbalken. Denna omfattande ramlag inte bara sammanför den tidigare uppsplittrade lagstiftningen utan inför också miljödomstolar, sanktioner för miljöbrott, och miljö kvalitetsnormer, klargör betydelsen av miljökonsekvensbedömningar (MKB) och införlivar bl.a. EU:s ramvattendirektiv och IPPC-direktivet (rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). EU:s miljölagstiftning har stort inflytande på svensk lagstiftning. I miljöbalken fastställs också flera principer för miljöpolitiken. De 15 miljö kvalitetsmålen, som antogs av riksdagen år 1999, anger den långsiktiga strategiska inriktningen medan delmålen tjänar som redskap för miljöplaneringen på medellång sikt, tillsammans med decentraliserat genomförande av miljöpolitiska åtgärder. Sverige har stärkt sin ställning som föregångsland i användningen av ekonomiska styrmedel genom att införa nya sådana och höja ett flertal skatter och avgifter. En ambitiös skatteväxling har initierats som går ut på att högre miljöskatter och -avgifter skall kompenseras genom nedsättningar av skatten på arbetskraft. Skatteväxlingen väntas uppgå till 30 miljarder SEK under perioden 2001-10. Subventioner används inte i någon större omfattning för att skydda miljön, eftersom Sverige strikt följer principerna ”förorenaren betalar” och ”användaren betalar”. Särskilt låter kommunerna hushållen bära hela kostnaden för miljö tjänsterna. Svenska företag spelar en aktivt pådrivande roll när det gäller att utveckla system för miljöhantering, miljömärkning och -certifiering, miljörapportering och andra frivilliga åtgärder.

Eftersom Sveriges ”administrativa pluralism” innebär att regional och lokal nivå har nyckelroller vid det decentraliserade genomförandet av miljöpolitiken kommer emellertid förändringar på lagstiftnings- och planeringsområdet att ge resultat bara om de lägre nivåerna får tillräckligt stöd och resurser för sitt miljöarbete och om regionala och lokala myndigheter förbättrar sina egna insatser för miljön. Skillnader i genomförande kan äventyra uppnåendet av miljömålen. Långdragen handläggning av tillstånd innebär höga kostnader och kan hindra investeringar som skulle gagna både den ekonomiska utvecklingen och skyddet av miljön. En stark decentralisering av genomförandeåtgärder och inspektion innebär en risk för att utvecklingshänsyn alltför ofta får företräde framför miljöhänsyn. Uppföljningen och utvärderingen av effektiviteten hos inspektioner och genomförandeåtgärder är otillräckliga; trots att de

nya miljöstraff och miljöåklagarna skulle kunna förbättra efterlevnaden av bestämmelserna, har de hittills mest används i fråga om smärre överträdelse. Samordningen mellan miljöbalken och annan lagstiftning bör förbättras (t.ex. att förtydliga och strama upp tillståndsgivningen samt att samordna MKB- och planeringsförfarandena). Effektiviteten i användningen av marknadsbaserade instrument kunde också förbättras: även om sådana instrument har stor användning i Sverige är nivåerna på åtskilliga miljöavgifter och miljöskatter fortfarande för låga för att stimulera till ett ändrat beteende, och talrika undantag från miljöbeskattningen beviljas; i ett internationellt sammanhang (både regionalt och globalt) är vad som krävs en kombination av trovärdiga nationella åtgärder och en ansträngning att dra nytta av de fördelar som ligger i skillnaderna i marginalkostnaderna för minskade utsläpp mellan Sverige och andra länder, t.ex. när det gäller Östersjön, sur nederbörd och klimatförändring. Effektiviteten hos kombinationer av politiska instrument behöver fortfarande uppmärksammas mer. Även om Sverige totalt sett ligger bland de främsta när det gäller att införliva EU:s miljödirektiv, måste genomförandet av en del direktiv (t.ex. om vatten, nitrater, dioxiner, livsmiljöer och IPPC) särskilt uppmärksammas.

Rekommendationer:

1. Se till att miljöbalken genomförs i hela landet genom att förbättra vägledningen från den centrala förvaltningen till regionala och lokala myndigheter.
2. Utvärdera den miljörelaterade och ekonomiska effektiviteten hos olika politiska instrument och kombinationer av politiska instrument i landet och internationellt, och justera politiken i enlighet med detta.
3. Se över och vid behov revidera de statliga, regionala och lokala organens olika roller i fråga om tillsyn och verkställande, förbättra övervakning och utvärdering av miljötillsynen, koncentrera verkställandet till de områden där efterlevnaden av bestämmelserna är sämst samt skärpa de administrativa och rättsliga påföljderna.
4. Fästa större vikt vid miljöaspekterna vid fysisk planering genom att harmonisera bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen och genom att förbättra kommunernas resurser för verkställande.
5. Ytterligare uppmuntra till användningen av standardiserade miljöledningssystem i företagen.

1.2 Vatten

Under den granskade perioden utvecklades vattenvården betydligt med ett förstärkt lokalt regelverk (miljöbalken och införlivande av EU:s vattendirektiv) samt tydligare strategi- och planeringsregler (t.ex. miljö kvalitetsmål och delmål). Sverige har också ytterligare förbättrat sin redan mycket avancerade rening av avloppsvatten från tätorter, bl.a. tertiär rening av fosfor vid 95 procent av reningsanläggningarna. Hittills har 36 procent av reningsanläggningarna utrustats för kväverening, däribland tre fjärdedelar av kustanläggningarna mellan Stockholm och

norska gränsen. Sverige klarade tidsfristen år 2000 för EU:s direktiv om sekundär rening av avloppsvatten. Landet har också uppnått det totala målet om 50-procentig fosforreducering enligt Helsingforsdeklarationen och Nordsjökonferenserna. Överskottsningen från jordbruket har stadigt minskats genom en rad åtgärder, t.ex. begränsning av antalet boskapsbestånd, plantering av "fånggrödor" på jordbruksmark om vintern och nya lagringsanläggningar för gödsel. Försurningen av känsliga sjöar i sydvästra Sverige har minskat från 90 procent till 79 procent under 1990-talet. Sverige har också utfärdat en hel rad kvalitetskriterier för bl.a. vattenmiljöer, till vägledning för lokala beslutsfattare vid beviljandet av utsläppstillstånd.

Ändå är problemen med vattenkvaliteten långt ifrån lösta, delvis på grund av fortsatt gränsöverskridande utsläpp av föroreningar och den svenska miljös extrema känslighet för försurning och övergödning. Integrerad vattenförvaltning för avrinningsområden och användning av vattenkvalitetskriterier i linje med EU:s ramdirektiv för vatten har nyligen inletts. Övergödningen av vattnet i både sjöar, floder och hav kräver ytterligare uppmärksamhet (vilket framgår av att Europeiska kommissionen nyligen väckte talan mot Sverige om reningen av avloppsvatten i norra och mellersta Sverige) och kommer att förbli ett problem för årtionden framöver på grund av de naturliga systemens tröghet. Fortsatta restriktioner för konsumtion av både insjöfisk och havsfisk visar att detsamma gäller för långlivade föroreningar (t.ex. dioxin och kvicksilver i Östersjön). De åtgärder som hittills vidtagits för att minska jordbrukets miljöpåverkan kommer inte att vara tillräckliga för att nå de relevanta miljökvalitetsmålen. Av effektivitetsskäl är det nödvändigt att ytterligare minska nitratöverskottet från jordbruket, eftersom utsläppen från kommunerna och industrin redan har minskats. Användningen av bekämpningsmedel har ökat igen under senare tid. Av de grundvattentäkter som skall svara för dagens och morgondagens försörjning med dricksvatten är det inte alla som är tillräckligt skyddade. Sverige kommer också att behöva fortsatta investeringar för att förnya äldre avloppsnät och reningsverk, för att kunna hantera bräddavlopp och dagvatten från vägarna samt att hantera fosforutsläpp från ensligt belägna bostäder (en femtedel av allt utsläpp). Omhändertagande av gammalt slagg från gruvor och andra förorenade platser kommer också att vara ekonomiskt betungande.

Rekommendationer:

6. Besluta om och genomföra den föreslagna strategin för miljöåtgärder som rör mark, vatten och bebyggelse.
7. Särskilt uppmärksamma behoven hos akvatiska livsmiljöer och avrinningsområdesvis vattenförvaltning i enlighet med ramdirektivet för vatten.
8. Bedöma behovet av ytterligare kväverening av avloppsvatten i inlands och kustområden och fosforrening vid enskilda reningsystem på landsbygden.
9. Vidta ytterligare åtgärder för att minska påverkan från jordbruket och skogsbruket (t.ex. nitrat, bekämpningsmedel) på vatten-systemen och ge ett bättre skydd åt floder och flodbankar vid markhantering i samband med jordbruk och skogsbruk.

10. Vidta åtgärder för att hantera bräddavlopp och dagvattenutsläpp i tätorter.
11. Se till att grundvattentäkter som används till dricksvatten är tillräckligt skyddade, bl.a. genom kraftfullare åtgärder från kommunernas sida.

Prop. 2004/05:150
Bilaga 2

1.3 Natur och biologisk mångfald

Under den granskade perioden har Sverige givit betydligt högre prioritet åt frågorna om naturskydd och den biologiska mångfalden än tidigare, i enlighet med rekommendationerna i OECD:s föregående granskning. Anslagen till naturskyddet har ökat kraftigt. De har fördubblats på nationell nivå och ökat på lokal nivå och dessutom ger EU ett betydande jordbruksmiljöstöd för att förbättra miljöresultaten inom jordbruket. Därtill kommer större anslag till skydd av skogar och flera hållbara skogsbruksmetoder. De skyddade områdenas yta har ökat till 8,1 procent av rikets. Mera miljövänliga skogsbruksmetoder har vunnit mark och ett omfattande regelverk har införts i detta avseende. Riksdagens skogspolitiska miljömål från 1998 ställer upp miljöskyddet och skogsproduktionen som två likvärdiga övergripande prioriteringar för skogsbruket. Frivilligt skydd av skogar har blivit vanligare. Stora skogsbolag tillämpar ekologisk landskapsplanering och grön bokföring, och över hälften av landets produktiva skogar är nu certifierade enligt FSC (Forest Stewardship Council) eller PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes). Avverkningen av skog där det finns rödlistade arter har minskat betydligt.

Trots dessa ansträngningar står emellertid naturvården och den biologiska mångfalden inför stora utmaningar. Biologisk mångfald i havsmiljön har uppmärksamats för lite: det finns bara åtta renodlat marina naturreservat; artförlusterna tycks ske allt snabbare; landet saknar en sammanhållen, integrerad politik om marina frågor och samordningen mellan de många institutioner som ansvarar för havsmiljön behöver förbättras. Kustområden i allmänhet, och skärgårdarna i synnerhet, är utsatta för ett starkt utvecklingstryck, och undantag från kustskyddet beviljas ibland för lättvindigt. Överfiskning har reducerat populationerna av torsk och strömming i Östersjön till nivåer som ligger långt under de hållbara, och otillräcklig kontroll av fiskutsättning hotar lokala bestånd, särskilt i sötvattensmiljöer. Det lagstadgade skogsskyddet sackar efter målen, och det är osäkert hur representativt och stadigvarande det frivilliga skyddet är. Påtryckningar för ett intensivare utnyttjande av produktiv skog äventyrar skogsskyddsmålen. De allra flesta skyddsområdena ligger fortfarande i nordvästra Sveriges fjällområden medan områdena i syd och akvatiska livsmiljöer är underrepresenterade. Den kunskapsbas som krävs för att utveckla skyddsåtgärder samt för att övervaka och följa upp sådana åtgärder är otillräcklig, särskilt i fråga om akvatiska miljöer. Det har gått långsamt med införandet av skyddade sötvattensområden, bevarandet och återställandet av våtmarker och utarbetandet och genomförandet av program för att skydda hotade arter. Länsstyrelser och kommuner saknar personal för att genomföra naturskyddsåtgärder och dithörande skyddsåtgärder för kulturarvet, och skall hantera spänningar mellan olika intressenter på området.

Rekommendationer:

12. Ytterligare förbättra kunskapsbasen för naturvård och biologisk mångfald (t.ex. inventering av viktiga livsmiljöer, indikatorer, ekonomisk analys), särskilt i fråga om akvatiska och marina ekosystem.
13. Ytterligare öka antalet skyddade områden och deras representativitet (t.ex. andra skogar än fjällskogar, ekosystemen i havet samt i sjöar och floder).
14. Vidareutveckla ett hållbart skogsbruk och övervaka det frivilliga skogsskyddet.
15. Slutföra och genomföra ett program för integrerad förvaltning av kustområden och öka de lokala planeringsmyndigheternas kapacitet i fråga om skydd av kustområden.
16. Förstärka åtgärderna för att förvalta och återställa strömmande vatten, våtmarker och ängsmarker inom ramen för en bredare landskapspolitik.
17. Ytterligare öka tillgången till naturen för alla invånare och öka deras medvetande om naturens betydelse för hälsa och välbefinnande; uppmuntra till ekoturism.

2. Mot en hållbar utveckling*2.1 Integrering av miljöhänsyn i ekonomiska beslut*

Sverige ger hög prioritet åt hållbar utveckling inom landet, i Europa och globalt. Landet antog en strategi för hållbar nationell utveckling år 2002, med ett sekretariat i Statsrådsberedningen. Miljöaspekterna av den hållbara utvecklingen är framträdande i miljökvalitetsmålen och de praktiska delmålen, vilket hjälper alla förvaltningsnivåer att gå från avsikt till handling. Sveriges framsteg i stort i fråga om att frikoppla miljöpåfrestningarna från den ekonomiska tillväxten var anmärkningsvärt goda under den granskade perioden, med betydande minskningar av utsläppen, energianvändning och materialanvändning per producerad enhet. Dessa framsteg återspeglar delvis integrationsinsatser från myndigheterna och på marknadsbaserade åtgärder. Sverige har på ett verkningfullt sätt använt marknadsbaserade instrument på ett stort antal områden och införlivar miljöaspekterna i energi-, transport- och jordbruksområdena. Det pågående införandet av grön skatteväxling är en logisk utvidgning av tidigare använda ekonomiska styrmedel. Verkliga ansträngningar görs för att uppmuntra till hållbar konsumtion och produktion, inte bara genom ekonomiska styrmedel utan också genom en politik som gynnar en integrerad produktpolicy och grön upphandling. Den totala kostnaden för minskning av föroreningar samt kontroll ligger kvar på ca 1,1 procent av BNP och kostnaden för miljöåtgärder i stort är på ca 1,5 procent.

Sveriges framsteg i fråga om frikoppling mellan sambandet miljöpåverkan och ekonomisk tillväxt har inte varit tillfredsställande när det gäller genereringen av kommunalt avfall (som hade en högre tillväxt än BNP) och trafikvolymerna. Även om beslutet att genomföra försök med trängselavgifter i Stockholm är viktigt och positivt kommer kanske

tillväxten inom transportsektorn ändå att i framtiden påverka miljön mer än någon annan sektor. Ofullständig internalisering av de samhällskostnader som miljöpåverkan förorsakar, s.k. externa kostnader, betyder att transportsektorn subventioneras. Vidare belastas inte väganvändarna av avgifter som fullt ut återspeglar (de långsiktiga marginella sociala) kostnaderna för det kapital de använder. När det gäller målet att minska utsläppet av växthusgaser med 4 procent till 2008 12 från 1990 års nivåer, har man inte lämnat något utrymme för användningen av flexibla mekanismer. Det står dock klart att detta inte kommer att förhindra samarbete med andra EU-länder inom EU:s system för handel med utsläppsrätter eller i mekanismen för Clean Development och Joint Implementation. Vid översynen av klimatpolitiken i juni 2004 kommer regeringen att överväga ett mål som innefattar flexibla mekanismer. En övergång till förnybara energikällor är högst önskvärd, men samtidigt innebär all energiproduktion externa kostnader (som bör internaliseras). Därför bör energihushållning främjas framför stöd till även de mest miljövänliga slagen av energianvändning. När man försöker främja förnybara energikällor bör man försäkra sig om en bättre analys av jämförbar kostnadseffektivitet och fördelningseffekter.

Rekommendationer:

18. Vid alla beslut om en mera långtgående grön skatteväxling, i högre grad överväga att använda de billigaste möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser med hänsyn till ett långsiktigt tidsperspektiv.
19. Öka ansträngningarna att avskaffa kvarvarande miljöskadliga subventioner.
20. Se över och justera transportpriserna så att de återspeglar alla externa kostnader, bl.a. skador som orsakas av partiklar, ozon och buller; införa trängselavgifter i Stockholm och utsträcka dem till andra större städer.
21. Fortsätta arbetet för en förbättrad energieffektivitet (i en rad sektorer, t.ex. energiintensiv industri och befintligt byggnadsbestånd); särskilt se över flexibla mekanismer för att maximera möjligheterna till energibesparing ur ett livscykelperspektiv, som även ser på användning utanför anläggningen.
22. Förstärka institutionsbaserad integrering mellan departement och myndigheter, med särskilt inriktning på att integrera miljöaspekterna i industri-, energi-, transport-, skogs- och jordbrukspolitiken.
23. Införa kostnadseffektiva åtgärder på efterfrågesidan för att frikoppla tillväxten av den kommunala avfallsgenereringen och ökningen av vägtrafiken från den ekonomiska tillväxten, i linje med mål 2 i OECD:s miljöstrategi.

2.2 Integrering av miljöaspekter och sociala aspekter

Den svenska miljöpolitiken främjar tillväxten för landets miljöindustrier och bidrar därigenom till att skapa arbetstillfällen. När det gäller miljödemokrati har Sverige etablerade mekanismer för allmänhetens deltagande och för att höra denna när det gäller miljöbeslut. I miljö-

balken har nya förbättringar utvidgat allmänhetens tillgång till domstolar genom att ge civila sammanslutningar och medborgargrupper rätt att klaga över många miljöbeslut, dock med undantag för planbeslut och de flesta infrastrukturprojekt. Den lokala Agenda 21 genomförs aktivt och bidrar till lokala miljöförbättringar och en höjd medvetenhet om hållbar utveckling. Det finns en stor mängd gratis miljöinformation att tillgå för berörda parter och allmänheten. Systemet med miljöutbildning är mycket väl utvecklat på alla stadier, från daghem till vuxenutbildning. När det gäller fördelningsfrågor har den svenska allmänheten garanterad tillgång till naturresurser och fritidsresurser. Ett antal utvecklingsprogram för regionerna och landsbygden beaktar förutsättningarna för en hållbar miljö. De fortlöpande förändringarna av skattestrukturen har också en fördelningseffekt.

Sverige har emellertid ännu inte ratificerat Århus-konventionen, och landets praxis när det gäller möjligheten att vända sig till domstol behöver förbättras ytterligare. Det finns otillräckligt med kostnads/nyttoanalyser och ekonomisk information (t.ex. om miljökostnader, miljörelaterad sysselsättning och energipriser) till stöd för miljöarbetet. Systemet med miljöindikatorer kan behöva förenklas och tillämpas lika. Verksamheter under den lokala Agenda 21 fokuserar alltför mycket på lokala myndigheter och inte tillräckligt på deltagande av intressenter och allmänhet. Frågor som rör den samiska befolkningens mark, vattenanvändning och jakträttigheter i norr är i stor utsträckning olösta. Obetydlig uppmärksamhet har ägnats fördelningsaspekterna när det gäller exponeringen för föroreningar.

Rekommendationer:

24. Fortsätt med en aktiv politik för miljö och sysselsättning och gör den mera långsiktig samt inriktad på specifika ekonomiska sektorer.
25. Utveckla ekonomisk information och analys till stöd för miljöarbetet; tillämpa systemet med miljöindikatorer på ett enhetligt sätt.
26. Ratificera Århus-konventionen och anpassa tillgången till miljöinformation, allmänhetens deltagande och tillgången till domstolspraxis i landet till konventionens krav.
27. Fortsätt att utveckla allmänhetens deltagande och uppmuntra medborgarinitiativ på regional och lokal nivå (t.ex. i MKB- och lokala Agenda 21-processer).
28. Förstärk miljö- och hållbarhetsaspekter i nuvarande och framtida utvecklingsprogram för regioner och landsbygd.
29. Förbättra samarbetet om ekonomiska, sociala och miljörelaterade aspekter när det gäller hållbar utveckling inom och mellan lokala, regionala och nationella nivåer.
30. Intensifiera forskningen om och analysen av sociala skillnader i fråga om tillgång till naturen och exponeringen för föroreningar.

2.3 Hälsa

Sverige var ett av de första OECD-länder som offentliggjorde en nationell åtgärdsplan för miljön och människors hälsa och har sedan dess

införlivat dess mål i den nationella politiken på miljöområdet och folkhälsoområdet. Viktiga resultat har uppnåtts, bl.a. minskning av användningen av bekämpningsmedel, utsläpp av tungmetaller i miljön och upptag av farliga ämnen hos människor, t.ex. långlivade organiska föroreningar (Persistent Organic Pollutants/POP) och bly. Genom att tillämpa nya bestämmelser för ventilationssystem och radonhalter i byggnader har man kunnat minska de hälsorisker som har sin grund i luftkvaliteten inomhus, särskilt i nya byggnader. Även om de flesta mål enbart varit grundade på omsorg om människors hälsa och på försiktighetsprincipen har Sverige använt några ekonomiska styrmedel, t.ex. en avgift på kväveoxider och en skatt på bekämpningsmedel, för att öka kostnadseffektiviteten hos de politiska åtgärderna. Förbättrad registrering och märkning av kemiska produkter förväntas minska hälsoriskerna vid hantering och användning av kemikalier, dock förmodligen till ett högt pris. Sverige ger hög prioritet åt stöd till vetenskaplig forskning som undersöker kopplingen mellan exponering för miljögifter och hälsoproblem, och har bidragit till internationell förståelse för en rad miljörelaterade hälsoproblem, med särskild tonvikt på barns hälsa. Också på internationell nivå har Sverige varit ledande när det gäller kemikaliefrågor och bidrog starkt till att utveckla OECD:s kemikalieprogram och den nyligen antagna Stockholmskonventionen om POP.

Trots denna tydliga framgång skulle Sverige kunna vidta ännu fler åtgärder för att förbättra sina resultat i fråga om miljö och hälsa, särskilt när det gäller att minska exponeringen för luftföroreningar, kemikalier och buller och att förbättra stadsbornas tillgång till grönområden. Kostnadseffektiviteten bör rutinmässigt beaktas vid valet av instrument för att nå målen i fråga om miljö och hälsa. Gränserna för bullerexponering överskrids ofta i vissa områden, och den viktigaste bullerkällan, trafiken, väntas fortsätta att öka. Det finns ett behov att förbättra kommunikationen med och utbildningen av allmänheten när det gäller upplevda hälsorisker, särskilt i fall där forskningen inte har fastställt hur stor den reella risken är (t.ex. i fråga om exponering för elektromagnetisk strålning). Statistiken visar att andelen grönområden minskar i kommuner med fler än 10 000 invånare (där ca 84 procent av befolkningen bor) trots det nationella målet att öka stadsbornas tillgång till grönområden för att uppmuntra till fysisk aktivitet och allmänt välbefinnande. I kombination med en mera stillasittande livsstil kan den försämrade tillgången till naturen förväntas bidra till att öka folkhälsoproblemen, t.ex. fetma och hjärtkärlsjukdomar.

Rekommendationer:

31. Intensifiera åtgärderna för att uppnå målen för miljön och människors hälsa, med erforderlig hänsyn till kostnadseffektiviteten och försiktighetsprincipen.
32. Fortsätta ansträngningarna att minska hälsorisker kopplade till luftkvaliteten inomhus.
33. Reducera koncentrationerna i luften av fina partiklar och troposfäriskt ozon, med erforderlig hänsyn till kostnadseffektivitet.
34. Fortsätta ansträngningarna att begränsa hälsoriskerna i samband med exponering för kemikalier (t.ex. kemikalier i produkter, bl.a.

- byggnadsmaterial) på det mest kostnadseffektiva sätt som står till buds.
35. Utforma och skydda flera grönområden i eller nära städerna och prioritera områden som kan erbjuda fritidsmöjligheter samtidigt som miljön skyddas.
 36. utveckla indikatorer för miljö och hälsa för att kunna övervaka vilka framsteg som görs i riktning mot de nationella målen och för att informera vid policybeslut; ytterligare förbättra kommunikationen med allmänheten om hälsoriskerna i samband med exponering för miljögifter.
 37. Vidta åtgärder för att mera systematiskt införliva prioriteringarna för miljö och hälsa på nationell nivå i planering och åtgärder på lokal nivå.

3. Internationella åtaganden

Sverige har fortsatt att spela en mycket aktiv roll i det internationella samarbetet för miljöskydd både på global och europeisk nivå. Det är ett av de få OECD-länder som är på väg att uppfylla sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet att begränsa utsläppen av växthusgaser: Sveriges åtagande är att begränsa ökningen av nationella utsläpp till 4 procent mellan 1990 och 2008 12 och landet har stabiliserat sina utsläpp sedan 1990. Dessutom uppställde Sverige år 2001 två nationella mål för minskning av växthusgasutsläppen som går mycket längre än åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Nivån på koldioxidutsläpp per BNP-enhet är bland de lägsta i OECD-länderna. Sverige har uppfyllt sina åtaganden enligt protokollen till Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, och har åstadkommit betydande minskningar av utsläppen av svaveloxider, kväveoxider, tungmetaller och organiska föroreningar, och är nära att uppfylla sitt mål enligt Sofiaprotokollet. I medvetande om att havsgående fartyg är en viktig källa till försurande utsläpp har Sverige experimenterat framgångsrikt med ekonomiska styrmedel för att uppmuntra till användning av lågsvavligt bränsle och installation av utrustning för kväveoxidrening på fartyg. Genom förbättrad kapacitet för avloppsvattenrening hos kommunerna och industrin minskades dessutom Sveriges utsläpp av en rad tungmetaller med mellan 60 procent och 90 procent i tid för att uppfylla målet enligt Helsingforskommissionen 1995, även om det fortfarande behövs fler åtgärder. Sverige har vidtagit kraftfulla åtgärder för att skydda de marina ekosystemen och minska trycket från fisket i sina nationella vatten. Trots stora nedskärningar i budgeten vid slutet av 1990-talet har landet bibehållit nivån på sitt offentliga utvecklingsbistånd (ODA) på över 0,7 procent av bruttonationalinkomsten och därigenom uppfyllt FN:s mål, och miljöbiståndet uppskattas utgöra minst 10 procent av dess totala utvecklingsbistånd. Sveriges resultat när det gäller att genomföra internationella avtal om gränsöverskridande transporter av farligt avfall och utfasningen av ozonförstörande ämnen är överlag mycket goda.

Det finns utrymme för förbättringar när det gäller Sveriges genomförande av sina internationella åtaganden och det internationella samarbetet. Även om Sverige med framgång har använt en rad ekonomiska styrmedel för att genomföra sin klimatpolitik har landet inte

systematiskt utnyttjat ekonomiska analyser för att kartlägga de mest kostnadseffektiva alternativen. Eftersom kostnaderna för minskning av växthusgaserna är tämligen höga på vissa områden skulle ekonomiska analyser kunna bidra till besparingar. I likhet med andra Östersjöländer misslyckades Sverige med att nå de ursprungliga målen enligt Helsingforskommissionen 1995 för minskning av utsläppen av näringsämnen i Östersjön och det förefaller osannolikt att man kan uppfylla 2005 års mål för kväve om inte flera åtgärder snabbt vidtas; finansieringen förblir ett problem. Även om Sverige generellt uppfyller det årliga målet att inspektera 25 procent av utländska fartyg som angör dess hamnar (i enlighet med Parisavtalet om hamnstatskontroll) tyder en färsk undersökning på att åtgärder bör vidtas för att förstärka inspektionernas miljöaspekter. I likhet med andra Östersjöflottor fortsätter de svenska fiskeflottorna att exploatera flera viktiga fiskbestånd på vad som anses vara ohållbara nivåer. Utan ett förbättrat regionalt samarbete för en ansvarsfull och hållbar förvaltning av gemensamma fiskbestånd är det osannolikt att Sverige kan nå sitt nationella mål att undvika att kommersiella fiskefångster överstiger återhämtningen till 2008. Nivåerna på vissa POP i de arktiska ekosystemen och i Östersjöns ekosystem är höga och börjar försämra värdet på en del naturresurser (t.ex. strömmingsfisket). Svensk lag tillåter inte export av använda produkter och utrustning (t.ex. kylskåp och frysar) som är beroende av freoner (CFCs), haloner eller andra ozonnedbrytande ämnen. En del exportörer följer inte ännu bestämmelserna. Påföljderna för olaglig handel med arter som skyddas av Konventionen om internationell handel med hotade växter och djur (CITES) är fortfarande låga i jämförelse med de möjliga vinsterna.

Rekommendationer:

38. Anta och genomföra en nationell marin strategi; särskilt vidta flera åtgärder för att minska kväveutsläppen i Östersjön för att uppfylla Helsingforskommissionens mål för 2005 samt nationella mål; intensifiera de förebyggande åtgärderna och skärpa påföljderna för oljeutsläpp; vidta åtgärder för att förbättra det regionala samarbetet om fiskeförvaltning, genom den internationella kommissionen för Östersjöfiske och EU; utarbeta en plan för skrotning av fartyg.
39. Ta fasta på att den internationella sjöfartsorganisationen IMO nyligen utsåg Östersjön till ett "särskilt känsligt havsområde" och fortsätta att främja regionala åtgärder för att minska utsläppen till luften av svaveloxider (SO_x), flyktiga organiska ämnen (VOCs) och kväveoxider (NO_x) från fartyg i Östersjön, med tonvikt på ekonomiska styrmedel.
40. Inom det nationella klimatskyddsprogrammet prioritera de mest kostnadseffektiva instrumenten för att uppmuntra till energibesparingar och användning av förnybara energikällor, och se över undantag (t ex för energiintensiv industri, och torv).
41. Stärka tullens kontroll av internationell frakt för att förhindra export av utrustning som innehåller (eller är utrustad för att använda) freoner, haloner eller andra ozonnedbrytande ämnen.

42. Fortsätta att systematiskt integrera miljöhänsyn i utvecklingsbiståndet och samtidigt upprätthålla eller öka de totala nivåerna av utvecklingsbiståndet.
43. Öka miljöbiståndet och tekniköverföringen till berörda länder öster om egentliga Östersjön för att främja att de gemensamma miljömålen uppnås (t.ex. i fråga om utsläpp av näringsämnen, sur nederbörd och flexibla mekanismer i fråga om klimatförändring).
44. Intensifiera tillsyn och beivrande av överträdelser vid kontrollpunkter av CITES-konventionen (konventionen om internationell handel med hotade växter och djur) och höja tillämpliga böter för att förstärka den avskräckande effekten.

Prop. 2004/05:150
Bilaga 2

Sammanställning av miljö kvalitetsmålen, delmålen och förslag om ändrade delmål

Prop. 2004/05:150
Bilaga 3

I denna bilaga används följande två förkortningar:

- MMP 1998 för Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183).
- MMP 2001 för Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

1. Begränsad klimatpåverkan

Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet skall uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Svenska utsläppen av växthusgaser skall som medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst 4 % lägre än utsläppen år 1990. Delmålet skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller för flexibla mekanismer. År 2050 bör utsläppen i Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxid-ekvivalenter per invånare och år, för att därefter minska ytterligare.		

2. Frisk luft

Luften skall vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Halten 5 mikrogram/m ³ för svaveldioxid som årsmedelvärde skall vara uppnådd i samtliga kommuner år 2005.		
2. Halterna 20 mikrogram/m ³ som årsmedelvärde och 100 mikrogram/m ³ som timmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak vara uppnådda år 2010.	2. Halten 20 mikrogram/m ³ som årsmedelvärde och halten 60 mikrogram/m ³ som 98-percentil och timmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak vara uppnådda år 2010.	2. Halterna 60 mikrogram/m ³ som timmedelvärde och 20 mikrogram/m ³ som årsmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak underskridas år 2010. Timmedelvärdet får överskridas högst 175 timmar per år.
3. Halten marknära ozon skall inte överskrida 120 mikrogram/m ³ som åtta timmars medelvärde år 2010.		
4. År 2010 skall utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Sverige, exklusive metan, ha minskat till 241 000 ton.		
	5. År 2015 skall halterna av partiklar inte överstiga: – för PM10: 35 µg/m ³ , 90-percentil, som dygnsmedelvärde och 20 µg/m ³ som årsmedelvärde. – för PM 2,5: 20 µg/m ³ , 90-percentil, som dygnsmedelvärde och 12 µg/m ³ som årsmedelvärde.	5. Halterna 35 mikrogram/m ³ som dygnsmedelvärde och 20 mikrogram/m ³ som årsmedelvärde för partiklar (PM10) skall underskridas år 2015. Dygnsmedelvärdet får överskridas högst 37 dygn per år. Halterna 20 mikrogram/m ³ som dygnsmedelvärde och 12 mikrogram/m ³ som årsmedelvärde för partiklar (PM2,5) skall underskridas år 2015. Dygnsmedelvärdet får överskridas högst 37 dygn per år.
	6. År 2010 skall halten benso(a)pyren inte överstiga 0,5 ng/m ³ (0,0005 µg/m ³) som årsmedelvärde.	6. Halten 0,3 nanogram/m ³ som årsmedelvärde för benso(a)pyren skall i huvudsak underskridas år 2015.

3. Bara naturlig försurning

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning skall underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen skall heller inte öka korrosionshastigheten i tekniska material eller kulturföremål och byggnader. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
	1. År 2010 skall högst 5 % av antalet sjöar och högst 15 % av sträckan rinnande vatten i landet vara drabbade av försurning som orsakats av människan.	
	2. Före år 2010 skall trenden mot ökad försurning av skogsmarken vara bruten i områden som försurats av människan och en återhämtning skall ha påbörjats.	
	3. År 2010 skall utsläppen i Sverige av svaveldioxid till luft ha minskat till 60 000 ton.	
	4. År 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.	

4. Giftfri miljö

Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2010 skall det finnas uppgifter om egenskaperna hos alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden. För ämnen som hanteras i högre volymer och för övriga ämnen som t.ex. efter inledande översiktliga tester bedöms som särskilt farliga skall uppgifter om egenskaperna finnas tillgängliga tidigare än 2010. Samma krav på uppgifter skall då gälla för såväl nya som existerande ämnen. Senast år 2020 skall det även så långt möjligt finnas uppgifter om egenskaperna hos alla oavsiktligt framställda och utvunna kemiska ämnen.	1. Senast år 2010 skall det finnas uppgifter om egenskaperna hos alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden. För ämnen som hanteras i högre volymer och för övriga ämnen som t.ex. efter inledande översiktliga tester bedöms som särskilt farliga skall uppgifter om egenskaperna finnas tillgängliga tidigare än 2010. Samma krav på uppgifter skall då gälla för såväl nya som existerande ämnen. Senast år 2020 skall det även finnas uppgifter om egenskaperna hos de mest betydande oavsiktligt bildade och utvunna kemiska ämnena.	
2. Senast år 2010 skall varor vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår.		
3. I fråga om utfasning av farliga ämnen skall följande gälla. Nyproducerade varor skall så långt det är möjligt vara fria från:		
– cancerframkallande, (cancerogena), arvsmassepåverkande (mutagena) och fortplantningsstörande (reprotoxiska) ämnen senast år 2007 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet,	–	–
– nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, så snart som möjligt, dock senast år 2005,	– nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, nya ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande, samt kvicksilver i återstående användning, så snart som möjligt, dock senast år 2005,	– nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, nya ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande, samt kvicksilver i återstående användning, så snart som möjligt, dock senast år 2007,
– övriga organiska ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande senast år 2010,	– övriga cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen, samt sådana ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande, senast år 2010 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet,	– övriga cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen, samt sådana ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande, senast år 2010 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet,
– övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande senast år 2015, – kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.	– övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande, samt kadmium och bly, senast år 2010.	– övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande, samt kadmium och bly, senast år 2010.

Dessa ämnen skall inte heller användas i produktionsprocesser om inte företaget kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada.	
Redan befintliga varor, som innehåller ämnen med ovanstående egenskaper eller kvicksilver, kadmium samt bly, skall hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön.	Redan befintliga varor, som innehåller ämnen med ovanstående egenskaper eller kvicksilver, kadmium samt bly, skall hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön. Spridning via luft och vatten till Sverige av ämnen som omfattas av delmålet skall minska fortlöpande.
Delmålet avser ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet avser även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive de som bildats oavsiktligt.	Delmålet omfattar ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet Infattar även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive de som bildats oavsiktligt.
4. Hälsa- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen skall minska fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer och nyckeltal som skall fastställas av berörda myndigheter. Under samma tid skall förekomsten och användningen av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material minska. Delmålet avser ämnen som inte omfattas av delmål 3.	
5. För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av delmål 3, skall det senast år 2010 finnas riktvärden fastlagda av berörda myndigheter. Riktvärdena skall ange vilka halter som får förekomma i miljön eller vilka halter människor högst får utsättas (exponeras) för. Syftet är att riktvärdena på sikt skall fastställas som miljö kvalitetsnormer.	5. För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av delmål 3, skall det senast år 2010 finnas riktvärden fastlagda av berörda myndigheter.
6. Förorenade områden skall vara identifierade och för minst 100 av de områden som är mest prioriterade med avseende på risker för människors hälsa och miljön skall arbetet med sanering och efterbehandling ha påbörjats senast år 2005. Minst 50 av de områden där arbete påbörjats skall dessutom vara åtgärdade.	–
–	6. Samtliga områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden skall vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010.
–	7. Åtgärder skall under åren 2005-2010 ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst inom 45 år. Det innebär att 10 procent eller motsvarande ca 130 av de prioriterade områdena skall vara åtgärdade under denna period.
–	7. Åtgärder skall under åren 2005-2010 ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst allra senast år 2050.

Förslagen till delmål 6 och 7 ingår i Naturvårdsverkets rapport Förslag till delmål för efterbehandling av förorenade områden 2005–2010 (dnr M2003/2755/Kk).

5. Skyddande ozonskikt

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

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. År 2010 skall utsläpp av ozonnedbrytande ämnen till största delen ha upphört.		

6. Säker strålmiljö

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

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. År 2010 skall halterna i miljön av radioaktiva ämnen som släpps ut från alla verksamheter vara så låga att människors hälsa och den biologiska mångfalden skyddas. Det individuella dostillskottet till allmänheten skall understiga 0,01 mSv per person och år från varje enskild verksamhet.		
2. År 2020 skall antalet årliga fall av hudcancer orsakade av solen inte vara fler än år 2000.	2. År 2020 skall antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolett strålning inte vara fler än år 2000.	2. År 2020 skall antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolett strålning inte vara fler än år 2000.
3. Riskerna med elektromagnetiska fält skall kontinuerligt kartläggas och nödvändiga åtgärder skall vidtas i takt med att sådana eventuella risker identifieras.		

7. Ingen övergödning

Halterna av gödande ämnen i mark och vatten skall inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God ekologisk status skall nås för sjöar och vattendrag samt för kustvatten.	–	–
2. Fram till år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat kontinuerligt från 1995 års nivå.	2. Fram till 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosfor från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 % från 1995 års nivå.	2. Fram till 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 procent från 1995 års nivå.
3. Senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 procent från 1995 års nivå till 38 500 ton.	3. Senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 procent från 1995 års nivå.	3. Senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväveföreningar från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 procent från 1995 års nivå.
4. Senast år 2010 skall utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå till 51 700 ton.		4. Senast år 2010 skall utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå.
5. Senast år 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.		

8. Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara, och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation. mark och vatten. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2005 skall berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Senast år 2010 skall minst hälften av de skyddsvärda miljöerna ha ett långsiktigt skydd.		1. Senast år 2005 skall berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Senast år 2010 skall minst hälften av de skyddsvärda miljöerna ha ett långsiktigt skydd och fördelas jämnt mellan de fem vattendistrikten. Minst 15 fiskefria områden skall finnas i varje vattendistrikt.
2. Senast år 2005 skall berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för restaurering av Sveriges skyddsvärda vattendrag eller sådana vattendrag som efter åtgärder har förutsättningar att bli skyddsvärda. Senast till år 2010 skall minst 25 % av de värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendragen ha restaurerats.		
3. Senast år 2009 skall vattenförsörjningsplaner med vattenskyddsområden och skyddsbestämmelser ha upprättats för alla allmänna och större enskilda ytvattentäkter. Med större ytvattentäkter avses ytvatten som nyttjas för vattenförsörjning till fler än 50 personer eller distribuerar mer än 10 m ³ per dygn i genomsnitt.		
4. Senast år 2005 skall utsättning av djur och växter som lever i vatten ske på sådant sätt att biologisk mångfald inte påverkas negativt.		
5. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.	5. År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000.	5. (Ändras ej).
6. Senast år 2009 skall det finnas ett åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur ytvattenstatus skall uppnås.	–	–

9. Grundvatten av god kvalitet

Grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning skall senast år 2010 ha ett långsiktigt skydd mot exploatering som begränsar användningen av vattnet.		
2. Senast år 2010 skall användningen av mark och vatten inte medföra sådana ändringar av grundvattennivåer som ger negativa konsekvenser för vattenförsörjningen, markstabiliteten eller djur- och växtliv i angränsande ekosystem.		
3. Senast år 2010 skall alla vattenförekomster som används för uttag av vatten som är avsett att användas som dricksvatten och som ger mer än 10 m ³ per dygn i genomsnitt eller betjänar mer än 50 personer per år uppfylla gällande svenska normer för dricksvatten av god kvalitet med avseende på föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet.		
4. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God grundvattenstatus skall uppnås.	–	–

10. Hav i balans samt levande kust och skärgård

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

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2010 skall minst 50 % av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 % av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast år 2005 skall ytterligare fem marina områden vara skyddade som reservat och berörda myndigheter skall ha tagit ställning till vilka övriga områden i marin miljö som behöver ett långsiktigt skydd.		1. Senast år 2010 skall minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast år 2005 skall ytterligare fem, och senast år 2010 därutöver ytterligare fjorton, marina områden vara skyddade som naturreservat och tillsammans utgöra ett representativt nätverk av marina naturtyper. Därutöver skall ett område med permanent fiskeförbud inrättas till 2006, för utvärdering till 2010 samt ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära och utsjöområden) inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015.
2. Senast år 2005 skall en strategi finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas.		
3. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.	3. År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000.	3. (Ändras ej).
4. Senast år 2010 skall de årliga totala bifångsterna av marina däggdjur uppgå till maximalt 1 % av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och oönskade fiskarter skall ha minimerats till nivåer som inte har negativ påverkan på populationerna.	4. Senast år 2010 skall de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd. Bifångster av sjöfåglar, oönskade fiskarter och ungfisk skall inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationerna eller på ekosystemet.	4. Senast år 2010 skall de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 procent av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och icke-målarter skall inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationerna eller ekosystemet.
5. Uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, skall senast år 2008 vara högst motsvarande återväxten, så att fiskbestånden kan fortleva och, om så är nödvändigt, återhämta sig.	5. Andelen fisk som fångas i fisket skall senast år 2010 inte vara större än att fiskens naturliga roll i ekosystemet bibehålls. Detta kräver också att bestånden återuppbyggs till nivåer betydligt över biologiskt säkra gränser.	5. Uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, skall senast år 2008 inte vara större än att det möjliggör en storlek och sammansättning på fiskbestånden som ger förutsättningar för att ekosystemets grundläggande sammansättning och funktion bibehålls. Bestånden skall ha återuppbyggs till nivåer betydligt över biologiskt säkra gränser.
6. Buller och andra störningar från båttrafik skall vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010.		
7. Genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning skall utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010.		

8. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten så att God ytvattenstatus kan uppnås.	–	–
--	---	---

Prop. 2004/05:150
Bilaga 3

11. Myllrande våtmarker

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

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. En nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar skall tas fram senast till år 2005.		
2. Samtliga våtmarksområden i Myrskyddsplan för Sverige skall ha ett långsiktigt skydd senast år 2010.		
3. Senast år 2004 skall inte skogsbilvägar byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller så att dessa våtmarker påverkas negativt på annat sätt.		3. Senast år 2006 skall skogsbilvägar inte byggas över våtmarker med höga natur- och kulturvärden eller på annat sätt byggas så att dessa våtmarker påverkas negativt.
4. I odlingslandskapet skall minst 12 000 hektar våtmarker och småvatten anläggas eller återställas fram till år 2010.		
5. Åtgärdsprogram skall senast till år 2005 finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.	5. År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000.	5. (Ändras ej).

12. Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010.		
2. Mängden död ved, arealen äldre lövrik skog och gammal skog skall bevaras och förstärkas till år 2010 på följande sätt: – mängden hård död ved skall öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad, – arealen äldre lövrik skog skall öka med minst 10 %, – arealen gammal skog skall öka med minst 5 %, – arealen mark föryngrad med lövskog skall öka.		
3. Skogsmarken skall brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.		
4. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.	4. År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000.	4. (Ändras ej).

13. Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapet och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2010 skall samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängsmark skall utökas med minst 5 000 ha och arealen hävdad betesmark av de mest hotade typerna skall utökas med minst 13 000 ha till år 2010.		
2. Mängden småbiotoper i odlingslandskapet skall bevaras i minst dagens omfattning i hela landet. Senast till år 2005 skall en strategi finnas för hur mängden småbiotoper i slättbygden skall kunna öka.		
3. Mängden kulturbärande landskapselement som vårdas skall öka till år 2010 med ca 70 %.		
4. Senast år 2010 skall det nationella programmet för växtgenetiska resurser vara utbyggt och det skall finnas ett tillräckligt antal individer för att långsiktigt säkerställa bevarandet av inhemska husdjursraser i Sverige.		
5. Senast år 2006 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.	5. År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000.	5. (Ändras ej).
6. Senast år 2005 skall ett program finnas för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader kan tas till vara.		

14. Storslagen fjällmiljö

Fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Skador på mark och vegetation orsakade av mänsklig verksamhet skall vara försumbara senast år 2010.		
2. Buller i fjällen från motordrivna fordon i terräng och luftfartyg skall minska och uppfylla följande specifikation, nämligen att – minst 60 % av terrängskotrar i trafik senast år 2015 skall uppfylla högt ställda bullerkrav (lägre än 73 dBA) – buller från luftfartyg senast år 2010 skall vara försumbart både inom regleringsområde klass A enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) och inom minst 90 % av nationalparksarealen.		
3. Senast år 2010 skall merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet ha ett långsiktigt skydd som vid behov omfattar skötsel och restaurering.		
4. Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.	4. År 2015 skall andelen berörda hotade arter ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000.	4. (Ändras ej).

15. God bebyggd miljö

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en lokalt och globalt god miljö. Natur- och kulturvärden skall tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Mål enligt MMP 1998 och delmål enligt MMP 2001	Miljömålsrådets förslag till delmål	Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:		
– hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,		– hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att transportbehovet minskar och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,
– hur kulturhistoriska och estetiska värden skall tas till vara och utvecklas,		
– hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas,		– hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftsliv, samt andelen hårdgjord yta i dessa miljöer fortsatt begränsas.
– hur energianvändningen skall effektiviseras, hur förnybara energiresurser skall tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft skall främjas.		– hur energianvändningen skall effektiviseras för att på sikt minskas, hur förnybara energiresurser skall tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft skall främjas.
2. Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dess värden. Samtidigt skall minst 25 % av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.		2. Bebyggelsens kulturhistoriska värden skall senast år 2010 vara identifierade och ha en långsiktigt hållbar förvaltning.
3. Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.		
4. År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgöra minst 15 % av ballastanvändningen.		4. År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år.

<p>5. Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall skall minska med minst 50 % till år 2005 räknat från 1994 års nivå samtidigt som den totala mängden genererat avfall inte ökar.</p>	<p>5. Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall skall minska med minst 50 % till år 2005 räknat från 1994 års nivå samtidigt som den totala mängden genererat avfall inte ökar. För matavfall gäller särskilt: – Senast 2010 skall minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling. – Senast år 2010 skall matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.</p>	<p>5. Den totala mängden genererat avfall skall inte öka och den resurs som avfall utgör skall tas till vara i så hög grad som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. Särskilt gäller att: – Mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall skall minska med minst 50 procent till år 2005 räknat från 1994 års nivå. – Senast år 2010 skall minst 50 procent av hushållsavfallet återvinnas genom materialåtervinning, inklusive biologisk behandling. – Senast år 2010 skall minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling. – Senast år 2010 skall matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling. – Senast år 2015 skall minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.</p>
<p>6. Samtliga avfallsdeponier har senast år 2008 uppnått enhetlig standard och uppfyller högt uppställda miljökrav enligt EU:s beslutade direktiv om deponering av avfall.</p>	<p>–</p>	<p>–</p>
<p>7. Miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre år 2010 än år 1995. Detta skall bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska.</p>	<p>–</p>	<p>7. Miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minskar och är lägre år 2010 än år 1995. Detta skall bl.a. ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska samt att andelen energi från förnybara energikällor ökar.</p>
<p>8. År 2020 skall byggnader och deras egenskaper inte påverka hälsan negativt. Därför skall det säkerställas att samtliga byggnader där människor vistas ofta eller under längre tid senast år 2015 har en dokumenterat fungerande ventilation, – radonhalten i alla skolor och förskolor år 2010 är lägre än 200 Bq/m³ luft och att – radonhalten i alla bostäder år 2020 är lägre än 200 Bq/m³ luft.</p>	<p>–</p>	<p>–</p>
<p>9. Senast 2010 skall minst 35 % av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling.</p>	<p>–</p>	<p>Ingår i delmål 5.</p>

<p>10. Senast år 2010 skall matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.</p>	<p>–</p>	<p>Ingår i delmål 5.</p>
---	----------	--------------------------

Prop. 2004/05:150
Bilaga 3

16. Ett rikt växt- och djurliv

Den biologiska mångfalden skall bevaras och dess nyttjande ske hållbart för nuvarande och framtida generationer. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald så att deras livskvalitet och välfärd säkras. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt dess funktioner och processer skall värnas. Arter skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation.

Regeringens förslag till delmål
1. Senast år 2010 skall förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.
2. År 2015 skall bevarandestatusen för hotade arter i landet ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har minskat med minst 30 procent jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.
3. Senast år 2007 skall det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast år 2010 skall biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

I förekommande fall anges akternas populärbeteckningar inledningsvis.

Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 262 , 27.09.1976 s. 201, Celex 31976L0262).

”Fågeldirektivet”: Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 25.4.1979, s.1, Celex 31979L0409), senast ändrat genom direktiv 97/49/EG (EGT L 223, 13.8.1997, s. 9, Celex 31997L0049).

”Växtskyddsmedelsdirektivet” – Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT nr L 230 , 19.08.1991 s.1, Celex 31991L0414).

”Art- och habitatdirektivet”: Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.07.1992 s. 7, Celex 31992L0043).

Rådets direktiv 92/75/EEG av den 22 september 1992 om märkning och standardiserad konsumentinformation som anger hushållsapparaters förbrukning av energi och andra resurser (EGT nr L 297, 13.10.1992 s. 16, Celex 31992L0075).

”IPPC-direktivet om samordnad prövning” – Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT nr L 257, 10.10.1996 s. 26, Celex 31996L0061).

”Biociddirektivet” – Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (EGT nr L 123, 24.4.1998 s. 1, Celex 31998L0123).

Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/37/EG av den 22 juni 1998 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om maskiner (EGT nr L207, 23.07.1998 s. 1, Celex 31998L0037).

Europaparlamentets och rådets direktiv 96/69/EG av den 8 oktober 1996 om ändring av direktiv 70/220/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot luftföroreningar genom avgaser från motorfordon (EGT nr L 282, 1.11.1996, s. 64, Celex 396L0069).

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG (EGT nr L 350, 28.12.1998 s. 58, Celex 31998L0070).

Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT nr L 182, 16.07.1999 s. 1, Celex 31999L0031).

”Direktivet om svavel i marina bränslen” – Rådets direktiv 1999/32/EG av den 26 april 1999 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen och om ändring av direktiv 93/12/EEG (EGT nr L 121, 11.05.1999 s. 13, Celex 31999L0032).

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/69/EG av den 13 oktober 1998 om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon och om ändring av rådets direktiv 70/220/EEG (EGT nr L 350, 28.12.1998, s. 1, Celex 31998L0069).

Kommissionens direktiv 1999/100/EG av den 15 december 1999 om anpassning till teknisk utveckling av rådets direktiv 80/1268/EEG om motorfordons koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning. (EGT nr L 334, 28.12.1999 s. 36, Celex 31999L0100).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/14/EG av den 8 maj 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om buller i miljön från utrustning som är avsedd att användas utomhus (EGT nr L 162, 03.07.2000 s. 1, Celex 32000L0014).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 244, 29.09.2000, s.1 Celex 32000R2037).

EG:s direktiv (2000/59/EG) om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (EGT nr L 332 , 28/12/2000 s. 81, Celex 32000L0059).

”Ramdirektivet för vatten” – Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 761/2001 av den 19 mars 2001 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS) (EGT nr L 114, 24.04.2001 s. 1, Celex 32001R0761).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (EGT nr L 106, 17.04.2001 s. 1, Celex32001L0018).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT nr L197, 21.07.2001 s. 30, Celex 32001L0042).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (EGT nr L283, 27.10.2001 s. 33, Celex 32001L0077).

”Direktivet om stora förbränningsanläggningar” – Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (EGT nr L 309, 27.11.2001 s. 1, Celex 32001L0080).

”Takt direktivet” – Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (EGT nr L 309, 27.11.2001 s. 22, Celex 32001/0081).

"Det sjätte miljöhandlingsprogrammet" – Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT nr L 242 , 10.09.2002 s. 1)

Kommissionens meddelande Mot en strategi för att skydda och bevara den marina miljön (KOM (2002) 539 slutlig).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller (EGT nr L 189, 18.07.2002 s. 12, Celex 32002L0049).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda (EGT nr L 1, 04.01.2003 s. 65, Celex 2003L0091).

”WEEE-direktivet – Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter WEEE (Waste of Electrical and Electronic Equipment) (EGT nr L 37, 13.02.2003 s. 24, Celex 32003L0096).

"Det sjätte miljöhandlingsprogrammet" – Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram (EGT nr L 242, 10.09.2002 s1, Celex 32002D1600).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/17/EG av den 3 mars 2003 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen (EGT nr L 76, 22.03.2003 s. 10, Celex 32003L0017).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel (EGT nr L 123, 17.05.2003 s. 42, Celex 32003L0123).

”HASS-direktivet” – Rådet direktiv 2003/122/EURATOM om kontroll av slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet och herrelösa

strålkällor, HASS (High Activity Sealed Sources) (EGT nr L 346, 31.12.2003 s. 57, Celex 32003L0346).

Prop. 2004/05:150

Bilaga 4

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energiförbrukande produkter och om ändring av rådets direktiv 92/42/EEG (KOM/2003/0453 slutlig).

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster (KOM/2003/0739 slutlig – COD 2003/0300).

Rådets förordning (EG) nr 1590/2004 av den 26 april 2004 om inrättande av ett program för bevarande, karakterisering, insamling och nyttjande av genetiska resurser inom jordbruket och upphävande av förordning (EG) nr 1467/94 (EGT nr L 304, 30.09.2004 s. 1).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG av den 11 februari 2004 om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi och om ändring av direktiv 92/42/EEG (EGT nr L 52, 21.02.2004 s. 50. Celex32004L0008).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EGT nr L 134, 30.04.2004 s. 1, Celex 32004L0017).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EGT nr L 134, 30.04.2004 s. 114, Celex 32004L0018).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/26/EG av den 21 april 2004 om ändring av direktiv 97/68/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från förbränningsmotorer som skall monteras i mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg (EGT nr L 146, 30.04.2004 s. 1, Celex 32004L0026).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EGT nr L 143, 30.04.2004 s. 56, Celex 32004L0035).

”Fjärde dotterdirektivet” – Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften (EGT nr L23, 26.01.2005 s. 3, Celex 32004L0107).

Meddelande från Kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén om Formulering av en temainriktad strategi för stadsmiljö (KOM (2004) 60 slutlig).

Förklaringar till förekommande förkortningar och begrepp

- Agenda 21** Handlingsprogram för hållbar utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Handlingsplanen innebär att människor och organisationer på alla nivåer i samhället ändrar de vanor och beteenden som skadar miljön. Målet är att få bukt med miljöproblemen och utrota fattigdomen. Orden Agenda 21 står för "dagordning för det 21:a århundradet".
- Baltic 21** Agenda 21 för Östersjöregionen, Baltic 21, är ett långsiktigt mellanstatligt samarbete i Östersjöregionen sedan 1988 med syfte att nå en hållbar utveckling. Arbetet omfattar Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Tyskland, Ryska Federationens nordvästra del, Sverige och EU.
- BAT** Best Available Techniques – Bästa tillgängliga teknik.
- Bq** Becquerel, enhet som anger en strålkällas styrka.
- Biologisk mångfald** I konventionen om biologisk mångfald definieras biologisk mångfald som variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Detta innefattar mångfald inom och mellan arter och av ekosystem.
- Biologiska resurser** I enlighet med konventionen om biologisk mångfald, artikel 2: "Biologiska resurser" innefattar genetiska resurser, organismer eller delar av dessa, populationer eller varje annan biotisk komponent hos ekosystem med faktisk eller potentiell användning eller värde för mänskligheten.
- CAFE** Clean Air for Europe – EU:s luftvårdsstrategi.
- CAP** Common Agricultural Policy – EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
- CBD** Convention on Biological Diversity – Konventionen om biologisk mångfald.
- CFC** Klorfluorkarboner.
- CDM** Clean Development Mechanism – Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling.
- CEHAPE** Children's Environment and Health Action Plan for Europe – WHO-Europas handlingsplan för barns miljö och hälsa.
- CITES** Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – Konventionen om handel med utrotningshotade vilda växter och djur.
- CLRTAP** Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution – FN:s luftvårdskonvention.
- CSD** United Nations Commission on Sustainable Development – FN:s kommission för hållbar utveckling.

dB	Decibel, A-vägningen används normalt för trafikbuller.
Dioxiner	Klorerade derivat av dibenso-1,4-dioxin och dibensofuran.
DDT	Diklordifenyltrikloretan.
EECCA	Eastern Europe, Caucasus and Central Asia – tolv länder i forna Sovjetunionen, inklusive Ryssland.
Ekosystem	Summan av de arter som lever i ett system samt den abiotiska (fysiska, icke levande) miljön som de lever i och det utbyte de levande varelserna har med varandra och med den abiotiska miljön.
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme, EU:s miljölednings- och miljörevisionsförordning (EG nr 761/2001).
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations – FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.
Flexibla mekani- nismer	Åtgärder mot klimatpåverkan som kompletterar insatser i det egna landet (exempel: handel med utsläppsrätter samt miljöinvesteringar i andra länder).
Formas	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.
Funktionell mångfald	Alternativa arter som utför samma funktion.
Furan	Femledad heteroaromatisk förening med hög reaktivitet mot olika kemiska reagens.
GMO	Genetiskt modifierade organismer.
GWh	Gigawattimme = en miljard wattimmar, se Wh.
Ha	Hektar, ytmått, 100 ar (1 ar = 100 m ²).
Habitat	Ett handlingsprogram som världens statschefer kom överens om att genomföra i respektive länder vid FN:s världskonferens i Istanbul 1996 (HABITAT II). Den har stora likheter med den överenskommelse som träffades vid världskonferensen i Rio 1992 (Agenda 21). Ordet Habitat står för boplat. Det som skiljer Habitat och Agenda 21 åt är att Agenda 21 primärt har miljömässiga utgångspunkter medan Habitat har bebyggelse som utgångspunkt.
HASS	High Activity Sealed Sources – starka slutna strålkällor.
HELCOM	Helsingforskommissionen om Östersjöns marina miljö.
HCFC	Klorfluorkolväten.
Hållbart nyttjande	I enlighet med konventionen om biologisk mångfald, artikel 2: Nyttjande av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls.
IAEA	International Atomic Energy Agency – FN:s internationella atomenergiorgan.
ICAO	International Civil Aviation Organization – Internationella luftfartsorganisationen.
ICES	International Council for the Exploration of the Sea – Internationella havsforskningsrådet.

ICNIRP	International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection – Internationella strålskyddskommissionen för ickejoniserande strålning.
ICRP	International Commission on Radiological Protection – Internationella strålskyddskommissionen.
IIIEE	Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet.
IMO	International Maritime Organization – Internationella sjöfartsorganisationen.
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change – Klimatkonventionens vetenskapliga panel.
IPP	Integrated Product Policy – Integrerad produktpolitik.
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources – Internationella naturvårdsunionen.
KemI	Kemikalieinspektionen.
KI	Konjunkturinstitutet.
Klimp	Klimatinvesteringsprogram.
kton	Kiloton = tusen ton.
Koldioxid-ekvivalent	Mått på mängd växthusgaser, där bidraget från varje enskild gas har räknats om till den mängd koldioxid som har samma inverkan på klimatet.
Kolsänka	Process som tar upp och binder koldioxid, (exempel: skogstillväxt).
KRAV	För att få kalla en produkt ekologisk måste den ha producerats enligt EG:s regler för ekologisk produktion. EG:s regler omfattar odling, djurhållning, livsmedelsförädling, märkning, import, kontroll och marknadsföring av ekologiska produkter. Produktionen skall årligen kontrolleras av en godkänd kontrollorganisation. I Sverige är KRAV ekonomisk förening godkänd som kontrollorganisation för ekologisk produktion. KRAV får regelbundna besök av Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket som kontrollerar att EG:s regler följs.
LCA	Life-Cycle Assessment – Livscykelanalys.
LIFE	The Financial Instrument for the Environment – EU:s miljöfond.
LIP	Lokala investeringsprogram.
MAB	Man and the Biosphere Programme – FN-program som omfattar ett tvärsnitt av discipliner inom forskning och praktik för hållbar utveckling och bevarande av biologisk mångfald.
Mistra	Stiftelsen för miljöstrategisk forskning.
mton	Megaton = en miljon ton.
mSv	Millisievert, enhet som anger effektiv stråldos.
MWh	Megawattimme = En miljon wattimmar, se Wh.
Natura 2000	Nätverk inom EU för att hejda utrotningen av djur och växter och för att förhindra att deras livsmiljöer förstörs.
NEA	Nuclear Energy Agency – OECD:s kärnenergibyrå.
NILS	Nationell inventering av landskapet i Sverige.
NO_x	Kväveoxider utom dikväveoxid (lustgas).

Nutek	Verket för näringslivsutveckling.
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.
PAH	Polycykliska aromatiska kolväten.
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10).
PCB	Polyklorerade bifenyler.
pH	potential of Hydrogen. pH-värdet är ett mått på hur sur eller alkalisk (basisk) en lösning är, dvs. hur mycket vätejoner den innehåller.
POM	Programmet för odlad mångfald.
POP	Persistent Organic Pollutions – Långlivade organiska föroreningar.
PM2,5	Partiklar mindre än 2.5 mikrometer (0.0025 millimeter).
PM10	Partiklar mindre än 10 mikrometer (0.01 millimeter).
PPM	Parts per million genom volym, dvs. miljontedelar.
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area – Särskilt känsligt havsområde.
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – Förslag till ny kemikalielagstiftning inom EU.
ROT	Skatteavdrag för reparation och om- och tillbyggnader.
SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management – FN:s globala kemikaliestrategi.
SGI	Statens geotekniska institut.
SGU	Sveriges geologiska undersökning.
Sida	Styrelsen för Internationellt Utvecklingsarbete.
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SSI	Statens strålskyddsinstitut.
TWh	Terawattimme = tusen miljarder wattimmar, se Wh.
SUFOR	Sustainable Forestry in Southern Sweden – forskningsprogram om uthålligt skogsbruk i södra Sverige.
UNDESA	United Nation Department of Economic and Social Affairs – FN:s avdelning för ekonomiska och sociala ärenden.
UNDP	United Nations Development Programme – FN:s utvecklingsprogram.
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe – FN:s ekonomiska kommission för Europa.
UNEP	United Nations Environment Programme – FN:s miljöprogram.
UV	Ultraviolett strålning, strålning med våglängd(er) mindre än det violetta ljuset och större än röntgens.
VOC	Volatile Organic Compounds – Flyktiga organiska ämnen.
WEEE	Waste of Electrical and Electronic Equipment – EG-direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (2002/96/EG).
Wh	Wattimme. Den energi som förbrukas då effekten 1 watt utvecklas under en timme.
WIPO	World Intellectual Property Organization – Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten.

WSSD	World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 2002 – Världstoppmötet om hållbar utveckling, Johannesburg, Sydafrika.	Prop. 2004/05:150 Bilaga 5
WTO	World Trade Organization – Världshandelsorganisationen.	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 maj 2005

Närvarande: Statsrådet Ringholm, ordförande, och statsråden Sahlin, Pagrotsky, Messing, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, M. Johansson, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan.

Föredragande: Lena Sommestad

Regeringen beslutar proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag