

# Regeringens proposition

## 2004/05:150

Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

Prop.  
2004/05:150

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 maj 2005

*Bosse Ringholm*

*Lena Sommestad*  
(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

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

Miljöpolitiken under de senaste årtiondena har varit framgångsrik. Effekterna av försurning och övergödning har avtagit och påverkan på människors hälsa av föroreningar i utomhusmiljön har minskat. Trots att miljösituationen i många avseenden har förbättrats under senare år kvarstår svårlösta problem som innebär risker för människor. Det råder stora svårigheter inom ett par områden där det är osäkert om det är möjligt att nå miljökvalitetsmålen inom en generation.

I enlighet med vad regeringen har aviserat i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) görs i denna proposition en fördjupad utvärdering av systemet med miljökvalitetsmål och delmål samt de tre åtgärdsstrategier som antogs 2001. Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* kommer att behandlas i en särskild proposition senare under 2005.

I propositionen föreslår regeringen att miljökvalitetsmålen ändras enligt följande:

- Systemet kompletteras med ett sextonde miljökvalitetsmål, *Ett rikt växt- och djurliv*, om biologisk mångfald. Till miljökvalitetsmålet föreslås tre delmål.

# Regeringens proposition

## 2004/05:150

Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

Prop.  
2004/05:150

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 maj 2005

*Göran Persson*

*Lena Sommestad*  
(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

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

Miljöpolitiken under de senaste årtiondena har varit framgångsrik. Effekterna av försurning och övergödning har avtagit och påverkan på människors hälsa av föroreningar i utomhusmiljön har minskat. Trots att miljösituationen i många avseenden har förbättrats under senare år kvarstår svårlösta problem som innebär risker för människor. Det råder stora svårigheter inom ett par områden där det är osäkert om det är möjligt att nå miljö kvalitetsmålen inom en generation.

I enlighet med vad regeringen har aviserat i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) görs i denna proposition en fördjupad utvärdering av systemet med miljö kvalitetsmål och delmål samt de tre åtgärdsstrategier som antogs 2001. Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* kommer att behandlas i en särskild proposition senare under 2005.

I propositionen föreslår regeringen att miljö kvalitetsmålen ändras enligt följande:

- Systemet kompletteras med ett sextonde miljö kvalitetsmål, *Ett rikt växt- och djurliv*, om biologisk mångfald. Till miljö kvalitetsmålet föreslås tre delmål.

- För de nuvarande femton miljö kvalitetsmålen föreslås att fem nya delmål antas, att sjutton delmål får en ändrad lydelse och att nio delmål utgår.

Regeringens uppfattning är att den tydliga miljömålsstruktur som nu har etablerats effektiviserar mål- och resultatstyrningen av arbetet med att lösa de stora miljöproblemen, särskilt som den kombinerats med ett tydligt uppföljningssystem. Som en del i utvecklingen har regeringen därför sett över de åtgärdsstrategier som fastlades 2001. I de tre strategierna behandlas effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Regeringens utgångspunkt är att utnyttja kostnadseffektiva åtgärder som bidrar till att flera miljö kvalitetsmål kan uppnås på samma gång och som bidrar till att även andra politiska mål kan uppnås.

Det nuvarande systemet med miljö kvalitetsmål är väsentligt mer överblickbart och fungerar effektivare än den tidigare målstrukturen inom miljöområdet. Regeringens bedömning är dock att systemet kan förbättras, bl.a. genom att olika aktörers roller tydliggörs. Till exempel redovisar regeringen hur det särskilda sektorsansvaret för miljö kommer att förändras så att vissa myndigheters arbetsinsatser begränsas utan att kvaliteten försämras.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	8
2	Ärendet och dess beredning.....	9
2.1	Miljömålsrådet .....	9
2.2	Övriga underlag till miljö kvalitetsmålen .....	10
2.3	OECD-rapport.....	12
2.4	Övriga underlag .....	12
2.5	Begrepp och förkortningar.....	13
3	Fördjupad utvärdering av systemet med miljö kvalitetsmål .....	14
3.1	Måluppfyllelse i ett generationsperspektiv .....	14
3.2	En aktivare vattenpolitik .....	15
3.3	Nyttan av att uppnå miljö kvalitetsmålen .....	16
3.4	Utveckling av miljö kvalitetsmålen med delmål .....	19
4	Hållbar utveckling – Miljöpolitiken i relation till andra politiska områden .....	23
4.1	Miljö och folkhälsa .....	25
4.2	Miljö och barns hälsa .....	28
4.3	Miljö och jämställdhet .....	31
5	Begränsad klimatpåverkan .....	34
6	Frisk luft .....	35
6.1	Delmål 1 om halten av svaveldioxid.....	36
6.2	Ändrat delmål 2 om halten av kvävedioxid .....	37
6.3	Delmål 3 om halten av marknära ozon .....	37
6.4	Delmål 4 om utsläpp av flyktiga organiska ämnen.....	38
6.5	Nytt delmål 5 för partiklar .....	38
6.6	Nytt delmål 6 för benso(a)pyren .....	39
6.7	Åtgärder .....	40
6.8	Kommande fördjupade utvärdering .....	41
6.9	Konsekvenser .....	42
7	Bara naturlig försurning .....	43
7.1	Delmål 1 om försurning av sjöar och rinnande vatten.....	44
7.2	Delmål 2 om försurning av skogsmarken .....	45
7.3	Ändrat delmål 3 om utsläpp av svaveldioxid.....	45
7.4	Delmål 4 om utsläpp av kväveoxider.....	46
7.5	Åtgärder .....	47
7.6	Kommande fördjupande utvärdering .....	48
7.7	Konsekvenser .....	48
8	Giftfri miljö .....	49
8.1	Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd .....	53
8.2	Ändrat delmål 1 om kunskap om egenskaper hos kemiska ämnen.....	55
8.3	Delmål 2 om information om farliga ämnen i varor .....	57
8.4	Ändrat delmål 3 om utfasning av farliga ämnen.....	60
8.5	Delmål 4 om fortlöpande minskning av hälso- och miljö risker med kemiska ämnen .....	64
8.6	Ändrat delmål 5 om riktvärden för miljö kvalitet.....	66

8.7	Nya delmål 6 och 7 om efterbehandling av förorenade områden.....	67
8.8	Konsekvenser av den nya kemikalielagstiftningen, REACH, och relaterade förslag .....	71
8.9	Kommande fördjupade utvärdering .....	75
9	Skyddande ozonskikt.....	76
9.1	Delmål 1 om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen .....	77
10	Säker strålmiljö.....	81
10.1	Delmål 1 om minskade utsläpp av radioaktiva ämnen ....	84
10.2	Ändrat delmål 2 om minskad förekomst av hudcancer ...	85
10.3	Delmål 3 om kontroll över riskerna med elektromagnetiska fält .....	87
10.4	Strålskyddsforskning.....	88
11	Ingen övergödning.....	90
11.1	Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd ....	92
11.2	Ramdirektivet för vatten .....	93
11.3	Delmål 1 om åtgärdsprogram utgår .....	94
11.4	Ändrat delmål 2 om utsläpp av fosforföreningar .....	95
11.5	Ändrat delmål 3 om utsläpp av kväveföreningar .....	98
11.6	Ändrat delmål 4 om utsläpp av ammoniak .....	101
11.7	Delmål 5 om utsläpp av kväveoxider.....	102
11.8	Ytterligare insatser och uppdrag .....	102
11.9	Uppföljning av miljö kvalitetsmålet <i>Ingen övergödning</i> .....	102
11.10	Konsekvenser .....	103
12	Levande sjöar och vattendrag .....	104
12.1	Ändrat delmål 1 om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer .....	106
12.2	Delmål 2 om åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag.....	108
12.3	Delmål 3 om vattenförsörjningsplaner.....	110
12.4	Delmål 4 om utsättning av djur och växter.....	111
12.5	Delmål 5 om hotade arter.....	113
12.6	Delmål 6 om åtgärdsprogram utgår .....	115
13	Grundvatten av god kvalitet .....	116
13.1	Delmål 1 om skydd av grundvattenförande geologiska formationer.....	117
13.2	Delmål 2 om grundvattennivåer.....	118
13.3	Delmål 3 om rent dricksvatten.....	119
13.4	Delmål 4 om åtgärdsprogram utgår .....	120
14	Hav i balans samt levande kust och skärgård.....	124
14.1	Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd ....	127
14.2	Ändrat delmål 1 om skydd av marina miljöer och kust- och skärgårdsområden .....	128
14.3	Delmål 2 om en strategi för kulturarv och odlingslandskap .....	133
14.4	Delmål 3 om åtgärdsprogram för hotade marina arter....	133
14.5	Ändrat delmål 4 om minskning av bifångster.....	135

14.6	Ändrat delmål 5 om anpassning av uttaget av fisk .....	136
14.7	Delmål 6 om begränsning av buller och andra störningar från båttrafik .....	138
14.8	Delmål 7 om minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg .....	139
14.9	Delmål 8 om åtgärdsprogram för god ytvattenstatus utgår .....	141
14.10	Kommande fördjupade utvärdering .....	141
15	Myllrande våtmarker .....	143
15.1	Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd ....	144
15.2	Delmål 1 om en nationell strategi för skydd och skötsel .....	144
15.3	Delmål 2 om skydd av våtmarker i myrskyddsplanen....	145
15.4	Ändrat delmål 3 om skogsbilvägar .....	147
15.5	Delmål 4 om våtmarker i odlingslandskapet .....	148
15.6	Delmål 5 om åtgärdsprogram för hotade arter .....	150
15.7	Kommande fördjupade utvärdering .....	150
16	Levande skogar .....	152
16.1	Delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark .....	155
16.2	Delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald .....	159
16.3	Delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden.....	161
16.4	Delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter .....	162
16.5	Kommande fördjupade utvärdering .....	163
17	Ett rikt odlingslandskap .....	165
17.1	Delmål 1 om skötsel av ängs- och betesmarker .....	167
17.2	Delmål 2 om småbiotoper .....	168
17.3	Delmål 3 om skötsel av kulturbärande landskaps-element .....	169
17.4	Delmål 4 om växt- och husdjursgenetiska resurser .....	169
17.5	Delmål 5 om åtgärdsprogram för hotade arter .....	170
17.6	Delmål 6 om värdefulla ekonomibyggnader.....	171
17.7	Kommande fördjupade utvärdering .....	171
18	Storslagen fjällmiljö .....	173
18.1	Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd ....	174
18.2	Delmål 1 om skador på mark och vegetation.....	175
18.3	Delmål 2 om buller .....	176
18.4	Delmål 3 om natur- och kulturvärden .....	178
18.5	Delmål 4 om hotade arter .....	179
18.6	Kommande fördjupade utvärdering .....	179
19	God bebyggd miljö .....	181
19.1	Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd ....	183
19.2	Ändrat delmål 1 om planeringsunderlag .....	184
19.3	Ändrat delmål 2 om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.....	186
19.4	Delmål 3 om buller .....	189
19.5	Ändrat delmål 4 om naturgrus .....	192
19.6	Nytt delmål om avfall .....	193
19.7	Delmål 6 om avfallsdeponier utgår .....	198

19.8	Ändrat delmål 7 om energianvändning m.m. i byggnader.....	199
19.9	Delmål 8 om inomhusmiljö .....	200
20	Ett rikt växt- och djurliv .....	203
20.1	Delmål 1 om att hejda förlusten av biologisk mångfald .....	213
20.2	Delmål 2 om minskad andel hotade arter .....	215
20.3	Delmål 3 om hållbart nyttjande.....	219
20.4	Uppföljning .....	222
20.5	Kunskapsuppbyggnad och spridning av kunskap .....	223
20.6	Samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget .....	226
21	Strategier för att uppnå miljö kvalitetsmålen .....	228
21.1	Övergripande om strategierna.....	228
21.2	En strategi för effektivare energianvändning och transporter .....	252
21.3	En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp .....	290
21.4	En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö .....	316
22	Länsstyrelser och kommuner.....	337
22.1	Länsstyrelsernas miljömålsarbete .....	337
22.2	Kommunerna som aktörer i omställningsarbetet .....	343
23	Svenskt miljöarbete inom EU.....	348
24	Internationellt miljösamarbete.....	353
24.1	Internationell samverkan, en grundsten i den svenska miljöpolitiken.....	354
24.2	Internationellt miljösamarbete för att bidra till att uppnå svenska miljö kvalitetsmål .....	356
24.3	Internationellt miljösamarbete för regionalt och globalt miljöskydd .....	357
24.4	Internationellt miljösamarbete för att skydda miljön för de fattigaste .....	358
24.5	Sveriges deltagande i det regionala samarbetet i Europa .....	358
24.6	Sveriges medverkan i det globala samarbetet.....	360
25	Ytterligare verktyg i miljöarbetet – effektivare miljöarbete.....	362
25.1	Särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och miljöledning hos myndigheter .....	362
25.2	Medverkan från olika aktörer – roller och sektorsansvar .....	369
25.3	Forskning och utveckling.....	370
25.4	Utbildning .....	373
26	Lagstiftning m.m. ....	375
27	Uppföljning och utvärdering .....	380
27.1	Nyckeltal, indikatorer, finansiering för miljöövervakning.....	380
27.2	Miljömålsrådet och nästa fördjupade redovisning till riksdagen .....	384

27.3	Miljömålsmyndigheternas arbete med konsekvens- analyser .....	390	Prop. 2004/05:150
27.4	Värdet och kostnaderna av att uppnå miljö kvalitets- målen.....	391	
27.5	Värdering av nyttan med miljöarbetet .....	391	
27.6	Konsekvenser av de föreslagna åtgärderna.....	394	
Bilaga 1	Sammanfattningen ur Miljömålsrådets rapport Miljömålen – allas vårt ansvar.....	398	
Bilaga 2	OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004 – OECD:s miljögranskning av Sverige – slutsatser och rekommendationer, kapitel 1.....	404	
Bilaga 3	Sammanställning av miljö kvalitetsmålen, delmålen och förslag om ändrade delmål.....	416	
Bilaga 4	Omnämnda EG-direktiv och andra rättsakter.....	436	
Bilaga 5	Förklaringar till förekommande förkortningar och begrepp.....	440	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 maj 2005.....	445	



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag om

1. ett sextonde miljö kvalitetsmål, *Ett rikt växt- och djurliv* (kapitel 20),
2. tre delmål under miljö kvalitetsmålet *Ett rik växt- och djurliv* (avsnitt 20.1, 20.2 och 20.3),
3. två nya och ett ändrat delmål under miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* (avsnitt 6.2, 6.5 och 6.6),
4. ett ändrat delmål under miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (avsnitt 7.3),
5. två nya och tre ändrade delmål under miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö* (avsnitt 8.2, 8.4, 8.6 och 8.7),
6. att ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö* utgår (avsnitt 8.7),
7. ett ändrat delmål under miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* (avsnitt 10.2),
8. tre ändrade delmål under miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* (avsnitt 11.4, 11.5 och 11.6),
9. att ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* utgår (avsnitt 11.3),
10. ett ändrat delmål under miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* (avsnitt 12.1),
11. att ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* utgår (avsnitt 12.6),
12. att ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* utgår (avsnitt 13.4),
13. tre ändrade delmål under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* (avsnitt 14.2, 14.5 och 14.6),
14. att ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* utgår (avsnitt 14.9),
15. ett ändrat delmål under miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* (avsnitt 15.4),
16. fyra ändrade och ett nytt delmål under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (avsnitt 19.2, 19.3, 19.5, 19.6 och 19.8),
17. att två delmål under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* utgår (avsnitt 19.6 och 19.7).

## 2 Ärendet och dess beredning

På förslag av regeringen i propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige fattade riksdagen i april 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljö-kvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). I sitt betänkande anförde Miljö- och jordbruksutskottet att det är delmål- en snarare än de allmänt formulerade miljö-kvalitetsmålen som kommer att utgöra underlag för miljöpolitiska åtgärder och prioriteringar inom olika samhällssektorer. Mot den bakgrunden borde det enligt utskottets mening ankomma på riksdagen att ta ställning till hur målsättningen för detta arbete skulle formuleras (bet. 1998/99:MJU6 s. 34). Med anledning av vad utskottet anfört begärde riksdagen att regeringen skulle återkomma till riksdagen med redovisning och förslag angående delmålen under vart och ett av de nya miljö-kvalitetsmålen. I dag är delmålen 71 till antalet.

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

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

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

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

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

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

Förslagen i denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den Socialdemokratiska regeringen och Vänsterpartiet.

### 2.1 Miljömålsrådet

Genom en ändring i Naturvårdsverkets instruktion inrättades Miljömålsrådet den 1 januari 2002. Miljömålsrådet är ett organ för samråd och

samverkan i arbetet med att uppnå de av riksdagen fastställda miljö-kvalitetsmålen.

Sedan 2002 lämnar Miljömålsrådet årligen en redovisning till regeringen beträffande utvecklingen av arbetet med att uppnå miljö-kvalitetsmålen. Den senaste rapporten, Miljömålen – när vi dem? de Facto 2004, överlämnades till regeringen den 4 juni 2004 (dnr M2004/1795/Mk).

Genom 2003 års regleringsbrev för Naturvårdsverket uppdrogs till Miljömålsrådet att senast i slutet av februari 2004 lämna underlag till en fördjupad utvärdering av läget när det gäller infriandet av miljö-kvalitetsmålen. Rådet inkom den 27 februari 2004 med rapporten Miljömålen – allas vårt ansvar! En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 1. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2004/622/Mk). Förslagen behandlas i kapitel 6-24.

## 2.2 Övriga underlag till miljö-kvalitetsmålen

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i december 2003 redovisat förslag till nya delmål för miljö-kvalitetsmålet *Frisk luft*. Uppdraget redovisades genom rapporten Nya miljö-kvalitetsnormer och delmål för miljö-kvalitetsmålet Frisk luft (dnr M2003/4056/Mk). Rapporten har remissbehandlats inom ramen för remissen av Miljömålen – allas vårt ansvar! Förslagen behandlas i kapitel 6.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utarbetat förslag till delmål för sanering och efterbehandling av förorenade områden för perioden 2005–2010. Uppdraget avsåg såväl statliga som privata insatser för att nå miljö-kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Rapporten Förslag till delmål för efterbehandling av förorenade områden 2005–2010 överlämnades i september 2003. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2003/2755/Kk). Förslagen behandlas i kapitel 8.

I juli 2002 tillkallade regeringen en kommission – som antog namnet Havsmiljökommissionen – med uppdraget att sammanfatta kunskapsläget avseende miljö-tillståndet i Sveriges kust- och havsområden, att utforma övergripande strategier på kort och lång sikt samt att föreslå åtgärder som kan bryta den pågående negativa utvecklingen i havsmiljön, så att de tre miljö-kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* kan nås till 2020. I juni 2003 överlämnade kommissionen sitt betänkande Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns hos Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2003/2247/Na). Förslagen behandlas i kapitlen 8, 11, 14 och avsnitten 21.3–4

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten Miljö-kvalitetsmålet Skyddande ozonskikt (rapport 5253). Uppdraget redovisades till regeringen den 3 oktober 2002. Ärendet har remissbehandlats. En remissammansättning finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2002/3187/Kk). Förslaget behandlas i kapitel 9.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat hur biotop-skyddsbestämmelserna kan omfatta ytterligare typer av vattenanknutna biotoper i limniska, marina och brackvattenmiljöer. Uppdraget redovisades i januari 2003 i rapporten Biotop-skydd för vattenanknutna biotoper. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remiss-svaren finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2003/23/Na). Förslagen behandlas i kapitel 12.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag belyst de ekologiska konsekvenserna av utsättningar av främmande arter i vattenmiljön och utrett möjligheterna att ta fram indikatorer för förändrad biologisk mång-fald på grund av introducerade främmande arter. Uppdraget redovisades i mars 2004 med rapporten Ekologiska konsekvenser av utsättning av främmande arter till sötvattensmiljön. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och samhällsbyggnadsdeparte-mentet (dnr M2004/728/Na). Förslagen behandlas i kapitel 12.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har på regeringens uppdrag före-slagit ett marint område helt fredat från fiske. Uppdraget redovisades våren 2004 i rapporten Utredning av möjligheten att införa fiskestopp i ett skyddat marint område. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2004/647/Na). Förslagen behandlas i kapitel 14.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag i december 2003 inkommit med rapporten Regelverk och praxis för lång-siktigt skydd av skogsmark. Rapporten har remissbehandlats och en sam-manställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbygg-nadsdepartementet (dnr M2003/4062/Na). Förslagen behandlas i kapitel 16.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i mars 2004 inlämnat rapporten Frivilligt miljöklassystem för snöskotrar. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och samhälls-byggnadsdepartementet (dnr M2004/886/Mk). Förslagen behandlas i kapitel 18.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utrett frågor om miljö- och hälsoskyddskrav för avloppsslam och dess användning samt om åter-föring av fosfor. Rapporten Aktionsplan för återföring av fosfor ur av-lopp redovisades till regeringen i december 2002. Rapporten har remiss-behandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2002/4113/Kk). Förslagen behandlas i kapitel 19 och avsnitt 21.3.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i augusti 2003 inkommit med förslag till ett 16:e miljökvalitetsmål. I rapporten Ett rikt växt- och djurliv – Förslag till miljökvalitetsmål för biologisk mångfald föreslår Naturvårdsverket att miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* skall inrättas. Miljökvalitetsmålet föreslås få sex delmål. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2003/2623/Na). För-slagen behandlas i kapitel 20.

Centrum för biologisk mångfald (CBM) redovisade i mars 2004 ett uppdrag om Sveriges genomförande av konventionen om biologisk mångfald (dnr M2002/1573/Na). Uppdraget redovisades i tre delar genom följande rapporter:

- Sveriges genomförande av konventionen om biologisk mångfald med avseende på främmande arter och genotyper.
- Traditionell kunskap och lokalsamhällen – artikel 8j i Sverige.
- Hur behandlas biologisk mångfald i MKB?

Rapporterna har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren för rapporten Traditionell kunskap om lokalsamhällen finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2004/728/Na). Förslagen behandlas i kapitel 20.

Naturvårdsverket har i februari 2004 inkommit med rapporten Åtgärdsprogram för hotade arter – översyn och strategier inför 2004–06, Redovisning av ett regeringsuppdrag (dnr M2004/505/Na). Frågorna behandlas i huvudsak i kapitel 20.

### 2.3 OECD-rapport

Sekretariatet för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) genomförde under december 2003 en granskning av Sveriges nationella och internationella miljöpolitik. Granskningen resulterade i rapporten OECD Environmental Performance Review of Sweden 2004 som blev offentlig i oktober 2004 (dnr M2003/2645/I). Dess slutsatser och rekommendationer återges i bilaga 2.

### 2.4 Övriga underlag

Aktiebolaget Svenska Miljöstyrningsrådet har i skrivelser den 15 januari och den 6 mars 2001 samt den 9 oktober 2003 tagit upp frågan om behovet av lättnader och stimulans för organisationer att ansluta sig till EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsförordning, EMAS (dnr M2001/233/Hm, M2003/2994/Hm). Frågan behandlas i avsnitt 21.1.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat de ekonomiska styrmedel som tillämpas i Sverige i dag samt en bedömning av deras miljöstyrande effekt. Rapporten Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning lämnades i juni 2003 (dnr M2003/2152/Hm). Frågan behandlas i kapitel 21.1.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten Giftfria och resurssnåla kretslopp. Uppdraget redovisades till regeringen i april 2004. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2004/1204/Kk). Förslagen behandlas i kapitel 21.

Naturvårdsverket har i februari 2004 redovisat ett regeringsuppdrag om det särskilda sektorsansvaret för ekologisk hållbar utveckling i rapporten Myndigheternas miljöansvar. Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2004/634/Hm). Förslagen behandlas i avsnitt 25.1.

Naturvårdsverket har i december 2003 redovisat ett uppdrag om utvärdering av myndigheternas miljöledningsarbete i rapporten Miljöledning i statliga myndigheter – En utvärdering. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö-

och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2003/3965/Hm). Förslagen Prop. 2004/05:150 behandlas i avsnitt 25.1.

Naturvårdsverket har i september 2004 kommit in med en promemoria Prioriterad forskning och annat vetenskapligt stöd – underlag till miljömålspropositionen (dnr M2003/3433/Hm). I promemorian redovisas prioriterade kunskapsområden. Promemorian är ett komplement till den kunskaps- och forskningsstrategi som Naturvårdsverket redovisade i november 2003 som underlag till den forskningspolitiska propositionen. Frågan behandlas i avsnitt 25.3.

Riksrevisionen har i februari 2005 inkommit med rapporten Miljömålsrapportering – för mycket och för lite (dnr M2005/1145/Mk). I rapporten redovisar Riksrevisionen sin granskning av om rapporteringen från uppföljningen mot de femton nationella miljö kvalitetsmålen motsvarar de riktlinjer som följer av riksdagens beslut 2001 om propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. Rapporten behandlas i avsnitt 27.2.

Konjunkturinstitutet har i oktober 2004 inlämnat rapporten Samhälls-ekonomiskt underlag till miljömålspropositionen (dnr M2004/3191/Mk). I rapporten har befintliga värderingsstudier omarbetats och kopplats till de olika delmålen för att, där så är möjligt, få en indikation på det monetära värdet av att uppnå de olika delmålen. Frågan behandlas främst i kapitel 28.

## 2.5 Begrepp och förkortningar

I bilaga 4 redovisas fullständiga namn och nummer på de EG- och Euratom-direktiv som i propositionstexten endast redovisas med s.k. populärnamn.

I bilaga 5 finns en förteckning över använda förkortningar och begrepp med förklaringar.

### 3 Fördjupad utvärdering av systemet med miljö kvalitetsmål

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Arbetet med att uppnå de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. De 15 miljö kvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling. Hållbar utveckling behandlas i kapitel 4.

Enligt proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) avser regeringen vart fjärde år lämna en fördjupad utvärdering av arbetet med miljö kvalitetsmålen till riksdagen. Syftet är att klarlägga hur arbetet med miljö kvalitetsmålen går samt lämna förslag om medel eller mål behöver korrigeras. Den här propositionen är regeringens första fördjupade utvärdering av arbetet med att nå de antagna miljö kvalitetsmålen med delmål.

#### 3.1 Måluppfyllelse i ett generationsperspektiv

Regeringens strävan är att de stora miljöproblemen skall vara lösta 25 år efter att riksdagen 1999 fastställde systemet med miljö kvalitetsmål. Miljöpolitiken under de senaste årtiondena har haft framgångar. Effekterna av försurning och övergödning har avtagit och påverkan på människors hälsa av föroreningar i utomhusmiljön har minskat. Trots att miljösituationen i många avseenden har förbättrats kvarstår emellertid svårösta problem som innebär risker för människor. Det gäller t.ex. luftföroreningar i form av partiklar och ozon, som allt tydligare framstår som allvarliga riskfaktorer även vid låga exponeringsnivåer. Andra svårösta problem är buller, radon samt tungmetaller och stabila miljögifter i livsmedel och i miljön. Sunda inne- och utemiljöer samt skadesäkra produkter är av grundläggande betydelse för folkhälsan. Dessa uppgifter är därför ett viktigt gemensamt uppdrag där ett betydelsefullt steg tas med denna proposition.

Regeringen anser att arbetet med att uppnå de delmål som riksdagen har lagt fast kommer att medföra omfattande miljöförbättringar, vilket i sin tur innebär goda förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålen inom en generation.

Det råder dock stora svårigheter inom vissa områden där det är osäkert om det är möjligt att nå miljö kvalitetsmålen inom en generation. Två av de fem mål som är svåra att nå är *Levande skogar* och *Ingen övergödning*. För dessa mål noteras dock att miljöpåverkan 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 mycket svåra att nå är dels målet *Giftfri miljö*, dels *Begränsad klimatpåverkan*. När det gäller miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* gör regeringen bedömningen att målet blir svårt att nå eftersom måluppfyllelsen är beroende av andra nationers agerande och av att andra miljö kvalitetsmål

uppnås, t.ex. *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning*. 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. En avgörande utmaning inför framtiden är att förhindra att nya miljöproblem uppstår. För att klara detta måste sambanden mellan ekonomisk tillväxt och miljöbelastning brytas, produktions- och konsumtionsmönstren måste bli hållbara. I Sverige har detta skett bl.a. när det gäller utsläpp av växthusgaser för uppvärmning och energiproduktion men inte inom transportsektorn. Regeringen bedömer därför att en fortsatt utveckling av åtgärder inom ramen för de tre åtgärdsstrategierna som riksdagen har antagit (strategin för effektiv energianvändning och transporter, strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp samt strategin för hushållning av mark och vatten och en god bebyggd miljö) är viktig i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Det krävs också ett omfattande samarbete mellan alla länder för att klara de stora miljöproblem som världssamfundet står inför, som klimatpåverkan, brist på dricksvatten, förorenad luft i tätorter, utarmning av den biologiska mångfalden, utfiskning och okontrollerad kemikalieanvändning. 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.

Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, effekterna av en ökad miljömedvetenhet och medvetenhet om samband mellan miljö och folkhälsa samt en rad andra faktorer kan å andra sidan leda till en mer positiv utveckling än vad som i dag går att förutse.

Regeringen anser att det finns goda skäl att tro att omfattande miljöförbättringar kommer att uppnås men att det kommer att kräva stora insatser. Målet att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta är därför en stor utmaning och ett uttryck för en stark viljeriktning. Möjligheterna att klara detta förutsätter bl.a. att alla krafter i samhället drar åt samma håll och att engagemanget och miljöarbetet hos företag, kommuner och hushåll m.fl. ökar.

Den första fördjupade utvärderingen av arbetet och utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen visar att målens tillkomst har inneburit att nya idéer, nya samarbeten och nya samverkansformer utvecklats. Många aktörer bidrar på betydande sätt i arbetet för att miljö kvalitetsmålen skall nås. Samarbetet mellan myndigheter har fördjupats och fortsätter att utvecklas.

Regeringen anser att miljömålsarbetet med sin systematik, delmål, vägledande åtgärdsstrategier och regelbundna utvärderingar skapar stabilitet och kontinuitet samtidigt som det stimulerar och är pådrivande för att förnya och utveckla miljöpolitiken.

### 3.2 En aktivare vattenpolitik

Försämringen av miljö tillståndet i vattensystemen är ett av de områden som sammantaget är mest problematiskt att komma till rätta med. En bidragande orsak till den negativa utvecklingen är att miljöföränd-



ringar i hav, sjöar och rinnande vatten inte är lika synbara för människan som de är på land, varför skadorna blir värre innan de uppmärksammas. Orsakssambanden är också sämre kända när det gäller de marina ekosystemen. Detta har bl.a. medfört att vidtagna åtgärder inte fullt ut lett till önskat resultat. Miljöarbetet i många vattenecosystem ligger därför utvecklingsmässigt efter miljöarbetet på land. Enligt Miljömålsrådets uppföljning av miljömålsarbetet ”Miljömålen – när vi dem” (de Facto 2004) blir det svårt att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. I likhet med Havsmiljökommissionen (SOU 2003:72) bedömer regeringen att det blir svårt att även nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Utvecklingen i våra vattenmiljöer är inte hållbar. Det gäller utfiskning, övergödning, anrikning av stabila gifter samt etablering av främmande arter och stammar av fisk. Det är inte bara stora natur- och kulturvärden som står på spel utan även betydande ekonomiska värden. Regeringens bedömning är att ambitionsnivån måste höjas när det gäller insatserna för att förbättra situationen i våra vattenmiljöer. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en sammanhållen och miljömålsövergripande nationell strategi för en långsiktigt hållbar havsmiljö. En god grund för en mer aktiv vattenpolitik när det gäller sötvatten och kustvatten utgörs av den process som inletts i de nyligen inrättade fem svenska vattendistrikten där vattenmyndigheterna bl.a. kommer att utveckla skräddarsydda åtgärds- och övervakningsprogram. Regeringen avser att noga följa denna nya vattenförvaltning för att snabbt kunna identifiera eventuella ytterligare åtgärder för att stödja vattenmyndigheternas arbete.

### 3.3 Nyttan av att uppnå miljökvalitetsmålen

**Regeringens bedömning:** En miljömässigt hållbar utveckling ger positiva välfärdseffekter som en god livsmiljö och folkhälsa, bevarad biologisk mångfald, bevarad produktionsförmåga för ekosystemen och skydd av natur- och kulturlandskapet. En sådan utveckling utgör också grunden för delar av den ekonomiska utvecklingen. Arbetet inom den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling handlar om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer möjligheter till en god livsmiljö, folkhälsa och välfärd.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Ekosystemens förmåga att anpassa sig till påverkan*

Ett ekosystem kan definieras som en fungerande enhet av samspelet mellan djur, växter och den fysiska miljön. Vår välfärd är beroende av ekosystemens produktionsförmåga, samtidigt som mänskliga aktiviteter påverkar densamma. Det biologiskt rika kulturlandskapet har formats och brukats av människan under tusentals år. Kulturella värden bidrar positivt till samhällets utveckling och har stor betydelse för folkhälsan, medan faktorer som luftföroreningar, buller och andra miljöfaktorer påverkar folkhälsan negativt. Natur- och kulturupplevelser har stor betydelse för folkhälsan. Miljö och folkhälsa behandlas särskilt i avsnitten 4.1 och 4.2.

Mänskliga aktiviteter som utsläpp av gifter eller överutnyttjandet av fisk förändrar dynamiken i ekosystemen, men ekosystemen påverkas även av naturliga störningar, som t.ex. en storm eller en brand. Nya forskningsresultat visar att ekosystem kan förlora sin förmåga att hantera störningar – såväl naturliga som de som människan framkallar. Vad som bestämmer förmågan att hantera störningar, dvs. deras förmåga att klara av förändringar och kunna vidareutvecklas varierar mellan olika ekosystem. Bland annat kan långsamt stigande näringshalter i sjöar leda till att sjöarna förlorar denna förmåga och därmed blir känsligare för störningar. I dag har vetenskapen bara börjat förstå vad förmågan att klara förändring och kunna vidareutvecklas består i, men det är tydligt att biologisk mångfald spelar en central roll. Den biologiska mångfalden kan upprätthålla funktioner i exempelvis korallrev och säkerställer därmed produktionen av naturresurser och ekosystemtjänster. Ekosystemets tjänster har ett väsentligt ekonomiskt värde, ofta i form av kollektiva nyttigheter. Exempel på detta är att naturen dirigerar vattenkretslopp som reglerar klimat, renar luft och vatten, lagrar och cirkulerar näringsämnen, absorberar och bryter ner gifter och producerar fisk. Vidare kan ekosystemen erbjuda människor upplevelser av skönhet, inspiration och ökad livskvalitet.

För att säkerställa en hållbar utveckling är det nödvändigt att minska människans samlade negativa påverkan på ekosystemen och därmed undvika en försämring av ekosystemens kapacitet att producera livsnödvändiga resurser och ekosystemtjänster. Dessutom bör nyttjande av naturresurser anpassas till ekosystemens kapacitet att långsiktiga producera dessa resurser. Det är viktigt att försöka förbättra ekosystemens förmåga att hantera olika störningar och förändringar. Allt fler studier visar att ekosystem kan reagera drastiskt på små förändringar. Ett ekosystem med låg förmåga att klara förändring och kunna vidareutvecklas kan förefalla opåverkat och fortsätta att vara produktivt tills en störning driver systemet över en tröskel, till ett tillstånd som är oönskat ur ekologisk synvinkel. Ett sådant ekosystem har förlorat sin motståndskraft och blivit sårbart. Sådana ekosystemförändringar kan vara oåterkalleliga och hårt drabba de näringar och samhällen, som är beroende av de naturresurser och tjänster som går förlorade. Vi utgår ofta från att ekosystemen har en förmåga att reparera sig själva när vi slutar fiska, minskar gödningen eller tar bort giftutsläppen. Men en framväxande kunskapsbild från den nya forskningen visar att vi inte längre kan ta en sådan återhämtning för given, eftersom ekosystem som passerat ett tröskelvärde kan vara svåra, eller omöjliga att återställa.

### *Samhällets sårbarhet och vår beredskap*

Händelser som tsunamikatastrofen i Asien i december 2004, stormen i Sydsverige i januari 2005 och de senaste årens översvämningar har på ett dramatiskt sätt visat att vi lever i ett samhälle som i många avseenden är sårbart. Naturhändelser som stormar, översvämningar samt sabotage, utsläpp av kemikalier eller andra olyckor kan få stora konsekvenser för samhället och miljön. Samhällets känslighet för klimatförändringar är stor inom flera viktiga områden, som säkra transporter, säker elförsörjning, dammsäkerhet, areella näringar och människors hälsa. För att

minska de negativa konsekvenserna behöver vi ha en god krisberedskap men även ett hållbart samhällsbyggande där den långsiktiga planeringen för hur vi använder mark och vatten tar hänsyn till risker för sådana händelser. En framtida sårbarhet beror till stor del på hur vi i dag planerar och tar hänsyn till dessa förändringar genom olika anpassningar och genom att öka säkerhetsmarginalerna, där stor risk finns.

De sociala och ekonomiska värdena av den biologiska mångfalden och de ekologiska tjänsterna blir allt viktigare med ändrade befolkningsmönster och ökad påfrestning på miljön genom förändrade konsumtionsmönster och produktionssätt. En biologisk mångfald bidrar till både lindring av och anpassning till klimatförändringar. En bred variation i vilda och odlade växter ger en större möjlighet för framtida anpassningar efter stora naturhändelser och klimatförändringar och det är viktigt för livsmedelssäkerheten. Ekosystem som har god förmåga att klara förändring och kunna vidareutvecklas minskar samhällets sårbarhet och ökar vår långsiktiga valfrihet. Den långsiktiga hållbarheten gynnas bäst av ett förhållningssätt där den biologiska och kulturella mångfalden beaktas både i dagens och i framtidens samhällsutveckling.

Flera myndigheter, däribland Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten, Kustbevakningen, Statens strålskyddsinstitut och Lantmäteriverket, arbetar för att förebygga olyckor och för att bygga upp en god beredskap om en olycka ändå skulle inträffa. I kapitel 10 berörs strålningsrelaterade olyckor och i kapitel 14 utsläpp av olja vid sjötransporter.

I propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261) tog regeringen upp frågor som rör bl.a. kemikalieolyckor, transport av farligt gods och större olyckor till sjöss, nedfall av radioaktiva ämnen, naturolyckor och dammsäkerhet. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen om bl.a. mål för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar. Regeringen arbetar kontinuerligt med frågeställningar som rör risker för miljöolyckor och avser framöver att lämna ytterligare en proposition om samhällets säkerhet.

### *Kostnaden för miljöproblemen*

Dagens miljöproblem medför avsevärda kostnader genom försämrad folkhälsa, förstörelse av det fysiska kulturarvet och utarmning av såväl förnybara som icke-förnybara naturresurser, produktionsförluster och materialförstöring. Luftföroreningar som partiklar, kvävedioxid och ozon är exempel på föroreningar som orsakar olika typer av besvär och sjukdomar, t.ex. för tidig död i sjukdomar i hjärta/kärl samt i lungsjukdomar. Uppskattningar har visat att upp till 1 700 förtida dödsfall per år i landet som helhet kan vara orsakade av exponering för ozon samt över 1 000 förtida dödsfall kan förmodas ha samband med partiklar i omgivningsluften. Därtill kommer ökad dödlighet i cancersjukdomar, som i Sverige uppskattas till flera hundra per år till följd av luftföroreningar. Skador på människors hälsa från kemiska föroreningar innefattar bl.a. kemiskt framkallad astma och neurologiskt relaterade sjukdomar.

Det finns också andra kostnader förknippade med miljöförstöring. Produktionsbortfallet inom det svenska jordbruket på grund av marknära

ozon bedöms vara betydande. Även skogen påverkas av ozon. Luftföroreningar påskyndar också nedbrytningen av metaller, kalksten, gummi och plaster och skadar kulturhistoriskt värdefulla byggnader, statyer och fornlämningar. Kemiska föroreningar skadar mark och vatten och bidrar därmed till förlusten av biologisk mångfald, att mark inte kan användas till bebyggelse eller för jordbruksproduktion och att vatten inte kan användas till vattentäkt.

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) uppskattades kostnaden för samhället av miljöproblemen till minst 20 miljarder kronor per år. Den beräkningen innefattar miljöpåverkan som drabbar samhället i form av utebliven produktion eller utgifter för hushållen, företagen och den offentliga sektorn medan upplevda välfärdsförändringar inte ingår i kalkylen. Inför denna proposition har underlaget om samhällets kostnader för miljöpåverkan kompletterats med underlag om nyttan av att nå ett flertal delmål. Nyttan har värderats monetärt med hjälp av värderingsstudier. Resultatet visar att nyttan i form av förbättrad hälsa tack vare minskade luftföroreningar, gifter samt rekreativvärden i skogsmark innebär betydande värden, se tabell 1 i kapitel 28.

### 3.4 Utveckling av miljö kvalitetsmålen med delmål

**Regeringens bedömning:** Kriterierna för hur delmål bör utformas ligger fast. Det innebär att delmålen bör vara tidsatta, möjliga att följa upp samt lätta att kommunicera till dem som skall bidra till att de nås. Tillsammans med regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålen innebär tydliggör delmålen vad som krävs för att miljö kvalitetsmålen skall uppnås.

Miljömålsrådet bör i framtida rapporter om utvecklingen för arbetet med miljö kvalitetsmålen redovisa även de delmål som uppnåtts. När förslag till nya delmål formuleras bör de vara realistiska att uppnå men med en fortsatt hög ambition, även om det innebär att det blir svårt att nå de mest ambitiöst formulerade målen.

**Miljömålsrådets förslag:** Regeringens bedömning av hur delmålen bör utvecklas ligger i linje med inriktningen hos Miljömålsrådets förslag.

**Remissinstanserna:** *Ekonomistyrningsverket* och *Stockholm Environment Institute* förespråkar att de delmål som handlar om åtgärdsplaner etc. efterhand byts ut mot mer effektinriktade mål. *Banverket* delar Miljömålsrådets syn att målhierarkin i miljömålsarbetet bör byggas upp på ett sådant sätt att miljö kvalitetsmålen och deras delmål är lätta att förstå och tillämpa i berörda verksamheter.

#### Skälen för regeringens bedömning

Strukturen för systemet med 15 miljö kvalitetsmål samt numera 71 delmål till dessa fastlades efter förslag i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 13–16, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). De nu gällande delmålen samt förslagen i denna proposition redovisas i bilaga 3.

I propositionen slogs bl.a. fast att miljö kvalitetsmålen skall kunna utvecklas i takt med att erfarenhet och kunskap erhålls om hur miljön skall förbättras.

Målstrukturen:

1. Miljö kvalitetsmålen – f.n. 15 till antalet – som definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot. Miljö kvalitetsmålen fastställs av riksdagen som även skall fastställa eventuella ändringar av och tillägg till miljö kvalitetsmålen.
2. Delmål för miljö kvalitetsmålen som anger att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation. Även delmålen fastställs av riksdagen.

Miljö kvalitetsmålen beskriver den kvalitet eller det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturreсурser som är långsiktigt hållbar. Beskrivningen är övergripande och i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier valde regeringen att utveckla bedömningen av det tillstånd som skall råda när miljö kvalitetsmålen uppnåtts. I denna proposition återges denna bedömning under ”Miljö kvalitetsmålets bakgrund och innebörd” i redovisningen av respektive miljö kvalitetsmål.

Då tidpunkten när miljö kvalitetsmålen skall vara uppnådda närmar sig får tolkningen av miljö kvalitetsmålen innebörd en ökad betydelse eftersom de olika punkterna under miljö kvalitetsmålen innebörd framstår som preciserade delar av miljö kvalitetsmålen och därför får en status liknande delmålen. Från och med 2009 års fördjupade utvärdering bör därför riksdagen fastställa miljö kvalitetsmålen innebörd. Detta påverkar arbetet med den framtida utvecklingen av systemet med miljö kvalitetsmål (se avsnitt 27.2).

### *Översyn av delmålen*

Nya delmål bör kunna utformas när det behövs för arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen men mer systematiska förändringar bör ske i samband med de återkommande fördjupade utvärderingarna av systemet (se avsnitt 26.2). I propositionen angav regeringen fem grundläggande värden som skall vara utgångspunkt för att utforma delmål till miljö kvalitetsmålen och åtgärder för att nå dem samt fyra kriterier. De grundläggande värdena, som bör gälla även fortsättningsvis, är:

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

Följande kriterier gäller för delmålen:

- De skall vara tydliga och överskådliga.
- De skall vara uppföljningsbara på kort och lång sikt.
- De skall ingå i en heltäckande struktur.

- De skall kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete.

Dessa kriterier bör ligga fast. Vissa förtydliganden är dock motiverade. Beträffande de två första punkterna bör delmål vara så formulerade att de är lätta att kommunicera till användare inom myndighetssfären men även i samhället i övrigt. För att kunna följas upp bör delmålen vara uttryckligt tidsatta.

Systemet med miljö kvalitetsmål innebär att miljöpolitiken arbetar med ett generationsperspektiv, vilket är mycket långsiktigt också i den politiska beslutsprocessen. Långsiktigheten är nödvändig eftersom arbetet med att infria miljö kvalitetsmålen utgör den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling där grunden är ett generationsmål. Miljö kvalitetsmålen beskriver ett önskvärt tillstånd och inte preciserade utsläppsminskningar, vilket några av de äldre miljömålen gjorde. De senare blev ofta inaktuella när kunskapen förändrades. Med denna uppläggning behövs delmål som mer exakt preciserar mål för arbetet under vägen och för vilka tidsperspektivet är kortare. Mot den bakgrunden kommer systemet efter hand att behöva kompletteras med nya uppsättningar av delmål som successivt ersätter de delmål som löpt ut (se avsnitt 27.2). För varje miljö kvalitetsmål har regeringen dessutom gjort en övergripande bedömning i ett antal preciserade punkter av vilket tillstånd som råder när målet i fråga har uppnåtts.

Systemet med miljö kvalitetsmålen med delmål behöver kompletteras med åtgärder som bidrar till att målen infrias. I denna proposition redovisar regeringen vissa åtgärder som bidrar till att målen kan infrias. De som påverkar flera miljö kvalitetsmål redovisas huvudsakligen i de tre åtgärdsstrategierna i kapitel 21.

Delmålen täcker inte ett lika brett fält som miljö kvalitetsmålen gör. En orsak är att det har varit svårt att formulera delmål för alla aspekter. Samtidigt anser regeringen att delmålens antal bör begränsas. En annan orsak är att regeringen bedömer att omställningen mot ett hållbart samhälle kan bli effektivare om vissa områden prioriteras högre under vissa perioder för att få lägre prioritet under andra och vice versa. Andra faktorer, som det samhällsekonomiska läget, påverkar också intensiteten i omställningsarbetet.

Delmål som uppnås utgår ur uppsättningen av delmål. En konsekvens av detta är att Miljömålsrådets årliga redovisning riskerar att ge en mer negativ bild av utvecklingen än vad det verkliga utfallet är. Enligt Miljömålsrådets rapport Miljömålen – när vi dem (de Facto 2004) är läget positivt för 24 delmål, för 33 behövs ytterligare åtgärder och i 14 fall verkar det vara svårt att nå delmålen. När slutdatum för delmålen infaller är det lätt att fokusera på de delmål som inte nås och att bortse från att stora delar av miljöarbetet utvecklas positivt. I Miljömålsrådets rapporter bör därför också de delmål som uppnåtts och klarats av redovisas. En sådan uppföljning är även viktig för att säkerställa att läget för ett tidigare uppnått delmål är fortsatt god.

Ett skäl till att vissa delmål är svåra att nå är att regeringen såväl i propositionen Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) som i denna proposition har valt att formulera förslag till delmål på en ambitiös nivå även om avsikten är att de skall vara rea-

listiska att nå. Det måste dessutom finnas ett tydligt samband mellan miljökvalitetsmål och delmål i så måtto att delmålen tydligt gör det möjligt att infria miljökvalitetsmålet. Med en ambitiös målsättning är risken för att misslyckas med enskilda delmål betydande. Samtidigt är delmål med en hög ambitionsnivå en förutsättning för att kunna nå miljökvalitetsmålen inom en generation.

Miljökvalitetsmålen och delmålens relation till miljöbalken behandlas i kapitel 26.

#### *Målstrukturen behöver renodlas*

Det finns ett behov av att renodla delmålen eftersom gränsen mellan åtgärder och delmål i vissa fall varit otydlig. I denna proposition föreslår regeringen med utgångspunkt i Miljömålsrådets bedömning därför flera förändringar som i praktiken innebär att skillnaden mellan delmål och åtgärdsförslag tydliggörs.

I avsnitt 27.2 behandlar regeringen Miljömålsrådets framtida arbete. I det arbetet kommer att ingå att lämna förslag inför den fördjupade utvärdering som planeras till 2009 i enlighet med vad som aviserats i propositionen Svenska miljösmål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 s. 230–231).

#### *Relation till miljömålen inom olika sektorer*

Riksdagen har i samband med att den antagit politiska mål för vissa sektorer fastställt miljösmål för dessa. Detta gäller bl.a. transport-, energi-, konsument- och skogsbrukssektorerna. Miljökvalitetsmålen med delmål och sektorsmålen för miljö utgör tillsammans delar av en sammanhållen miljöpolitik. I denna proposition behandlas endast miljökvalitetsmålen med delmål. Översynen av sektorsmålen för miljö sker i samband med att de politiska målen för respektive sektor behandlas. Vidare behandlas det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet i avsnitt 25.1.

#### *Miljökonsekvenser av utredningsförslag*

Vikten av att miljöhänsyn integreras i alla centrala politikområden avhandlas bl.a. under avsnitt 25.1. Det är viktigt att ställa krav på att alla utredningar skall beskriva miljökonsekvenserna av sina förslag. Detta kan göras genom ett tillägg i kommittéförordningen (1998:1474) och avsikten är att vid nästa översyn komplettera förordningen i det avseendet.

## 4 Hållbar utveckling – Miljöpolitiken i relation till andra politiska områden

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. De 15 miljökvalitetsmålen preciserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Arbetet med miljömålen skall vara en integrerad del i regeringens samlade politik för utveckling och välfärd för att vi skall kunna åstadkomma en hållbar utveckling.

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens samlade politik. Det betyder att alla politiska beslut skall utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. Samhället skall tillfredsställa sina aktuella behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Regeringen presenterade sin strategi för hållbar utveckling i april 2004 En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig (skr. 2003/04:129). Strategin har tre utgångspunkter. Den första är att hållbar utveckling i Sverige endast kan uppnås inom ramen för globalt och regionalt samarbete. Ett hållbart samhälle karaktäriseras av solidaritet, såväl mellan generationer som mellan länder. Den andra är att strävan mot hållbar utveckling måste integreras i alla politikområden. Regeringen vill skapa ett hållbart samhälle där mål inom olika politikområden är ömsesidigt stödjande och förstärker varandra i en positiv utveckling. Målkonflikter skall hanteras med ett långsiktigt perspektiv. Den tredje utgångspunkten är att ytterligare nationella insatser krävs för att långsiktigt värna och investera i resurser som utgör basen för hållbar utveckling så som naturresurser, infrastruktur och bebyggelse, samt mänskliga resurser som hälsa och kunskap.

Regeringens idé om ett hållbart Sverige är att hälsa, miljö och välfärd värnas samtidigt som samhällsbyggandet i sig, moderniseringen av vårt land i resurseffektiv riktning, skapar stora möjligheter till nya jobb och ekonomiska framgångar nu och i framtiden. Detta kräver en ökad samordning och samstämmighet från den övergripande visionen till de konkreta åtgärderna. Samstämmighet behövs också mellan mål för olika resurser som miljö, människors hälsa, kompetens och infrastruktur och specifika mål för olika sektorer och politikområden. Detta finns utvecklat i kapitel 25 om sektorsansvaret.

Det ömsesidiga beroendet blir allt viktigare i den värld vi lever i. Hållbar utveckling i Sverige hör intimt samman med hållbar utveckling i övriga världen. Vår livsstil och politik påverkar andra. Globaliseringen innebär en fortsatt utmaning. I det globala arbetet för hållbar utveckling tar svenska insatser sin utgångspunkt i resultatet från toppmötet i Johannesburg och inriktningen på sakfrågor styrs av den internationella dagordningen, främst då de arbetscykler som beslutats inom FN:s kommission för hållbar utveckling.

Hållbar utveckling handlar om gemensamt ansvar och solidaritet mellan kvinnor och män och mellan generationer. Men det handlar lika



mycket om gemensamt ansvar mellan folk och länder. Sveriges politik innefattar därför en målsättning om en hållbar utveckling för alla världens folk. Som första land i världen har Sverige presenterat en samlad politik för en rättvis och hållbar global utveckling med syfte att olika politikområden skall sträva åt samma håll.

Sveriges åtaganden vid Johannesburgsmötet tydliggör kopplingarna mellan vårt ansvar för fattigdomsbekämpning och utvecklingen av välfärden i Sverige. Förändrade konsumtions- och produktionsmönster tillsammans med fattigdomsbekämpande åtgärder är de mest angelägna uppgifterna i uppföljningen av åtagandena från Johannesburg.

En rättvis globalisering förutsätter en rättvis förbrukning av världens naturresurser och att alla länder tar sitt ansvar för omställningen till en hållbar utveckling. Beräkningar som gjorts för Sverige, liksom övriga delar av den industrialiserade världen, visar att vi släpper ut mer föroreningar och förbrukar långt mer resurser än vad som är långsiktigt hållbart, vi inkräktar på det globala miljöutrymmet. Industrieländerna bär t.ex. en stor del av ansvaret för den stigande halten av växthusgaser i luften, och svarar för drygt hälften av dagens utsläpp. USA släpper ut 20 ton koldioxid per år och person, Europa 8, Sverige 6 och Afrika 1 ton per år och person. Att driva på för en rättvis globalisering på miljöområdet är en viktig utmaning för ett globalt solidariskt och hållbart samhälle. Skillnaderna mellan fattiga och rika ökar i många tillväxtregioner, där hållbara konsumtions- och produktionsmönster behövs för att öka utrymmet för de fattiga att ta sig ur fattigdomen. Fattiga kvinnor drabbas ofta särskilt hårt av brister i vattenförsörjning, sanitet och andra miljöproblem.

Sverige har en hög internationell profil i dessa frågor. Regeringen anser att vi nu bör vidareutveckla vår politik på detta område som bl.a. finns beskriven i politiken för global utveckling (PGU) där en samstämmighet mellan olika politikområden eftersträvas. Särskilt bör samband mellan ekonomisk tillväxt och miljösituationen uppmärksammas. Så länge en ekonomisk tillväxt sker på bekostnad av miljön och är tärande på naturresurserna är utvecklingen inte långsiktigt hållbar. Strävan efter att bryta sambandet mellan ekonomisk utveckling och negativ miljöpåverkan är en central fråga. Införandet av miljövänlig och resurseffektiv teknologi är viktigt för att åstadkomma detta. Ökad resurseffektivitet bör också syfta till att öka jämlikheten i resursförbrukningen.

En hållbar utveckling och ett framgångsrikt miljöarbete kan bara åstadkommas genom delaktighet och involvering av olika samhällsaktörer i det praktiska genomförandet. Arbetet med Agenda 21 har av Miljömålsrådet beskrivits som ett av de mest omfattande delaktighetsprojekten som ägt rum. Det är viktigt att Agenda 21 vidareutvecklas och får en mer handlingsinriktad karaktär. I den nationella strategin för hållbar utveckling har regeringen angett att en tydligare koppling mellan det lokala planeringsarbetet och det nationella strategiarbetet kan medföra en sådan ökad handlingsinriktning. Det har i skilda sammanhang uttryckts önskemål om en nationell diskussionspart och ökad återkoppling av resultat när det gäller hållbar utveckling. Det finns således ett behov av att tillskapa en plattform där samhällets olika aktörer kan sprida och ta del av information och praktiska erfarenheter kring hållbar utveckling. I den nationella strategin för hållbar utveckling gör regeringen bedöm-

ningen att en viktig del i arbetet för en hållbar utveckling är att främja idédebatt, kommunicera resultat och goda exempel, utveckla samarbete mellan samhällets aktörer samt stödja nytänkande forskning och utveckling. Regeringen har därför inrättat ett Råd för hållbar utveckling under Boverket från och med 2005. Rådet för hållbar utveckling skall arbeta inom samtliga dimensioner av hållbar utveckling, dvs. den sociala, den ekonomiska och den miljömässiga.

I den nationella strategin för hållbar utveckling lyfts fyra strategiska framtidsfrågor fram. De kommer att stå i fokus för regeringens politik för hållbar utveckling under mandatperioden och beaktas i arbetet med miljö kvalitetsmålen. Dessa är:

- Miljödriven tillväxt och välfärd,
- En god hälsa – framtidens viktigaste resurs,
- En samlad politik för hållbart samhällsbyggande samt
- Barn- och ungdomspolitik för ett åldrande samhälle.

De strategiska framtidsområdena skall bidra till att öka samarbetet över sektorsgränser och ansvarsområden och därmed skapa synergier mellan olika politikområden. Exempelvis bidrar satsningar på utveckling och användning av miljöteknik till förbättrad miljö och hälsa samtidigt som nya arbetstillfällen skapas som kan generera tillväxt. Likaså bidrar ett hållbart samhällsbyggande med giftfria och energieffektiva hus, närhet till natur- och kulturmiljö och rekreation, trevliga och funktionella boendemiljöer till trygga och friska människor. De strategiska framtidsområdena är också nära kopplade till de tre åtgärdsstrategierna i miljömålsarbetet.

Arbetet med miljö kvalitetsmålen skall därmed ske med beaktande av andra politiska mål, som t.ex. fördelningspolitiska mål, jämställdhetsmål, folkhälsomål, mål för barn- och familjepolitiken, kulturmiljömål samt integrationspolitiska mål. Områden, som regeringen i denna proposition särskilt vill rikta uppmärksamhet mot, är *folkhälsa* och dessutom särskilt *barns hälsa* samt *jämställdhet*.

#### 4.1 Miljö och folkhälsa

Omvandlingen av Sverige till ett miljömässigt hållbart samhälle omfattar de flesta politikområden och är ett arbete som i hög grad påverkar folkhälsan. Om den ekonomiska utvecklingen sker på bekostnad av god miljö kvalitet och fungerande ekosystem medför den ofta även negativa hälsokonsekvenser. Om människor blir besvärade eller sjuka på grund av miljöfaktorer kan konsekvenserna bli mycket allvarliga. För den enskilde individen innebär det lidande och försämrade livskvalitet, och för samhället stora kostnader. Den miljörelaterade ohälsan uppskattas kosta samhället omkring 10 miljarder kronor varje år i form av sjukfrånvaro, sjukhusbesök, vård dagar på sjukhus och medicin (SOU 2000:52). För att säkerställa en god folkhälsa är det därför ytterst angeläget att samhällets skydds- och kontrollfunktioner upprätthålls på en kvalificerad nivå, samt förbättras när våra kunskaper om sambanden mellan miljö, skador och folkhälsa ökar. Det är även viktigt att den ömsesidiga kopplingen mellan miljöfaktorer och hälsa uppmärksammas i det förebyggande arbetet. På

samhällsnivå uppmärksammas kopplingen miljö-hälsa så tillvida att människors hälsa är ett av de fem grundläggande värdena i miljö-kvalitetsmålen, och Sunda och säkra miljöer och produkter är ett särskilt folkhälsopolitiskt målområde.

Efter förslag i propositionen Mål för folkhälsa (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145) antog riksdagen i april 2003 det övergripande folkhälsomålet *att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen*. Utgångspunkten i folkhälsopolitiken är att hälsa bestäms i större utsträckning av människors livsvillkor och levnadsvanor än av specifika medicinska insatser. Flera samverkande ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer som arbetsliv, boende, utbildning, yttre miljö, spelar alla en roll för människors hälsa. Det innebär att flertalet samhällsområden bidrar till att orsaka eller främja hälsa. Folkhälsa är ett gemensamt samhällsansvar och griper således över politikområdena.

Folkhälsopolitiken omfattar elva målområden. Inom respektive målområde återfinns de bestämningsfaktorer som både kan främja och leda till ohälsa. De första fem handlar om initiativ till att utveckla socialt kapital, att motverka ökade inkomstklyftor och minska fattigdom, att barn och ungdomar kan växa upp under trygga och lika villkor, att minska sjukfrånvaron, att skapa lättillgängliga områden för rekreation och att främja trygga och säkra miljöer och produkter. I målområde sex fastställs att ett mer hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande perspektiv skall genomsyra hela hälso- och sjukvården och vara en självklar del i all vård och behandling. De övriga fem målområdena fokuserar på livsstilsfaktorer och syftar till att stödja och underlätta för den enskilda människan att leva ett hälsosammare liv. Enligt bl.a. arbetsmiljölagen har arbetsgivaren ett uttalat ansvar för främst arbetsmiljön. Frågorna drivs ofta i samarbete med de olika fackföreningarna.

Folkhälsopolitikens målområde 5 *Sunda och säkra miljöer och produkter* innefattar framtida insatser som bl.a. utgår ifrån de av riksdagen beslutade miljö-kvalitetsmålen. Bestämningsfaktorerna för hälsa inom målområde 5 är: halter av luftföroreningar, kväveoxider och marknära ozon, halter av långlivade organiska ämnen i mänskliga organ och föda, UV-strålning, förekomst av buller och radon i människans närmiljö, miljöer där skador inträffar, främst arbets-, trafik-, bostads-, skol-, och fritidsmiljö samt produkter som orsakar skador.

Samtliga 15 miljö-kvalitetsmål påverkar människans livsbetingelser och är därför viktiga ur ett folkhälsopolitiskt perspektiv. Vissa av dem har emellertid direkt påverkan på folkhälsan och är därför särskilt angelägna, dessa är: *God bebyggd miljö*, *Frisk luft*, *Giftfri miljö*, *Skyddande ozonskikt* samt *Säker strålmiljö*.

### *Inomhusmiljön*

Begreppet inomhusmiljö inkluderar en mängd förhållanden och får avse skilda saker beroende på i vilket sammanhang det används. Inom ramen för miljö-kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* är det inomhusmiljön i de avseenden den beror av planering, uppförande och förvaltning (underhåll, skötsel) av byggnader som avses. Inomhusmiljön är därutöver en funktion av den verksamhet som bedrivs i byggnaderna liksom beteendet

hos dem som vistas där. Vidare upplever individer samma fysiska miljö olika. Rapporter av besvär eller symptom relaterade till inomhusluften är relativt vanliga, flera hundra tusen människor upplever sådana besvär av inomhusmiljön att de får symptom. De symptom som anges är exempelvis huvudvärk, klåda, sveda, irritation i ögon m.m. allergier och luftvägsinfektioner. Några faktorer i inomhusluften kan ge upphov till hälsopåverkan men sammanhänger inte med byggnaden eller dess skötsel, t.ex. kvävedioxid, avföring från husdammskvalster, päls, saliv och urin från alla slags pälsdjur. En fungerande ventilation är dock nödvändig för att föra bort föroreningar och fukt i inomhusluften. Andra faktorer och förhållanden har visst samband med byggnader och deras förvaltning. Exempel på detta är flyktiga organiska ämnen, mikroorganismer (svampar och bakterier) samt partiklar och fibrer. Slutligen kan nämnas några faktorer som har bevisade hälsoeffekter och också koppling till byggnader. Förekomst av radon är ett sådant exempel. Radon speciellt i kombination med rökning kan ge upphov till lungcancer. Antalet årliga lungcancerfall orsakade av radon bedöms uppgå till 400. Riskerna med radon är en direkt följd av byggnadernas placering, utformning och underhåll.

Samhällsbuller är ett utbrett miljöproblem och är den störning som berör flest människor i Sverige. Nära en miljon vuxna anser sig störda av buller i bostaden. Tillsammans med passiv rökning är dessa faktorer de som är särskilt angelägna att uppmärksamma från folkhälsosynpunkt. Det är väsentligt att arbetet med att förbättra inomhusmiljön samordnas med folkhälsoarbetet på alla nivåer i samhället. Folkhälsopolitikens område Sunda och säkra miljöer och produkter när det gäller inomhusmiljön återfinns i stort i det övergripande miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, särskilt delmål 3 (buller) och 8 (inomhusmiljö).

### *Tätortsmiljön*

Luftföroreningssituationen utomhus har förbättrats i Sverige. För att klara delmålen till miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* (kapitel 6) krävs dock ytterligare åtgärder. Synen på luftföroreningarnas påverkan på hälsan har dock skärpts i takt med att forskningen påvisat negativa hälsoeffekter vid lägre nivåer av föroreningar än vad man tidigare trott. Trots att luftföroreningssituationen har blivit bättre är det ändå sannolikt att utomhusluften på många ställen har negativa hälsoeffekter. Utomhusluften är sämst i städer med avgaser från trafik, industrier och från uppvärmning. Kortsiktiga variationer av luftföroreningsnivåer utomhus har visat sig samvariera med lungfunktion, astma- och bronkitsymptom, symptom från nedre luftvägarna hos barn, sjukhusinläggning och dödstal. Man har inte kunnat peka ut någon nedre gräns för dessa effekter. Mekanismerna är oklara men små partiklar, ozon och kvävedioxid anses vara de främsta orsakerna till ohälsa på grund av utomhusluften. PAH (polycykliska aromatiska kolväten) och vissa VOC (flyktiga organiska ämnen, t.ex. bensen) bedöms utgöra viktiga indikatorer på cancerframkallande ämnen i uteluften. Det folkhälsopolitiska målområdet Sunda och säkra miljöer och produkter återfinns i det övergripande miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*, särskilt delmålen 2 (kvävedioxid), 3 (ozon), 4 (VOC) och 5 (partiklar).

Långvarig stress och brist på motion leder till ett allt större hot mot folkhälsan. Stressen beror på en obalans mellan omvärldens krav och människans förmåga. Är kraven för höga behöver man uppsöka återhämtande miljöer, är de för låga behövs stimulans. Det finns ett tydligt samband mellan människors användning av grönområden för rekreation mer allmänt och tillgången till en grön omgivning i det egna bostadsområdet. Studier visar att människors vardagsmiljöer har stor betydelse för stressnivåer och hälsa. Det har särskilt visat sig att möjlighet till rekreation och återhämtning i t.ex. natur- och grönområden, genom kulturupplevelser eller skapande verksamhet påverkar människors förmåga att återhämta sig från stress. Barn, äldre och funktionshindrade med nedsatt rörlighet är mer beroende än andra av att det finns områden för lek respektive rekreation och återhämtning nära hemmet. Undersökningar av vanor, behov och preferenser visar att boende i småhus har en tämligen god försörjning av återhämtande miljöer på nära håll. Däremot visar det sig att enbart hälften av de boende i flerfamiljshus använder sig av gemensamma grönområden i anslutning till boendet. Det folkhälso-politiska målområdet *ökad fysisk aktivitet* återfinns till viss del i det föreslagna övergripande miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### *Miljöövervakning*

Miljöövervakningen har av tradition mest varit inriktad på miljön som sådan, och inte särskilt studerat i vilken omfattning människor exponeras för olika ämnen, kontaminationseffekter och människors olika känslighet. Därför finns det påtagliga brister i kunskaperna om vad människor faktiskt exponeras för i miljön. Åtgärder måste till för att på ett bättre sätt koordinera arbetet med hälsa, miljö och samhällsekonomiska förhållanden. Strategier inom området miljö och hälsa bör utgå från människors faktiska livssituation inklusive hänsyn till den dubbla belastning många utsätts för med föroreningar i såväl arbetsmiljön som inom- och utomhusmiljön. Behovet av samverkan ökar varför det är viktigt att förhindra att olika åtgärder överlappar varandra i stället för att förstärka varandra. I stället för att enbart förlita sig på rehabilitering och behandling är det av särskild betydelse att satsa på förebyggande insatser och program. Diskussioner om förändringar mot en bättre anpassad miljö-hälsoövervakning återfinns under kapitlet Uppföljning och utvärdering, avsnitt 27.1.

## 4.2 Miljö och barns hälsa

Barn kan påverkas av miljöfaktorer på annat sätt än vuxna genom att barn växer och är mer aktiva och därför har större intag av mat och dryck per kilo kroppsvikt. Det gäller också för inandningsluft. Biologiska processer i barnets utveckling, t.ex. utvecklingen av nervsystemet, är särskilt känsliga för yttre miljöfaktorer. Skador på en växande individ kan i vissa fall bli bestående. Barns beteende skiljer sig från vuxnas, vilket gör att de exponeras för miljöfaktorer på ett annat sätt. Vidare kan pojkar och

flickor, på samma sätt som män och kvinnor, skilja sig åt i känslighet för miljöfaktorer.

Barn har begränsade möjligheter att påverka sin miljö och hälsa. Därför är det viktigt att samhället tar ansvar för att säkerställa att våra barn får en bra miljö att leva i och en god hälsa. Det är nödvändigt att mer kunskap tas fram om barns miljö och hälsa. Regionala och socioekonomiska skillnader i hälsa hos barn måste uppmärksammas i ökad utsträckning.

### *Miljöfaktorer påverkar barns hälsa och utveckling*

Barn exponeras i större utsträckning än vuxna för luftföroreningar från trafik. Det beror dels på den högre förbrukningen av inandningsluft, dels på att de befinner sig närmare gatunivån och därmed närmare utsläppskällorna. Luftföroreningar påverkar lungfunktionen negativt vilket kan resultera i flera olika hälsoproblem senare i livet.

Det finns begränsad kunskap om kemikaliers effekter på miljö och hälsa och det gäller särskilt effekterna på barns hälsa. Barn utsätts för organiska miljöföroreningar och tungmetaller genom t.ex. modersmjölken. Små barn undersöker föremål med munnen och exponeras därmed för kemikalier på ett annat sätt än vuxna. Dålig förslutning på förpackningar och olämplig förvaring av farliga kemikalier är särskilda risker för barn.

En god inomhusmiljö är viktig för barn eftersom inomhusmiljön har betydelse för utvecklingen av astma, allergi och ökad infektionskänslighet.

Enligt bl.a. Socialstyrelsen (Miljöhälsorapport 2005) är samhällsbuller ett utbrett problem. Barn verkar utsättas för hörselskadande buller i större utsträckning än tidigare.

Barn behöver röra på sig för att må bra och för den fysiska och mentala utvecklingen. Därför är det betydelsefullt att de har tillgång till grönområden och områden för fysisk aktivitet, särskilt i storstäderna. Det är viktigt vid planering av stadsmiljön att inte skapa ”barriäreffekter” som begränsar barns rörlighet.

I Barnsäkerhetsdelegationens slutbetänkande Från Barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling (SOU 2003:127) framgår att olyckor står för den största dödsorsaken bland barn. Trafiken står för den största andelen olyckor som leder till dödsfall. Det gäller framför allt äldre barn och ungdomar.

### *God hälsa – vår viktigaste framtida resurs*

Miljörelaterad ohälsa hos barn innebär förutom lidande eller obehag för den enskilde även produktionsbortfall i samhället. Sjukdom hos ett barn till följd av t.ex. dålig inomhusmiljö på daghemmet kan innebära att föräldrarna behöver stanna hemma för vård av sjukt barn. Ohälsa och sjukdom som uppstår i tidig ålder följer ofta med senare i livet, vilket kan resultera i sjukfrånvaro och långtidssjukskrivningar i arbetslivet. Personer i arbetsför ålder kommer framöver att få försörja en allt större andel äldre av befolkningen. En god miljö och god hälsa hos barn är därför inte

bara viktigt för individen utan också för den samhällsekonomiska utvecklingen. Regeringen anser att barns miljö och hälsa skall ses i ett hållbarhetsperspektiv.

### *Åtgärder för att förbättra barns miljö och hälsa*

De miljö kvalitetsmål som främst har bäring på barns miljö och hälsa är *Frisk luft, Giftfri miljö, Säker strålmiljö, Grundvatten av god kvalitet och God bebyggd miljö*. Det gäller också regeringens skrivelse *En samlad naturvårdspolitik* (skr. 2001/02:173) och regeringens proposition *Mål för folkhälsan* (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145).

Regeringen har initierat program för att bevara och utveckla värdefulla naturområden i storstadsregionerna. Ett friluftsråd har inrättats vid Naturvårdsverket som bl.a. skall ge bidrag till friluftorganisationer. Staten bidrar med drygt en miljard kronor till idrottsrörelsen genom överenskommelsen *Ett handslag med idrottsrörelsen* (regeringsförklaringen 2002). Överenskommelsen syftar bl.a. till att fler barn och ungdomar och särskilt flickor skall delta i fysisk aktivitet. Regeringen anser att goda matvanor och nyttigare livsmedel tillsammans med fysisk aktivitet är viktiga förutsättningar för att förbättra barns hälsa. Livsmedelsverket och Statens folkhälsoinstitut har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag till en handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet, där särskild hänsyn tas till barn och ungdomars levnadsförhållanden. Underlaget innehåller 79 konkreta förslag till insatser för hur det skall bli enklare att äta bättre och röra sig mer.

Regeringen redovisade i maj 2004 propositionen *Fortsatt arbete för en säker vägtrafik* (prop. 2003/04:160, bet. 2004/05:TU2, rskr. 2004/05:63). I propositionen framgår att barn skall tillförsäkras goda möjligheter att förflytta sig och kunna resa säkert. Utformningen av trafiksäkerhetsåtgärder skall styras av barns och andra utsatta trafikgruppers behov av trafiksäkerhet.

Kulturarv och kulturmiljöer är lika viktiga för barn som för vuxna. Tillgången till en god livsmiljö med en mångfald av historiska spår samt möjligheterna att påverka och använda kulturmiljöerna är därför en demokratisk fråga som knyter an till FN:s konvention om barnens rättigheter. Kultur och fritid är också ett av fem målområden i den ungdomspolitiska propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd* (prop. 2004/05:2, bet. 2004/05:KrU2, rskr. 2004/05:94).

På uppdrag av regeringen redovisade Socialstyrelsen i februari 2005 en miljöhälsorapport med inriktning på barn, *Miljöhälsorapporten 2005*.

Som ett steg i utarbetandet av en nationell handlingsplan för barns miljö och hälsa, som Sverige har åtagit sig inom ramen för WHO-Europa, har regeringen givit Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till en sådan handlingsplan. Uppdraget skall redovisas den 31 mars 2007 med delrapportering den 1 oktober 2006.

Regeringen anser att barn- och ungdomsorganisationer såsom Fältbiologerna och Ekodemikerna har en viktig roll att spela för att förbättra barns miljö och hälsa och vid utformningen av en nationell handlingsplan. Utbildning om miljö, hälsa och hållbar utveckling är också av stor betydelse, vilket beskrivs under avsnitt 25.4.

Kommissionen presenterade i juni 2003 en europeisk strategi för miljö och hälsa (KOM (2003) 338 slutlig). Syftet med strategin är att minska de miljörelaterade hälsoeffekterna, framför allt hos barn. Inom ramen för denna strategi presenterade kommissionen i juni 2004 en handlingsplan för miljö och hälsa (KOM (2004) 416 slutlig) för perioden 2004–2010.

Vid den fjärde miljö- och hälsoministerkonferensen i juni 2004 antog WHO-Europa en handlingsplan för barns miljö och hälsa (CEHAPE – Children's Environment and Health Action Plan for Europe). Fyra prioriterade målområden återfinns i handlingsplanen: sanitära förhållanden, olyckor och skador, sjukdomar i luftvägarna samt farliga kemikalier, fysiska och biologiska faktorer. Sverige och övriga medlemsländer inom WHO-Europa åtog sig att utveckla och genomföra nationella handlingsplaner för barns miljö och hälsa utifrån de fyra prioriterade målområdena.

### 4.3 Miljö och jämställdhet

Det övergripande målet för miljöpolitiken, att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, är av generell vikt för människor, kvinnor, män, flickor och pojkar. På en del områden har miljöpolitiken dock könsmässigt skilda betydelser och effekter. Till exempel kan män och kvinnor vara olika känsliga för miljögifter. Här saknas det mycket kunskap. Ett exempel är problemen med miljögifter i fisk. Här påverkas speciellt gravida och ammande kvinnor genom risken för skador på foster och barn som miljögifterna kan ge upphov till. Är det acceptabelt att vi har tillåtit en utveckling som gör att kvinnor i fertil ålder inte kan äta all slags fisk? Gränsvärden, normer och mål för olika miljögifter måste sättas utifrån de individer som är känsligast. I dag används alltför ofta mannen som norm. Miljö-kvalitetsnormer och miljömål måste ta hänsyn till de grupper som är känsligast. På flera områden har männen som grupp en större miljö-påverkan än kvinnor som grupp, delvis på grund av att kvinnor har lägre löner och mindre ägande än män. Ett exempel är transportsektorn där män i högre grad kör personbil och kvinnor oftare använder kollektivtrafik. Det är viktigt att uppmärksamma sådana skillnader och anpassa miljöpolitiken så att den blir rättvis för båda könen och samtidigt så långt möjligt ger önskad effekt. Det är därför nödvändigt att tillämpa regleringar, styrmedel och utvärderingsinstrument i miljöpolitiken med hänsyn till båda könen skilda förutsättningar, motiv och beteenden.

Samhällsplaneringen är ett viktigt område från jämställdhetssynpunkt. Kommunala planer påverkar jämställdheten på flera sätt. Handels etableringar, t.ex. externa köpcentra, är ett tydligt exempel, men även lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser i förhållande till möjligheten till kollektiva transporter. Kvinnors och mäns olika inköpsvanor, resmönster, tillgång till bil samt preferenser i olika avseenden när det gäller närhet, utbud, priser m.m. är något som är viktigt att arbeta vidare med för ökad jämställdhet. Det kan även gälla framkomlighet t.ex. med barnvagn och att undvika att bygga kulvertar eller passager där kvinnor känner sig



osäkra eller hotade. I samband med programarbete och miljöbedömningar finns möjlighet att lyfta fram och tydliggöra dessa effekter så att allmänhet och beslutsfattare kan ta ställning till dem.

Viktigt är också att de kulturarv och kulturmiljöer som uppmärksammas genom miljömålsarbetet avspeglar både kvinnors och mäns historia. Detta är en demokratisk fråga som har bäring på delaktighet och mångfald i arbetet.

I utvecklingsländer är behovet av att utforma miljöarbete utifrån både kvinnors och mäns förutsättningar särskilt tydliga. Naturresurser är många gånger basen för försörjning och överlevnad för majoriteten av landsbygdsbefolkningen i fattiga länder. Kvinnor i utvecklingsländer har i allmänhet färre alternativ i kampen mot fattigdomen och sitter ofta djupare fast i fattigdomsfällan. Ofta har kvinnor det främsta ansvaret för livsuppehållande och vårdande uppgifter såsom odling och hushållsarbete. Som förvaltare av naturresurserna för ekonomisk och social utveckling måste kvinnor ges tydligare rättigheter och ökat inflytande. I den internationella miljöpolitiken och arbetet för hållbar utveckling ingår därför att verka för kvinnors rätt att ärva och äga mark, att delta fullt ut i beslutsfattande och att erhålla miljörelaterade samhällstjänster anpassade lika mycket till sina och barnens behov som till männens.

En annan aspekt inom miljöarbetet är att kvinnor ofta är överrepresenterade, såväl professionellt som ideellt. Det är bra om fler män kan engageras i miljöarbetet för att få en jämnare könsbalans.

### *Regeringskansliets arbete*

Regeringen har beslutat om en plan för arbetet med jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet, dvs. arbetet med att föra in jämställdhetsperspektivet i alla delar av regeringens politik. Planen innehåller mål och indikatorer för uppföljning av arbetet och har som syfte att förbättra och stärka jämställdhetsintegreringen i Regeringskansliet. Under mandatperioden skall därför samtliga politikområden analyseras relativt de jämställdhetspolitiska målen. Utifrån denna analys som leder fram till eventuella problemområden skall sedan mål och indikatorer fastställas för att strukturera arbetet med att minska negativ jämställdhetspåverkan inom respektive politikområde. Under 2005 skall målen och indikatorerna utvecklas. I senare skrivelser om jämställdhetspolitiken kommer regeringen att redovisa resultatet utifrån dessa mål och indikatorer.

De senaste åren har följande områden börjat studeras närmare:

- Naturvårdspolitiken – beaktas kvinnors behov när det gäller naturupplevelser lika mycket som mäns?
- Miljö och hälsa – beaktas kvinnors medicinska känslighet lika mycket som mäns? För flertalet miljögifter är vår kunskap om en eventuell skillnad i känslighet mellan kvinnor och män fortfarande bristfällig vilket bör beaktas i den fortsatta forskningen.
- Hållbar produktion och konsumtion – Har styrmedel inom miljöpolitiken skilda effekter på kvinnor respektive män? Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur styrmedel inom miljöpolitiken påverkar kvinnor och män olika. Uppdraget redo-

visades i december 2004 i rapporten Jämställd hållbar framtid – Prop. 2004/05:150  
Idéer och vardag i samspel (Rapport 5422, dnr M2004/4383/Hm).

Arbetet med jämställdhetsintegreringen följs upp och förbättras i en kontinuerlig process. Jämställdhetshänsyn kommer därmed successivt att bättre integreras inom miljöpolitiken. Detta gäller även arbetet med miljö kvalitetsmålen.

Regeringens mål är att jämställdhetsperspektivet, där det är relevant, skall vara integrerat såväl i de tre åtgärdsstrategierna som i arbetet med de enskilda miljö kvalitetsmålen i de framtida miljömålspropositionerna.

## 5 Begränsad klimatpåverkan

Riksdagen fattade våren 2002 beslut om en nationell klimatstrategi som bl.a. omfattar mål på lång och kort sikt under miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163).

Målet innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser skall, som ett medelvärde för perioden 2008–2012, vara minst fyra procent lägre än utsläppen 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s (Intergovernmental Panel on Climate Change, dvs. klimatkonventionens vetenskapliga panel) definitioner. Målet har utgångspunkt i Sveriges utsläppsprognos i den tredje nationalrapporten till klimatkonventionen.

Det svenska klimatarbetet och det nationella målet skall fortlöpande följas upp. Om utsläppstrenden visar sig vara mindre gynnsam än man nu förutser, eller om de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt, kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder och/eller vid behov föreslå en omprövning av målet. Härvid skall hänsyn tas till konsekvenser för svensk industri och dess konkurrenskraft. Kontrollstationer har införts och utvärderingar av den första kontrollstationen kommer att redovisas i en särskild klimatproposition 2005. En andra kontrollstation sker 2008.

Vidare innebär målet att detta skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid utvärderingen av den första kontrollstationen avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten, räknat som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna enligt Kyoto-protokollets och IPCC:s definitioner tillsammans skall stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm i atmosfären. Sverige skall internationellt verka för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. År 2050 bör utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare, för att därefter minska ytterligare. Möjligheterna att uppnå målet är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder.

Inför den första kontrollstationen har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket och Statens energimyndighet att ta fram underlag avseende prognoser av utsläpp av växthusgaser, utvärdering av styrmedel i klimatpolitiken, effekter av att integrera Kyotoprotokollets flexibla mekanismer i klimatmålet för perioden 2008–2012 samt nya kunskaper i klimatfrågan.

## 6 Frisk luft

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

För miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* har fyra delmål fastställts.

1. Sänkt halt av svaveldioxid
2. Sänkt halt av kvävedioxid
3. Sänkt halt av marknära ozon
4. Minskade utsläpp av flyktiga organiska ämnen

**Regeringens bedömning:** De flesta delmål är sannolikt möjliga att uppnå. För att uppnå delmålen om sänkt halt av kvävedioxid och marknära ozon krävs dock ytterligare åtgärder. I flera tätorter krävs det kraftfulla åtgärder för att sänka halterna av partiklar och kvävedioxid i luften tillräckligt mycket för att klara miljö kvalitetsnormerna.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 7 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Halterna av luftföroreningar överskrider inte lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. Riktvärdena sätts med hänsyn till personer med överkänslighet och astma.

**Skälen för regeringens bedömning:** Partiklar, marknära ozon och kväveoxider orsakar många olika typer av besvär och sjukdomar.

Halterna av partiklar och marknära ozon bör hållas så låga som möjligt, eftersom någon tröskelnivå för en lägsta effekt inte kunnat fastställas. Nya forskningsresultat visar att marknära ozon har betydligt allvarigare effekter på hälsan än vad man tidigare känt till. Partiklar och marknära ozon kopplas ihop med för tidig död i hjärt- och kärlsjukdomar samt i lungsjukdomar. Upp till 1 700 för tidiga dödsfall per år i landet som helhet kan vara orsakade av ozon och över 1 000 förtida dödsfall kan bero på partiklar i omgivningsluften. Antalet kan dock vara högre. Därtill kommer ökad dödlighet i cancersjukdomar, som i Sverige totalt uppskattas till flera hundra till följd av luftföroreningar. I Sverige beräknas också omkring 2 800 fall av sjukhusinläggningar för andningsorganen under ett år ha samband med ozonexponering.

Uppskattningar av WHO (2003) har, när det gäller långtidsstudier, visat en förkortad livslängd med mellan 2 månader och upp till 2 år efter

exponering för partiklar i omgivningsluften. Den förkortade livslängden är i huvudsak relaterad till en ökning av dödligheten i hjärt-/kärl- och lungsjukdomar. En ökning av barnadödligheten är också trolig liksom en ökning av bronkitförekomst samt en minskad lungfunktion. Ett betydande intresse ägnas därför f.n. åt partiklar i luft. Antalet episoder med höga halter av marknära ozon har minskat något de senaste åren. Detta kan ses som ett resultat av de åtgärder mot utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) och kväveoxider som genomförs i EU och i Sverige. Även om antalet episoder med höga halter av ozon har minskat finns ingen tendens till att medelhalten kommer att minska fram till 2010. En sådan utveckling parallellt med de allt högre halterna i större städer medför att befolkningens exponering för ozon på sikt kan befaras öka. Polycykliska aromatiska kolväten (PAH) utgörs av flera kända eller misstänkta cancerframkallande ämnen av vilka benso(a)pyren är det mest kända och används som markör för PAH. Benso(a)pyren orsakar främst lungcancer. Dagens halter av PAH (benso(a)pyren och fluoranthen) förväntas orsaka 1–5 cancerfall per år.

Enligt analyser gjorda av Konjunkturinstitutet (Rapport 2004:2 Värderingar av hälsoeffekter från luftföroreningar) värderas hälsokostnaderna för en enhets ökning i halten (1 mikrogram/m<sup>3</sup>) av kvävedioxid till ca 750 miljoner kronor. Då värderas obehag, produktivitetsförlust och sjukvårdskostnader. Dödlighet beaktas inte alls. Produktionsbortfallet inom det svenska jord- och skogsbruket på grund av marknära ozon bedöms vara betydande.

## 6.1 Delmål 1 om halten av svaveldioxid

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

Halten 5 mikrogram/m<sup>3</sup> för svaveldioxid som årsmedelvärde skall vara uppnådd i samtliga kommuner år 2005.

Delmålet kan sannolikt nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Beslutade åtgärder medför sannolikt att delmålet nås. Som en följd av åtgärder vid förbränning av svavelhaltiga bränslen och åtgärder inom industrin i Sverige samt i andra länder har halterna av svaveldioxid kraftigt minskat de senaste årtiondena. I dag överskrids delmålet enbart på ett fåtal platser i landet. Det råder dock viss osäkerhet om halterna fortsätter att minska.

**Regeringens förslag:** Delmål 2 skall ha följande lydelse:

Halterna 60 mikrogram/m<sup>3</sup> som timmedelvärde och 20 mikrogram/m<sup>3</sup> som årsmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak underskridas år 2010. Timmedelvärdet får överskridas högst 175 timmar per år.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan i huvudsak nås genom att redan planerade åtgärder genomförs.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Alla instanser som har kommenterat förslaget stödjer det.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Delmålet nuvarande lydelse är:

Halterna 20 mikrogram/m<sup>3</sup> som årsmedelvärde och 100 mikrogram/m<sup>3</sup> som timmedelvärde för kvävedioxid skall i huvudsak vara uppnådda år 2010.

Regeringen föreslår att delmålet ändras så att timmedelvärdet får överskridas högst 175 timmar per år, vilket i sin tur innebär att halten ändras från 100 till 60 mikrogram/m<sup>3</sup>. Dessa ändringar medför att delmålet i sak blir lika strängt som tidigare men att det blir lättare att följa upp och jämföra såväl med data från miljöövervakningen som med miljökvalitetsnormen.

Delmålet bedöms i huvudsak kunna nås i tätortsluft (i taknivå) genom att redan planerade åtgärder genomförs. Överskridanden i gaturummen i storstäderna kommer dock att kvarstå. Skärpta avgaskkrav på motorfordon har medfört att halterna av kvävedioxid i tätortsluften har minskat. De senaste åren har dock minskningen avtagit. Detta orsakas sannolikt av att det finns högre halter ozon i tätortsluften än tidigare, något som medverkar till att bilda kvävedioxid. Även andra faktorer, som vädret och ökad vägtrafik har betydelse. Sannolikt kommer flera kommuner att behöva ta fram åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid. Regeringen har också utsett en särskild utredare som skall se över möjligheterna att göra åtgärdsprogrammen bättre och mer effektiva.

### 6.3 Delmål 3 om halten av marknära ozon

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

Halten marknära ozon skall inte överskrida 120 mikrogram/m<sup>3</sup> som åtta timmars medelvärde år 2010.

Delmålet kommer troligen att nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Några instanser, framför allt länsstyrelser och kommuner, framhåller att det är ett svårt delmål för dem att arbeta med eftersom resultaten av regionala och lokala åtgärder först kan observeras på längre sikt. *Folkhälsoinstitutet* poängterar vikten av ett ändrat delmål för marknära ozon med hänvisning till ny kunskap om hälsoeffekter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Delmålet kommer troligen att nås. Antalet episoder med höga halter av marknära ozon har minskat något de senaste åren. Detta kan ses som ett resultat av de åtgärder mot utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) och kväveoxider som genomförs i EU och i Sverige. Mätningar av bakgrundshalter av marknära ozon har pågått sedan mitten av 1980-talet. Utifrån dessa mätningar ses emellertid ingen tendens till att medelhalten kommer att minska. Detta förhållande, parallellt med de allt högre halterna i större städer, medför att befolkningens exponering för marknära ozon på sikt befaras öka. Det är därför av största vikt att utsläppen av ozonbildande ämnen som VOC (exklusive metan) samt kväveoxider fortsätter att minska i Sverige och i Europa som helhet. Se vidare avsnitt 21.2 om åtgärder inom bl.a. trafiksektorn.

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

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

År 2010 skall utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Sverige, exklusive metan, ha minskat till 241 000 ton.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Trots osäkerhet om den verkliga utsläppsnivån av VOC är det troligt att delmålet kan nås. Beslutade åtgärder och planerade åtgärdspaket såväl för trafiksektorn som för vedeldning, lösningsmedelsanvändning och industriella processer (se avsnitt 21.2) beräknas minska utsläppen av VOC väsentligt.

#### 6.5 Nytt delmål 5 för partiklar

**Regeringens förslag:** Ett nytt delmål 5 med följande lydelse skall införas:

Halterna 35 mikrogram/m<sup>3</sup> som dygnsmedelvärde och 20 mikrogram/m<sup>3</sup> som årsmedelvärde för partiklar (PM10) skall underskridas år 2015. Dygnsmedelvärdet får överskridas högst 37 dygn per år.

Halterna 20 mikrogram/m<sup>3</sup> som dygnsmedelvärde och 12 mikrogram/m<sup>3</sup> som årsmedelvärde för partiklar (PM<sub>2,5</sub>) skall underskridas år 2015. Dygnsmedelvärdet får överskridas högst 37 dygn per år.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Vissa ändringar har gjorts i förhållande till Naturvårdsverkets förslag, dock utan att ambitionsnivån har ändrats.

**Remissinstanserna:** De instanser som har uttalat sig om förslaget till nytt delmål för partiklar (PM<sub>10</sub>), dvs. partiklar mindre än 10 mikrometer, och partiklar (PM<sub>2,5</sub>), dvs. partiklar mindre än 2,5 mikrometer, är positiva till att det införs men har olika åsikter om när det bör nås.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Det föreslagna delmålet innebär främst en precisering av de halter som bör nås inom en generation (se kapitel 7 s. 41 tabell 7.1 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, prop. 2000/01:130) och en anpassning för genomförande inom denna tid. Ett delmål för partiklar (PM<sub>10</sub>) ger incitament till åtgärder för att minska höga halter orsakade av t.ex. direkta emissioner av vägbaneslitage till följd av dubbdäck samt uppvirvlingen av slitagepartiklar. Åtgärder för att minska partiklar PM<sub>10</sub> får dock inte leda till att människors exponering av partiklar PM<sub>2,5</sub> och fina fraktioner ökar. De höga halterna av partiklar (PM<sub>2,5</sub>) i bakgrundsluften motiverar åtgärder inom främst trafikområdet (se vidare avsnitt 21.2). Det är därför lämpligt att formulera ett särskilt delmål för partiklar så att åtgärder vidtas och utvecklingen av halterna kan följas noggrant. Eftersom åtgärder även krävs internationellt för att komma till rätta med långdistanstransporten av partiklar är årtalet satt till 2015 för delmålet.

## 6.6 Nytt delmål 6 för benso(a)pyren

**Regeringens förslag:** Ett nytt delmål 6 med följande lydelse skall införas:

Halten 0,3 nanogram/m<sup>3</sup> som årsmedelvärde för benso(a)pyren skall i huvudsak underskridas år 2015.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. Vissa ändringar har gjorts i förhållande till Naturvårdsverkets förslag, dock utan att ambitionsnivån har ändrats.

**Remissinstanserna:** De instanser som har uttalat sig om förslaget till nytt delmål för det cancerframkallande ämnet benso(a)pyren är positiva till att det införs men har olika åsikter om när det bör nås.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Benso(a)pyren omfattas av ett nytt EG-direktiv för luftkvalitet (2004/107/EG), det s.k. fjärde dotterdirektivet, som anger målvärdet 1 nanogram/m<sup>3</sup> för 2013.



Delmålet är ändrat i förhållande till Naturvårdsverkets förslag, men ambitionsnivån är densamma och delmålet är satt så att den halt benso(a)pyren vi bör nå inom en generation, 0,1 nanogram/m<sup>3</sup>, är realistiskt att nå. Årtalet är ändrat från 2010 till 2015 och halten har sänkts från 0,5 nanogram/m<sup>3</sup> till 0,3 nanogram/m<sup>3</sup> för att nå den halt som bör underskridas inom en generation. Formuleringen ”i huvudsak” har lagts till eftersom delmålet kan vara svårt att nå i vissa begränsade områden.

## 6.7 Åtgärder

### Miljökvalitetsnormer

De befintliga miljökvalitetsnormerna som framgår av förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft baseras i huvudsak på EG-direktiv. Regeringen avser ändra förordningen så att en miljökvalitetsnorm införs för det cancerframkallande ämnet, benso(a)pyren. Miljökvalitetsnormer utgör ett verktyg för att miljökvalitetsmålet skall kunna nås och är ett steg på vägen mot miljökvalitetsmålet.

#### *Ny miljökvalitetsnorm för partiklar (PM<sub>2,5</sub>)*

Naturvårdsverket har föreslagit en ny miljökvalitetsnorm för partiklar PM<sub>2,5</sub>. Eftersom PM<sub>2,5</sub> till stor del är långväga transporterade är det motiverat med ett gemensamt europeiskt rikt- eller gränsvärde. Regeringen kommer därför att driva denna fråga inom EU så att ett sådant direktiv kommer till stånd och därefter införa en nationell miljökvalitetsnorm (PM<sub>2,5</sub>) i omgivningsluften.

#### *Ny miljökvalitetsnorm för det cancerframkallande ämnet benso(a)pyren*

Regeringen avser införa en miljökvalitetsnorm för det cancerframkallande ämnet benso(a)pyren. Normen skall uppfyllas den 1 januari 2010 så att åtgärder hinner vidtas och ge effekt. Som nämnts omfattas benso(a)pyren av EU:s nya luftkvalitetsdirektiv, som bl.a. anger målvärden som skall eftersträvas från 2013. En skärpning av årtalet kan enligt regeringens bedömning motiveras av att miljökvalitetsnormen är ett verktyg för att nå miljökvalitetsmålet. Dessutom motiveras normen av de allvarliga hälsoeffekter som orsakas av benso(a)pyren och andra polycykliska aromatiska kolväten (PAH).

Den nya miljökvalitetsnormen avses få följande lydelse:

Till skydd för människors hälsa skall det eftersträvas att benso(a)pyren efter den 1 januari 2010 inte förekommer i utomhusluft med mer än i genomsnitt 1 nanogram/m<sup>3</sup> under ett kalenderår (årsmedelvärde).

#### *Åtgärder för att minska utsläppen från småskalig vedeldning*

Regeringen avser att ändra förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De kommuner som har lokala olägenheter till

följd av småskalig fastbränsleeldning kommer därmed att kunna meddela lokala föreskrifter om utsläppskrav eller motsvarande inom särskilt angivna områden. Därmed kommer antalet människor som exponeras för höga halter av föroreningar från småskalig fastbränsleeldning att minska. Exempel på åtgärder som kan bli aktuella för enskilda är installation av ackumulatortank till en befintlig fastbränslepanna, installation av en pelletsbrännare i en befintlig panna eller utbyte av en gammal omodern vedpanna mot en ny, modern vedpanna som klarar Boverkets utsläppskrav.

### *Övriga nationella åtgärder*

Åtgärder för att minska utsläppen av luftföroreningar och som också påverkar andra miljö kvalitetsmål behandlas i En strategi för effektivare energianvändning och transporter, avsnitt 21.2. Den OECD-granskning av Sveriges miljöarbete som gjordes under 2004 resulterade i ett antal rekommendationer, bl.a. att Sverige bör intensifiera åtgärderna för att uppnå målen för miljön och människors hälsa (se rekommendationerna 31 och 33 i bilaga 2 samt avsnitt 21.2 om åtgärder).

Miljöövervakning behandlas i avsnitt 27.1.

### *Internationellt luftvårdsarbete*

Regeringen anser att det internationella luftvårdsarbetet även fortsättningsvis bör vara högt prioriterat. Det gäller främst arbetet inom luftvårdskonventionen (CLRTAP) och EU:s luftvårdsstrategi Clean Air for Europe (CAFE). Se vidare kapitel 7.

## 6.8 Kommande fördjupade utvärdering

I samband med nästa fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet bör delmål 1 om halten av svaveldioxid ses över eftersom delmålet skall vara nått 2005. När det gäller marknära ozon anser regeringen att det är viktigt att delmål 3 om halten av marknära ozon ses över med anledning av den nya kunskap som framkommit om allvarliga negativa hälsoeffekter av marknära ozon. Den kommande revisionen av EU:s luftvårdsstrategi och det s.k. takdirektivet kommer sannolikt att medföra behov av att ändra både delmål 3 om marknära ozon och delmål 4 om flyktiga organiska ämnen (VOC). Regeringen kommer att driva frågan om åtgärder för att minska halten av marknära ozon i Sverige och i det internationella arbetet i förhandlingarna om EU:s luftvårdsstrategi, CAFE. Se vidare kapitel 7. Regeringen avser också att fortsatt driva frågan om minskade utsläpp av VOC från trafik, vedeldning och lösningsmedelsanvändning samt från industriella processer.

Miljö kvalitetsmålet bör även kompletteras med ett nytt delmål för marknära ozon till skydd för växtligheten. Nya delmål för fluoranthen och bensen bör också övervägas. Fluoranthen är ett exempel på ett vanligt förekommande gasformigt polycykliskt aromatiskt kolväte (PAH) som misstänks vara cancerframkallande. För bensen finns en halt preci-

serad som bör underskridas inom en generation (tabell 7.1 i Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, prop. 2000/01:130). Eftersom det i dagsläget inte finns underlag för att bedöma behovet av ett nytt delmål för bensen bör detta behandlas i samband med nästa fördjupade utvärdering. Även behovet av delmål för andra partikelfraktioner än PM10 och PM2,5 bör övervägas. Den här angivna inriktningen kommer att vara vägledande när regeringen formulerar uppdraget inför nästa fördjupade utvärdering.

## 6.9 Konsekvenser

De nya och ändrade delmålen innebär ingen höjning av ambitionsnivån utan främst en precisering av miljö kvalitetsmålet och en anpassning för att det skall kunna nås. Den nya miljö kvalitetsnormen för benzo(a)pyren är en norm som, "... skall eftersträvas". Sådana miljö kvalitetsnormer skall anses överträdda om t.ex. rimliga åtgärder inte vidtagits för att undvika att föroreningsnivån överskrids. Den nya miljö kvalitetsnormen bedöms inte medföra några nya statsfinansiella konsekvenser. För åtgärder som vidtas för att minska utsläppen från biltrafik bedöms inga ytterligare statsfinansiella kostnader uppkomma eftersom de åtgärder som krävs för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid även kommer att minska halterna av benzo(a)pyren. När det gäller närmiljön till viss industri, t.ex. koksverk och ett aluminiumverk, kan det på ett fåtal platser bli aktuellt att utreda åtgärdsbehovet. I de områden som kan komma att omfattas av nya lokala föreskrifter för att minska utsläppen från småskalig fastbränsleeldning kan det bli aktuellt att vidta åtgärder såsom komplettering av befintliga vedpannor eller utbyte till moderna pannor för ved eller pellets. Installationskostnaderna för dessa åtgärder är 25 000 till 100 000 kronor. Minskade utsläpp från vedpannor förbättrar utomhusluften och ger positiva effekter på hälsan.

## 7 Bara naturlig försurning

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

För miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* har fyra delmål fastställts.

1. Minskad försurning av sjöar och rinnande vatten
2. Minskad försurning av skogsmarken
3. Minskade utsläpp av svaveldioxid
4. Minskade utsläpp av kväveoxider

**Regeringens bedömning:** För att nå miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* inom en generation krävs åtgärder både nationellt och internationellt. Vi är beroende av att åtgärder vidtas i Europa utöver vad som följer av redan ingångna internationella avtal. När det gäller försurning av skogsmarken har den negativa trenden sannolikt brutits, men förbättringen är inte säkerställd. Regeringen kommer att fortsatt prioritera luftvårdsarbetet inom EU samt internationellt arbete om sjöfart samt arbetet inom FN:s luftvårdskonvention (CLRTAP).

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 8 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Depositionen av försurande ämnen överskrider inte den kritiska belastningen för mark och vatten.
- Onaturlig försurning av marken motverkas så att den naturgivna produktionsförmågan, arkeologiska föremål och den biologiska mångfalden bevaras.
- Markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Nedfallet av sura svavelföreningar har under perioden 1990–2002 minskat med ca 55 procent i Norrland, och med ca 60 procent i övriga landet. Kvävehalterna i nederbörden har minskat i stora delar av Sverige under den senare delen av perioden. Samtidigt har nederbörden ökat, vilket har medfört att det inte går att se några tydliga trender i nedfallet av kväveföreningar.

Prognoser visar att nedfallet av försurande ämnen kommer att överskrida den kritiska belastningen (dvs. vad naturen tål) på ungefär 13 procent av skogs- och sjöarealen 2010. Osäkerheten kring dessa värden är dock betydande. Bedömningar som gjorts på senare år av förhållandena i Europa tyder på att den areal där den kritiska belastningen överskrids tenderar att öka jämfört med tidigare beräkningar. Delvis kan detta förklaras av en mer detaljerad bedömningsmetod men det finns också oroande tecken på att utsläppen inte minskar i den takt som förväntats. För att miljö kvalitetsmålet skall kunna nås krävs att utsläppen av försurande ämnen fortsätter att minska i Sverige och i Europa.

Även om belastningen minskar till en acceptabel nivå tar det lång tid innan förhållandena i marken förbättras. I vissa fall är skadorna sannolikt oåterkalleliga även om särskilda åtgärder vidtas. Till försurningen av skogsmark, sjöar och vattendrag i skogslandskapet bidrar, förutom nedfallet av svavel- och kväveföreningar, också effekterna av markanvändning och uttag av biomassa, exempelvis skogsbruk.

Försurande luftföroreningar kan påverka människan på olika sätt (se kapitel 6). Indirekt kan hälsan påverkas genom att försurat grundvatten löser ut metaller från berggrunden eller vattenledningssystemen. Försuras jordbruksmark kan det leda till att kadmiumhalten i grödorna ökar. Försurning av sjöar och vattendrag kan eventuellt höja halterna av metylkvicksilver i fisk.

Luftföroreningar påskyndar korrosionen av metaller, kalksten, gummi och plaster samt skadar kulturhistoriskt värdefulla byggnader, statyer och fornlämningar. Svaveldioxid är inte längre avgörande för den atmosfäriska korrosionen utan andra föroreningar, främst partiklar, måste beaktas i arbetet med att minska inverkan av luftföroreningar på material och kulturvärden.

Regeringen bedömer att en revidering och komplettering av delmålen under miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* kan behövas i samband med nästa fördjupade utvärdering.

## 7.1 Delmål 1 om försurning av sjöar och rinnande vatten

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Det krävs ytterligare åtgärder för att nå delmålet.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera instanser påtalar behovet av att i nuvarande delmål definiera vad som menas med försurade sjöar och vattendrag och hur kalkade sjöar skall betraktas. Underlagsrapporten anses oklar, vilket gör det svårt att bedöma försurningsläget. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anger att det behövs bättre statistiska underlag om försurning i små sjöar och små vattendrag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Antalet försurade sjöar har minskat sedan 1995, men det krävs ytterligare åtgärder för att delmålet skall nås. Detta gäller framför allt sjöar mellan en och fyra hektar och bäckar som leder till dessa, men också vissa sjöar större än fyra hektar. Den riksinventering av sjöar och vattendrag som gjordes 2000 visade att tio procent av sjöarna större än fyra hektar är försurade enligt dagens bedömningsgrunder, jämfört med 13 procent 1995. År 2000 fanns det omkring 95 800 sjöar större än en hektar. Av dessa bedömdes 20 procent vara försurade (inklusive kalkade sjöar). Det finns anledning att anta att andelen sura sjöar ökar med minskad sjöstorlek då påverkan från omgivande marker ökar.

## 7.2 Delmål 2 om försurning av skogsmarken

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

Före år 2010 skall trenden mot ökad försurning av skogsmarken vara bruten i områden som försurats av människan och en återhämtning skall ha påbörjats.

Delmålet har sannolikt redan uppnåtts.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser anser att det är positivt att försurningen inom skogen och skogsbruket skall utredas, något som eventuellt kan leda till ett nytt framtida delmål.

**Skälen för regeringens bedömning:** Delmålet är sannolikt i huvudsak uppnått redan i dag. De data som finns tyder på att trenden nu har brutits i stora områden. Utvecklingen är dock inte entydig, försurningen kommer att fortsätta i vissa områden om än i långsammare takt. Även i de områden där försurningen inte längre pågår, kommer det att ta mycket lång tid innan markens pH-värde har återgått till naturlig nivå. Inom vissa områden kommer markskadorna, och därmed också skadorna på yt- och grundvatten, att vara bestående om inte ytterligare åtgärder vidtas.

## 7.3 Ändrat delmål 3 om utsläpp av svaveldioxid

**Regeringens förslag:** Delmål 3 skall ha följande lydelse:

År 2010 skall utsläppen i Sverige av svaveldioxid till luft ha minskat till 50 000 ton.

**Regeringens bedömning:** Det skärpta delmålet kommer att uppnås.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslog att lydelsen skulle vara oförändrad. Regeringen har dock valt att föreslå en utsläppsskärpning i syfte att markera att takten i utsläppsminskningen fortsatt bör vara hög.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter noterades.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Delmålet nuvarande lydelse är:

År 2010 skall utsläppen i Sverige av svaveldioxid till luft ha minskat till 60 000 ton.

Delmålet för svaveldioxid har redan nåtts i dess nuvarande lydelse. Utsläppen av svaveldioxid har sedan 1990 minskat med 45 procent från 106 000 ton om året till 59 000 ton 2002 (exklusive utsläpp från internationell sjö- och luftfart). Prognosen för 2010 pekar på att utsläppen av svaveldioxid kan minska till ca 50 000 ton per år. Regeringen anser att det är viktigt att takten i åtgärdsarbetet inte sänks, även om utvecklingen är klart positiv och föreslår därför att delmålet skärps så att det motsvarar prognosen för utsläppens storlek. De åtgärder som redovisas i avsnitt 7.5 och 21.2 kommer enligt regeringens uppfattning vara tillräckliga för att även det skärpta delmålet skall nås.

Den internationella sjöfarten släpper ut betydande mängder av svaveldioxid, eftersom den fortfarande utnyttjar svavelrikt bränsle. I enlighet med gällande regler för internationell utsläppsstatistik är dock den internationella sjöfartens utsläpp inte medräknade i redovisningen av svenska svaveldioxidutsläpp. 2000 svarade internationell sjöfart för 15 procent av det totala nedfallet av sura svavelföreningar över Sverige. Utsläppen av försurande ämnen från sjöfart på europeiska vatten beräknas vara nästan lika stora som utsläppen från alla landbaserade källor 2010.

#### 7.4 Delmål 4 om utsläpp av kväveoxider

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

År 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Ytterligare åtgärder behövs för att nå delmålet.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Med vidtagna och beslutade åtgärder beräknas utsläppen av kväveoxider bli ca 160 000 ton 2010. Det behövs således ytterligare åtgärder i Sverige för att delmålet skall kunna nås. De åtgärder som regeringen redovisar i En strategi för effektivare energianvändning och transporter (avsnitt 21.2) beräknas till 2010 ge en minskning av kväveoxidutsläppen med 9 000–11 000 ton. Det innebär att utsläppen av kväveoxider behöver minska med ytterligare.

Tunga fordon beräknas svara för en allt större andel av utsläppen i framtiden. I dag svarar de för 60 procent av vägtrafikens utsläpp av kväveoxider. Det är positivt att utsläppen av försurande ämnen minskar men för att nå delmålen om försurning måste utsläppen minska ytter-

ligare. Frågan om att minska försurningen i Sverige är angelägen och ges fortsatt hög prioritet. Prop. 2004/05:150

## 7.5 Åtgärder

För att nå miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* krävs ytterligare åtgärder för att minska utsläppen av försurande ämnen (se avsnitt 21.2).

### *Nationella åtgärder*

Åtgärder för att minska utsläppen av luftföroreningar och som också påverkar andra miljökvalitetsmål behandlas i En strategi för effektivare energianvändning och transporter, avsnitt 21.2.

Regeringen förutsätter att Skogsstyrelsen regelbundet uppdaterar sina särskilda rekommendationer för skogsbruk i försurningsdrabbade områden. Det gäller även rekommendationer för uttag av skogsbränsle och gödsling av skogsmark samt askåterföring.

Miljöövervakning behandlas i avsnitt 27.1.

### *Internationellt luftvårdsarbete*

Det internationella luftvårdsarbetet bör även fortsättningsvis vara högt prioriterat. Det gäller främst arbetet inom luftvårdskonventionen (CLRTAP) och EU:s strategi Clean Air for Europe (CAFE). CAFE syftar till att minska luftföroreningarna och förbättra luftkvaliteten i Europa. Inom CLRTAP och CAFE pågår f.n. ett viktigt arbete med att ta fram underlag för revidering av bl.a. Göteborgsprotokollet och olika EG-direktiv om utsläpp till luft, bl.a. det s.k. takdirektivet och direktivet om stora förbränningsanläggningar. Regeringen avser att i de kommande förhandlingarna verka för att kraven i protokollen och EG-direktiven skärps på ett kostnadseffektivt sätt. Det gäller bl.a. lägre utsläppstak för svaveldioxid, kväveoxider, VOC och ammoniak. Det gäller även att inom ramen för CAFE driva frågan om att införa regler på gemenskapsnivå för utsläpp från förbränningsanläggningar mindre än 50 MW tillfört bränsle samt skärpa utsläppsvärdena i direktivet om stora förbränningsanläggningar. Naturvårdsverket kommer att få i uppdrag att utarbeta en strategi för Sveriges agerande i det internationella luftvårdsarbetet.

Åtgärder inom sjöfarten för att minska utsläppen till luft är mycket kostnadseffektiva jämfört med nya åtgärder för att minska utsläppen från landbaserade källor. Det gäller framför allt att få ner svavelhalten i marina bränslen genom bl.a. skärpning av EG-direktivet om svavel i marina bränslen. Det är vidare viktigt att EU-länderna får genomslag i IMO (International Maritime Organization) för att svavelhalten i fartygsbränslen och begränsningar av utsläppen av kväveoxider sänks.

OECD:s granskning av Sveriges miljöarbete under 2004 (se bilaga 2) resulterade i ett antal rekommendationer, bl.a. att Sverige bör fortsätta att främja regionala åtgärder för att minska utsläppen av svaveldioxid, flyktiga organiska ämnen (VOC) och kväveoxider från fartyg i Östersjön.



Kommissionen utreder f.n. hur man skall kunna införa gemensamma eller internationella miljöavgifter för flyget. Utsläpp till luft från flyget och sjöfarten behandlas vidare i den kommande transportpolitiska propositionen.

För att stödja genomförandet av IPPC-direktivet om samordnad prövning av industrier och andra fasta anläggningar organiserar kommissionen ett utbyte av information om bästa tillgängliga teknik för de branscher som omfattas av direktivet. Informationen beaktas vid tillståndsgivningen i EU-länderna. Se även En strategi för effektivare energianvändning och transporter (avsnitt 21.2).

## 7.6 Kommande fördjupande utvärdering

Naturvårdsverket skall i samarbete med berörda myndigheter ges i uppdrag att inför kommande fördjupade utvärdering utarbeta förslag till kompletterande åtgärder som medför att delmål 1 om försurning av sjöar och rinnande vatten uppnås. Utifrån det nya kunskapsunderlag som tas fram vid revideringen av bedömningsgrunderna för sjöar kan det också finnas behov av att revidera detta delmål. Naturvårdsverket arbetar med att bedöma situationen i de mindre sjöarna och har givit Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att se hur de mindre sjöarna skall kunna omfattas av inventeringen. Naturvårdsverket bör utvärdera behovet av en förändrad miljöövervakning för att bättre följa upp och avrapportera miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*. Översynen bör bl.a. omfatta miljöövervakningen för sjöar och vattendrag. Se vidare avsnitt 27.1.

Kalkningsverksamheten behöver anpassas till en förändrad geografisk belastningssituation. Naturvårdsverket skall därför ges i uppdrag att utarbeta nya riktlinjer för kalkningsverksamheten för sjöar och vattendrag.

Betydelsen av det atmosfäriska nedfallet och markanvändningen, exempelvis skogsbruk, för försurningssituationen i skogslandskapet bör tydligare klargöras i de mest försurningsdrabbade områdena. Vid behov bör ett nytt delmål om försurning av skogsmarken föreslås. Utgångspunkten bör vara resultat från bl.a. forskning inom Mistra-programmen ASTA (International and national abatement strategies for transboundary air pollution) och SUFOR (Sustainable forestry in southern Sweden).

Regeringen ser ett behov av en fortsatt minskning av utsläppen av försurande ämnen. Eftersom delmålet för svaveldioxid ser ut att kunna nås till 2010 kommer delmålet att behöva revideras i samband med nästa fördjupade utvärdering

Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter skall få i uppdrag att lämna förslag till kompletterande åtgärder som medför att delmål 4 om utsläppen av kväveoxider i Sverige uppnås.

## 7.7 Konsekvenser

De statsfinansiella konsekvenserna bedöms inte förändras i förhållande till vad som angavs i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130).

## 8 Giftfri miljö

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

För miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* har sex delmål fastställts.

1. Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper
2. Information om farliga ämnen i varor
3. Utfasning av farliga ämnen
4. Fortlöpande minskning av hälso- och miljörisiker med kemiska ämnen
5. Riktvärden för miljö kvaliteten
6. Efterbehandling av förorenade områden

**Regeringens bedömning:** Det är möjligt att i huvudsak uppnå miljö kvalitetsmålet när det gäller att minska tillförsel av nya farliga ämnen genom ytterligare åtgärder på EU-nivå, globalt och nationellt. Däremot kommer det att vara svårt att nå målet inom en generation när det gäller långlivade ämnen som redan finns spridda i miljön samt diffus spridning av farliga ämnen från befintliga byggnader och varor. Samma svårighet gäller för ämnen som bildas oavsiktligt vid mänsklig verksamhet.

Miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* kräver en hög grad av internationellt samarbete och åtgärder även utanför Sverige för att uppnås. Därför måste Sveriges agerande inom EU och globalt prioriteras.

Den slutliga utformningen av förslaget till ny europeisk kemikalielagstiftning (REACH) är av stor betydelse för att nå de fyra första delmålen. Även kommande revidering av växtskyddsmedelsdirektivet (dir. 91/414/EEG) och den tematiska strategin för hållbar användning av växtskyddsmedel har stor betydelse för måluppfyllelsen. Utgångspunkten för arbetet med växtskyddsmedel och biocider bör vara att åstadkomma en hög skyddsnivå samt att skyddsnivån skall vara minst lika hög som den som gäller för övriga kemikalier inom REACH. Även det kommande EG-förslaget till åtgärdsstrategi för kvicksilver bör prioriteras högt.

Regeringen prioriterar också arbetet med den globala kemikalie-strategin inom FN:s miljöprogram och genomförandet av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar (POPs) och Rotterdamkonventionen om farliga kemikalier i internationell handel samt det globala arbetet med tungmetaller.

När det gäller efterbehandling av förorenade områden anser regeringen att organisationen och ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter bör utvecklas för att resurserna skall kunna utnyttjas effektivare. Detta gäller även för hanteringen av sådana områden där staten är ansvarig verksamhetsutövare.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 4 i propositionen Kemikalie-

strategi för giftfri miljö (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269) för delmål 1–5 och i kapitel 9 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) för delmål 6.

Enligt regeringens bedömning i dessa propositioner och kompletterat enligt nedan innebär miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna.
- Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll och deras påverkan på ekosystemen är försumbar.
- Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor.
- Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.
- All fisk i Sveriges hav och sjöar är tjänlig som människoföda med avseende på innehållet av naturfrämmande ämnen.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser anser att både analysen av måluppfyllelse och förslagen till ändrade målformuleringar generellt är bra. Flera instanser framhåller att miljö kvalitetsmålet tillhör de som är svårast att nå. *Länsstyrelsen i Västernorrland* och *Institutet för miljömedicin (IMM)* framför att miljö kvalitetsmålet bör kompletteras med aspekter som rör livsmedel och livsmedelsproduktion. IMM betonar att aspekter som kadmium och organiska föroreningar i åkerjord bör inkluderas. *Umeå universitet* framhåller att den största exponeringen för kemiska ämnen sker via hushålls- och hygienprodukter samt kosmetika, som innehåller ämnen med negativ effekt på hälsan. Det är en brist att dessa områden inte tydligt omfattas av delmålet.

Både *Naturhistoriska riksmuseet* och *Svenska Naturskyddsföreningen* framhåller att miljö kvalitetsmålet ambitionsnivå måste avspeglas i delmålet. *Landsorganisationen i Sverige* framhåller de justerade delmålen som ett instrument för att påverka och höja det låga tempot inom EU och i REACH-processen. *Plast- och kemiföretagen (P & K)* ställer sig i stort bakom analysen av måluppfyllelse men är starkt kritiska till hur miljö kvalitetsmålet är formulerat eftersom det anger vilken politik som skall bedrivas. I det fortsatta arbetet är det enligt P & K viktigt med EU-harmonisering av miljö kvalitetsmål och delmål. Om ingen ändring av tidtabellen sker kommer uppföljningen alltid ge en negativ och orättvis bild av det omfattande arbete som pågår inom industrin med att minska riskerna med kemikalier. Det har också skett stora förbättringar när det gäller halterna av kemiska ämnen i miljön och dess effekter på miljö och arbetsmiljö.

### Skälen för regeringens bedömning

Regeringens bedömning är att det kommer att vara svårt att nå miljö kvalitetsmålet i dess helhet i ett generationsperspektiv. Målet kommer att kunna nås när det gäller tillförsel av nya farliga ämnen genom ytterligare

åtgärder på EU-nivå, globalt och nationellt. Däremot kommer det att vara svårt att nå målet inom en generation när det gäller långlivade ämnen som redan finns spridda i miljön, diffus spridning av farliga ämnen från befintliga byggnader och varor liksom de som bildas oavsiktlig vid mänsklig verksamhet.

I OECD:s granskning konstateras att Sverige varit ledande i forskning kring miljögifter och hälsoproblem och i det internationella kemikaliarbetet. Samtidigt rekommenderas fortsatta insatser för att uppnå målen för miljö och människors hälsa, bl.a. genom att minska exponeringen för kemikalier samt kemiska ämnen i produkter och byggnadsmaterial (rekommendationerna 31 och 34, se bilaga 2).

*Giftfri miljö* kräver en hög grad av internationellt samarbete och åtgärder även utanför Sverige för att kunna nås. Det är därför regeringens bedömning att Sveriges agerande inom EU och globalt måste prioriteras högt.

#### *Arbetet inom EU med ny kemikalielagstiftning (REACH) m.m.*

Kommissionens förslag till ny europeisk kemikalielagstiftning (registration, evaluation and authorisation of chemicals, REACH) är den enskilda process som har störst betydelse för att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Förslaget ersätter en rad gällande lagstiftningar på kemikalieområdet. De huvudsakliga komponenterna i REACH är krav på registrering och tillståndsprövning av kemiska ämnen. Registreringskraven innebär att tillverkare och importörer av kemiska ämnen under en period på 11 år skall ta fram testdata för de ca 30 000 ämnen som finns på EU-marknaden i dag. Samtidigt sänks datakraven för nya ämnen som skall släppas ut på marknaden. REACH kommer att kräva att riskbedömning skall genomföras för alla kända användningar av ett ämne, vilka skall sammanställas i en kemikaliesäkerhetsrapport. De kemiska ämnen som har de mest problematiska egenskaperna går vidare till tillståndsprövning. Denna prövning kan innebära restriktioner eller i vissa fall förbud mot användningen av ett ämne. I samband med att REACH genomförs inrättas en europeisk kemikaliemyndighet i Helsingfors.

Med REACH ökar kunskapen om och kontrollen av de kemikalier som används. Det finns dock brister i förslaget, bl.a. då det gäller datakrav för lågvolumkemikalier (1–10 ton), företagens ansvar ("duty of care") samt tillämpningen av försiktighets- respektive produktvalsprinciperna. Det saknas också en tydlig tidtabell för prövning av ämnen i tillståndssystemet. Därför är det osäkert i vilken utsträckning REACH kan bidra till att en utfasning av farliga ämnen kan ske enligt tidtabellen för delmål 3. Enligt förslaget blir kraven på information om kemiska ämnen i varor mycket begränsade. Vidare behöver förslaget utvecklas så att förståelsen och den praktiska tillämpningen underlättas, i synnerhet för små och medelstora företag.

Enligt regeringens bedömning behövs betydande insatser under förhandlingarna i syfte att utveckla och förstärka REACH-förslaget om delmål 1–4 skall kunna nås. Förhandlingarna om förslaget kommer troligen att pågå fram till 2006 och lagstiftningen beräknas träda i kraft tidigast 2007. Därefter torde uppföljande arbete med tekniska vägledningsdokument m.m. pågå under flera år.

EG:s regler för kemiska ämnen i växtskyddsmedel, biocider, läkemedel och kosmetika påverkas inte direkt av REACH, men REACH-regelverket kan bidra till att säkerställa en hög skyddsnivå för dessa produktgrupper. Regeringen avser generellt att verka för att åstadkomma en hög skyddsnivå. Skyddsnivån för växtskyddsmedel och biocider bör enligt regeringens bedömning vara minst lika hög som den som gäller för övriga kemikalier inom REACH. Regeringen avser vidare att ta ställning till åtgärder för att uppnå en hög skyddsnivå gällande läkemedel och kosmetika.

Högt prioriterade områden för att uppnå detta är den kommande revideringen av växtskyddsmedelsdirektivet (91/414/EEG), förhandlingen om ett kommande förslag till tematisk strategi för hållbar användning av växtskyddsmedel liksom pågående omregistrerings- och godkännandeprocédurer för växtskyddsmedel respektive biocider. Regeringen anser att samma skyddsnivå som för allmätkemikalier även bör tillämpas för förekomst av läkemedelssubstanser och deras nedbrytningsprodukter i den yttre miljön. Insikten ökar om att utsläppen av läkemedelsrester, främst via avlopp och reningsverk, är ett hot mot miljön och människors hälsa. Det finns bl.a. indikationer på att de kan ha hormonstörande effekter.

EG:s regler för olika varugrupper, som t.ex. leksaker, elektronik och förpackningar ändras inte heller genom REACH. Indirekt kan REACH ändå påverka varornas innehåll av farliga kemiska ämnen, bl.a. genom bättre riskbedömningar av de ämnen som ingår i varor och att tillståndsprovningen leder till restriktioner i användningen. Dessutom ställs krav på information till s.k. nedströmsanvändare.

Ytterligare EU-processer som är nära förknippade med *Giftfri miljö* är den tematiska strategin för förebyggande och återvinning av avfall samt strategin och handlingsplanen för miljö och hälsa. Kommissionen lade i januari 2005 fram ett förslag till åtgärdsstrategi för kvicksilver och regeringen prioriterar det fortsatta arbetet med strategin högt.

### *Översikt över åtgärder kopplade till REACH*

I kapitlet *Giftfri miljö* redovisas en rad åtgärder som på olika sätt knyter an till den pågående REACH-förhandlingen och kommande genomförande av denna lagstiftning. Följande åtgärder kopplade till REACH återfinns under delmålen i detta kapitel:

- Tillräckligt höga datakrav på kemikalier vid registreringen för att möjliggöra faro- och riskbedömning (delmål 1).
- Sveriges deltagande i planerad uppdatering av REACH för utveckling av testkraven utifrån ny vetenskaplig kunskap (delmål 1).
- Förslag avseende regler för information om farliga ämnen i varor inom REACH (delmål 2).
- Förslag avseende utformningen och tillämpningen av tillståndsörfarandet för kemiska ämnen i REACH (delmål 3).
- Förslag avseende verksamhetsutövarnas ansvar inom REACH, (delmål 4).

- Utbildning om kemikaliereregler och kemiska hälso- och miljörisker i samband med genomförandet av REACH (delmål 4).

En samlad beskrivning av konsekvenser av REACH och relaterade förslag återfinns under avsnitt 8.8.

### *Internationellt kemikaliearbete*

I det internationella kemikaliearbetet bedömer regeringen att arbetet med den globala kemikaliestrategin (SAICM) bör prioriteras högt och att FN:s miljöprogram (UNEP) bör ha en central roll i arbetet. Den globala strategin bör lägga grunden för ett globalt informationssystem för kemiska produkter och för farliga ämnen i varor. Därigenom kan tillgången till information även för sådant som importeras till EU förbättras. Det ökar i sin tur möjligheterna att ställa informationskrav inom REACH och i nationell lagstiftning. Regeringen anser att arbetet med SAICM bör samordnas med andra avtal på området som Stockholmskonventionen om persistenta organiska föroreningar (POPs), Montrealprotokollet samt Rotterdam- och Baselkonventionerna. Arbetet med att föra upp ytterligare ämnen på Stockholmskonventionens lista över ämnen som omfattas av konventionen bör fortgå.

UNEP har bl.a. efter ett gemensamt nordiskt initiativ inrättat ett program för kvicksilver och förbereder underlag om långsiktiga åtgärder. Regeringen bedömer det som viktigt att fortsätta agera i internationella fora för att få till stånd globala åtgärder gällande kvicksilver men även bly och kadmium. Inom WHO Europa bedrivs också ett arbete med miljö och hälsa som på flera sätt anknyter till ambitionerna i *Giftfri miljö*.

## 8.1 Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålets innebörd omformuleras i följande delar:

- Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll och deras påverkan på ekosystemen försumbar.
- All fisk i Sveriges hav och sjöar och vattendrag är tjänlig som människoföda med avseende på innehållet av naturfrämmande ämnen.

**Havsmiljökommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Regeringen bedömer dock att kompletteringarna av preciseringarna bör gälla alla typer av fisk respektive ekosystem och inte begränsa sig till havsfisk respektive havsekosystem.

**Remissinstanserna:** De föreslagna preciseringarna gällande påverkan på det marina ekosystemet respektive fiskens tjänlighet som människoföda stöds av flertalet remissinstanser som yttrat sig. Till dessa hör *länsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län* samt *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) och Greenpeace. Länsstyrelsen i Västra Götalands län*

anser att den föreslagna preciseringen är bra och självklar. Den är dock tveksam till om den är realistisk med tanke på dagens belastning och framhåller att det viktigaste är att mer aktivt kartlägga miljögifter som sprids via varor och på rening vid källan gällande både miljögifter och läkemedelsrester. *Livsmedelsverket* anser att preciseringen borde formuleras så att den gäller den fisk som i dag används för mänsklig konsumtion. *Fiskeriverket* framhåller att de åtgärder som havsmiljökommissionen föreslår snarast måste vidtas för att komma till rätta med dioxinproblemet.

*Kemikalieinspektionen* anser att den nya preciseringen redan ryms i den befintliga innebörden av miljö kvalitetsmålet, samtidigt som de konkretiserar centrala problem och kan ge värdefull vägledning för prioriteringar. *IVL Svenska Miljöinstitutet AB* framhåller att den punkt som gäller möjligheten att konsumera fisk bör lyftas upp som det viktigaste målet med havsmiljöarbetet och att det är lätt att förstå och ta till sig för både lekmän och beslutsfattare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens bedömer att ett tillägg bör göras i preciseringen avseende halterna av naturfrämmande ämnen i miljön. Dessa halter bör vara nära noll samtidigt som ämnens påverkan på ekosystemen bör vara försumbar.

Regeringen bedömer vidare att miljö kvalitetsmålet bör innebära att all fisk i Sveriges hav, sjöar och vattendrag bör vara tjänlig som människoföda. Bakgrunden är att flera fiskarter från insjöar, Östersjön och Bottenhavet i dag innehåller så höga halter av miljögifter att det är förknippat med hälsorisker att äta dem. Detta har i sin tur inneburit att kostråd har utarbetats för dessa fiskarter. Kostråden rekommenderar att känsliga grupper som kvinnor i barnafödande ålder och flickor begränsar sin konsumtion.

Trots att halterna av miljögifter i födan minskat så får fortfarande var tionde svensk i sig mer dioxiner och PCB än vad som anses godtagbart. De aktuella miljögifterna kommer främst från källor i Nord- och Östeuropa, däribland förbränningsanläggningar och bränder i deponier. De finns också lagrade i bl.a. deponier, förorenad jord och sediment. Det är därför enligt regeringens uppfattning viktigt att initiera åtgärder både nationellt och utanför Sveriges gränser. Åtgärderna behöver också breddas till att omfatta flera av de mest hälso- och miljöfarliga ämnena.

Havsmiljökommissionens förslag avser havsekosystem respektive havsfisk. Regeringens uppfattning är dock att förslagen bör breddas så att även fisk i sjöar och vattendrag respektive alla typer av ekosystem omfattas. Se vidare om källor till miljögifter i avsnitt 21.3.4 samt i avsnitt 21.3.6 om avfall och avlopp respektive förbränning som källor till miljögifter.

Enligt regeringens bedömning ligger de nya preciseringarna i linje med den samlade inriktningen av miljö kvalitetsmålet och vad som eftersträvas i flera av delmålen och de redovisade åtgärderna. De bidrar också till att konkretisera innebörden av miljö kvalitetsmålet för icke-expert och allmänhet. Tidsperspektivet för preciseringarna är detsamma som för miljö kvalitetsmålet, dvs. en generation.

**Regeringens förslag:** Delmål 1 skall ha följande lydelse:

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.

**Regeringens bedömning:** Delmålet blir svårt att nå i sin helhet inom utsatt tid. REACH-förslaget förbättrar förutsättningarna för att nå delmålet med avseende på avsiktligt framställda eller utvunna ämnen, men ytterligare insatser krävs för att förstärka förslaget.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till den föreslagna ändringen av delmålet. Enda undantaget är *Länsstyrelsen i Västerbottens län* som anser att nuvarande formuleringen ”så långt som möjligt” är ett tillräckligt förbehåll. Dessutom framhåller Länsstyrelsen liksom *Vägverket* att det är oklart vad som avses med ”de mest betydande”. *Stockholms kommun* framhåller att huvudmännen för anläggningar som ger upphov till oavsiktligt bildade och utvunna ämnen tillsammans med Naturvårdsverket bör ha ansvaret för att ta fram uppgifterna.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålets nuvarande lydelse är:

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.

Antalet oavsiktligt framställda och utvunna ämnen är oerhört stort och kunskapen om dem är ännu mindre än om de avsiktligt framställda. Dessa ämnen bildas som biprodukter vid tillverkningsprocesser samt i förbränningsprocesser eller vid omvandlingsprocesser i miljön. De bildas också vid naturliga processer som skogsbränder och vulkanutbrott. De



oavsiktligt bildade ämnens betydelse från risksynpunkt kan variera från att vara försumbar till att vara stor. Det är därför enligt regeringens uppfattning rimligt att ändra delmålet formulering från att denna kunskap skall finnas "så långt som möjligt", till att kunskap skall finnas om de "mest betydande" av dessa ämnen. Med de mest betydande avses ämnen som bildas i betydande kvantiteter eller sådana som kan antas ha särskilt farliga egenskaper eller av annan anledning skulle kunna medföra risk för människors hälsa eller miljön. Den föreslagna formuleringen innebär en precisering av delmålet och att prioriteringen av de mest betydande ämnena tydliggörs samtidigt som ambitionsnivån inte förändras. Formuleringen om ämnen som hanteras i högre volymer avser ämnen som tillverkas eller importeras i volymer större än 1 000 ton/år (Kemikaliestrategi för giftfri miljö, prop. 2000/01:65, sid. 16).

Regeringen bedömer att det kommer att bli svårt att nå delmålet i sin helhet inom utsatt tid. För ca 85 procent av de 2 500 kemikalier som i dag finns på marknaden och hanteras i volymer över 1 000 ton, saknas uppgifter motsvarande de krav som ställs på nya kemikalier som släpps ut på EU-marknaden. När det gäller kemikalier i lägre volymer är kunskapsbristen ännu större. REACH innebär att krav ställs på industrin om att ta fram information om både befintliga och nya kemikalier i samband med registrering. Detta kommer generellt att förbättra möjligheterna att uppnå delmålet. REACH-förslaget måste dock skärpas avseende datakraven för ämnen som tillverkas eller importeras i volymer på 1–10 ton. Sådana krav för nya kemikalier i gällande EU-lagstiftning är betydligt högre än i förslaget. Över 60 procent av de kemikalier som i dag finns på marknaden tillhör detta volymspann. Datakraven i nuvarande REACH-förslag räcker inte ens för en grundläggande riskbedömning av dessa ämnen. En bättre tillgång till information om kemiska ämnen är också en förutsättning för att i sin tur nå delmål 3 om utfasning av farliga ämnen.

Exempel på områden där det är angeläget att förbättra kunskaperna är effekten av exponering för låga doser av ämnen under lång tid och kombinationseffekter av flera ämnen.

### *Åtgärder*

Regeringen bedömer att bl.a. följande åtgärder krävs för att uppnå delmål 1 om egenskaper hos kemiska ämnen:

- Regeringen verkar i de pågående rådsförhandlingarna för att tillräckligt höga krav ställs på data/information om kemikalier inom REACH och även i den globala kemikaliestrategin för att de skall kunna faro- och riskbedömas från miljö- och hälsosynpunkt.
- Regeringen avser att delta aktivt i arbetet med uppdatering av REACH som är planerat inom fem till tio år, främst med syfte att utveckla testkraven utifrån ny vetenskaplig kunskap.
- Regeringen anser att forskningen om kemikalier och miljötoxikologi behöver stärkas, bl.a. för att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*.
- Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter göra en systematisk genomgång av

### *Konsekvenser*

I gruppen oavsiktligt bildade och utvunna kemiska ämnen finns många miljö- och hälsoskadliga ämnen som medför både försämrade miljö- och hälsokvalitet, ohälsa och samhällsekonomiska kostnader. En grupp av sådana ämnen är dioxiner som är cancerframkallande och kan störa nervsystemets utveckling hos människan liksom reproduktionen hos flera djurarter. Förekomsten av dioxiner i viss fet Östersjöfisk medför att den belagts restriktioner gällande saluförande på EU-marknaden. Detta får i sin tur ekonomiska konsekvenser för fiskenäringen. Även vissa avsiktligt framställda ämnen som PCB och utvunna ämnen som asbest har visat sig ha farliga egenskaper som medför miljö- och hälsoeffekter och därmed kostnader.

Både avsiktligt och oavsiktligt bildade eller utvunna kemikalier kan också medföra stora samhällsekonomiska kostnader för olika typer av sanerings- och kompensationsåtgärder. Bara för PCB uppskattas sanerings- och återställandekostnaderna i Sverige till mellan 3 och 5 miljarder kronor under perioden 1971 till 2018 (Costs for Late Action – the Case of PCB, TemaNord 2004:556, dnr M2003/3607/Kk).

Den nu föreslagna förändringen av delmål 1 om kunskaper om egenskaper hos kemiska ämnen medför inga nya kostnader. Tvärtom ger den nya formuleringen enligt regeringens bedömning målet en rimligare avgränsning när det gäller myndighetsinsatserna för att kartlägga oavsiktligt bildade och utvunna ämnen. Forskning om kemikalier samt en utökad miljöövervakning kan ge viktig kunskap och ge långsiktiga förutsättningar för att nå delmålet.

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

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2010 skall varor vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår.

Delmålet blir svårt att nå inom utsatt tid. Berörda myndigheter behöver öka insatserna i det pågående arbetet i syfte att nå en så hög grad av måluppfyllelse som möjligt.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** *Plast- & kemiföretagen* (P & K) delar Miljömålsrådets bedömning att delmålet blir svårt att nå inom tidsramen och att måluppfyllnaden är beroende av arbetet på europeisk nivå. P & K anser att Sverige kan driva på en sådan process, men att målet inte är realistiskt och bör omformuleras. Inga andra instanser har yttrat sig över delmålet.

Delmålet omfattar information om farliga ämnen i såväl kemiska produkter som andra typer av varor. Kunskapen om kemiska produkter kommer att förbättras avsevärt genom REACH. När det gäller andra typer av varor ger varken nuvarande EG-regler, REACH eller frivilliga system som miljövarudeklarationer en heltäckande och tillfredsställande information. Regeringen bedömer därför att det blir svårt att nå målet inom utsatt tid och att det krävs ytterligare kraftfulla åtgärder för att nå så hög grad av måluppfyllelse som möjligt.

### *Åtgärder*

Kemikalieinspektionen (KemI) presenterade hösten 2004 på regeringens uppdrag ett förslag till system för information om kemikalier i varor (rapporten Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen, dnr M2004/3322/Kk). Rapporten har remitterats. Regeringen har också lagt fram ett preliminärt förslag till förstärkning av varuinformationsreglerna under REACH-förhandlingarna.

Regeringen anser att det är viktigt att fortsätta att driva frågan om information om farliga ämnen i varor nationellt, i EU och internationellt, med utgångspunkt i KemI:s förslag. Regeringens bedömning är att information alltid bör lämnas gällande ämnen med särskilt farliga egenskaper från miljö- och hälsosynpunkt. Det gäller ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller fortplantningsstörande samt sådana som är långlivade, bioackumulerande och toxiska respektive mycket långlivade och mycket bioackumulerande. För andra ämnen med vissa farliga egenskaper (t.ex. ämnen som framkallar hudallergi) bör information lämnas när de ingår i vissa produktgrupper. Prioriteringen av produktgrupper bör utgå från skyddet av känsliga användargrupper som barn och från förekomst av tillsatser som lätt avges.

Slutligen är det enligt regeringens uppfattning angeläget att det för alla ämnen som är klassificerade som farliga finns en rättighet att på begäran få information om de ingår i varan. Regler som ger möjlighet att på begäran få information om varors innehåll av kemiska ämnen bör enligt regeringens uppfattning i första hand drivas i REACH-förhandlingarna. Parallellt kan frågan om att lämna information om ämnen med vissa farliga egenskaper aktualiseras i samband med EG:s produktdirektiv. Se vidare under En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp, avsnitt 21.3.

I övrigt bedömer regeringen att bl.a. följande åtgärder krävs för att uppnå delmål 2 om information om farliga ämnen i varor:

- KemI:s och övriga berörda myndigheters tillsyn över efterlevnaden av nuvarande EG-regler för produktinformation för kemiska produkter behöver förstärkas.
- Regeringen avser att inom den globala kemikaliestrategin under UNEP driva frågan om ett globalt informationssystem för farliga ämnen i varor, förutom det om kemiska produkter.
- Regeringen avser att ta initiativ för att stimulera näringslivet till att utveckla krav på information om farliga ämnen i varor inom

ramen för miljövarudeklarationerna, som komplement till bindande regler.

- Regeringen avser att inom EU verka för att krav på information om miljöaspekter även omfattar och görs tillgänglig för läkemedels-, hygien- och kosmetikaprodukter.
- Regeringen avser att ta initiativ till att vidare utreda ett system för deklARATION av kemiska ämnen i byggnadsmaterial.

### *Konsekvenser*

Varor är en betydande källa till exponering av människor för respektive spridning av farliga kemikalier i miljön. En förbättrad information om kemiska ämnen i varor ger både företag och enskilda möjlighet att göra informerade produktval. Möjligheterna ökar för tillverkare att undvika att bygga in hälso- och miljöskadliga ämnen i komplexa produkter som byggnader, elektronik och bilar. Samtidigt kan företagens kostnader för t.ex. arbetarskydd och avfallshantering minska. Ett välutvecklat informationssystem skulle inom vissa produktområden innebära möjligheter för företagen att köpa komponenter på en större marknad, med en bättre konkurrens och lägre priser som följd.

Bland de nämnda åtgärderna kommer på sikt en förstärkt tillsyn över nuvarande EG-regler för produktinformation liksom krav på information om miljöaspekter på läkemedels-, hygien- och kosmetikaprodukter att innebära statsfinansiella kostnader genom ökade insatser från berörda myndigheter. Dessa åtgärder medför också kostnader för industrin.

**Regeringens förslag:** Delmål 3 skall ha följande lydelse:

I fråga om utfasning av farliga ämnen skall följande gälla. Nyproducerade varor skall så långt det är möjligt vara fria från:

- nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, nya ämnen som är cancerframkallande, arvs-massepåverkande och fortplantningsstörande samt kvicksilver så snart som möjligt, dock senast år 2007,
- övriga cancerframkallande, arvs-massepåverkande 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, 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.

Spridning via luft och vatten till Sverige av ämnen som omfattas av delmålet skall minska fortlöpande.

Delmålet omfattar ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet omfattar även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive dem som bildats oavsiktligt.

**Regeringens bedömning:** Delmålet blir svårt att nå i sin helhet inom utsatt tid. REACH förbättrar förutsättningarna för att nå delmålet, men ytterligare insatser krävs för att förstärka förslaget.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. I rådets förslag är dock utfasningen av de ämnen som nämns i den första punktsatsen tidssatt till 2005 medan regeringens förslag anger 2007 som mållår.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker den föreslagna ändringen av delmålet. Några remissinstanser anser att "hormonstörande" och "kraftigt allergiframkallande" behöver definieras. *Institutet för miljömedicin* (IMM) framhåller att standardiserade testmetoder och klassificeringskriterier för hormonstörande ämnen i dag saknas och att ytterligare forskning behövs på området. IMM påpekar också att testkraven i REACH-förslaget för cancerframkallande, arvs-massepåverkande och fortplantningsstörande liksom för hormonstörande och kraftigt allergiframkallande ämnen är otillräckliga för att identifiera dessa, även för högvolykmekikalier. Flera remissinstanser betonar att en minskad spridning via luft och vatten endast kan åstadkommas via internationellt samarbete. *Göteborgs kommun* framhåller att REACH endast i begränsad utsträckning behandlar kemikalier i varor. *Plast- och kemiföretagen* betonar att delmålet måste samordnas med REACH och att Sverige måste samarbeta med andra länder och inom EU kring

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

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,
- övriga organiska ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande senast år 2010,
- övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande senast år 2015,
- kvicksilver senast år 2003 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.

Delmålet omfattar ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet omfattar även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive dem som bildats oavsiktligt.

Spridningen av farliga ämnen sker både via varor och via luft och vatten. Problemet är gränsöverskridande och måste därför lösas genom samarbete inom EU och internationellt. Förslaget är en anpassning till de nya kemikaliereglerna under REACH. Det blir även tydligare att delmålet också omfattar sådana ämnen som vid omvandling ger upphov till ämnen med de egenskaper som anges i målet samt sådana som bildas oavsiktligt.

I och med att de två första punktsatserna i det tidigare delmålet slås samman i förslaget anser regeringen att det är rimligt att målåret sätts till 2007.

Genom förslaget inkluderas även utfasning av kvicksilver i den första punktsatsen med målåret 2007. Detta är motiverat då ca 95 procent av kvicksilveranvändningen redan har fasats ut. KemI lämnade i juni 2004 ett förslag till förbud (rapport 2/04, dnr M2004/2089/Kk) av återstående användning av kvicksilver till regeringen och frågan bereds f.n. i Regeringskansliet.

Regeringen avser att kraftfullt driva frågan om en strikt tidtabell för registrering och testning av de farligaste ämnena inom REACH och att i övrigt behålla en hög ambitionsnivå i både nationellt och internationellt kemikaliearbete. Det finns i nuläget inte någon anledning att sänka denna ambitionsnivå. En eventuell justering av årtalen i delmålen kan däremot behövas då REACH har beslutats.

Regeringen anger i propositionen Kemikaliestrategi för giftfri miljö (prop. 2000/01:65) att delmålet bör kompletteras med ytterligare grupper av ämnen när tillräcklig kunskap finns. Det gäller hormonstörande, allergiframkallande och nervskadande ämnen, ämnen som är skadliga för immunsystemet m.fl. ämnen som innebär motsvarande grad av risk för människor. Kunskapen om vissa hormonstörande och allergiframkallande ämnen bedöms numera tillräcklig för att dessa skall kunna inkluderas i delmålet.

Många ämnen som omfattas av delmålet når Sverige genom långväga spridning via luft och vatten, trots att deras användning begränsas här och i EU. Nuvarande delmålsformulering gäller dock bara ämnenas förekomst i varor och produktionsprocesser. Därför behövs ett förtydligande om att även långväga spridning ingår.

Regeringen bedömde i propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop.1997/98:145) att biocidsubstansen pentaklorfenol bör förbjudas i textilier och gav KemI i uppdrag att föreslå hur ett förbud skulle kunna utformas. Sedan förslaget redovisades har problemet med farliga ämnen i textilier minskat genom bättre medvetenhet om problemet hos importörerna. KemI anser därmed att ett förbud inte längre är motiverat och regeringen delar den bedömningen.

I REACH-förslaget ingår ett tillståndssystem för särskilt farliga ämnen med kriterier för tillståndsgivning som ligger i linje med delmålet. Det finns dock en risk för att omfattande undantag urholkar systemet och den slutliga utformningen och tillämpningen blir därför avgörande för i vilken grad delmålet kan nås. Vidare finns exempel på farliga ämnen som redan godkänts för en tioårsperiod under EU:s växtskyddsmedelsdirektiv, vilket begränsar möjligheterna till nationella förbud i Sverige. Det är därför svårt att bedöma om utfasningen av vissa farliga ämnen i nyproducerade varor kan ske till angivna årtal. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det blir svårt att nå delmålet i sin helhet inom utsatt tid.

OECD rekommenderar i sin granskning av svensk miljöpolitik 2004 bl.a. ökade ansträngningar att begränsa hälsorisker som knyts till kemiska ämnen bl.a. i produkter och byggnadsmaterial (rekommendation nr 34, se även bilaga 2).

### *Åtgärder*

Regeringen bedömer att bl.a. följande åtgärder krävs för att nå delmål 3 om utfasning av farliga ämnen:

- Regeringen anser att möjligheten att gå före och införa nationella begränsningar av särskilt farliga ämnen bör utnyttjas när detta är motiverat från hälso- och miljösynpunkt i enlighet med försiktighets- och produktvalsprinciperna samt utifrån ett helhetsperspektiv. Denna möjlighet kan användas i de fall dessa ämnen inte är reglerade eller inte förväntas regleras inom en snar framtid på EU-nivå. Exempel är vissa bromerade flamskyddsmedel.
- KemI och övriga berörda myndigheter bör stimulera svenska företag till att så långt som möjligt fortsätta att redan nu tillämpa

produktvalsprincipen för att byta ut särskilt farliga ämnen, utan att invänta de nya kraven enligt REACH.

- Regeringen avser att verka för att en slagkraftig åtgärdsstrategi för kvicksilver införs inom EU och för en global strategi och åtgärder avseende kvicksilver inom ramen för UNEP.
- Vid utformningen och tillämpningen av godkännandeförfarandet inom REACH avser regeringen att föreslå mer långtgående riskbegränsande åtgärder för särskilt farliga ämnen än vad som ingår i REACH-förslaget respektive gäller i nuvarande EG-lagstiftning. Regeringen avser också verka för att enskilda hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen omfattas av detta godkännandeförfarande. Reglerna bör utformas så att de förhindrar att ytterligare ämnen med särskilt farliga egenskaper släpps ut på marknaden och så att det finns en tidsgräns för när alla i dag kända ämnen med sådana egenskaper skall vara utvärderade och tillståndsprövade. Samtidigt bör reglerna utformas så att de är tydliga och praktiskt genomförbara för företagen.
- Regeringen anser att minst samma skyddsnivå bör gälla för växtskyddsmedel som för övriga kemikalier. Vid revideringen av växtskyddsmedelsdirektivet (91/414/EEG) och förhandlingarna om det kommande förslaget till en tematisk strategi för växtskyddsmedel avser regeringen därför att driva tillämpningen av försiktighets- och substitutionsprinciperna samt av strikta farobaserade godkännandekriterier. Regeringen avser också verka för att ämnen med vissa farliga egenskaper inte alls godkänns som växtskyddsmedel.
- De förslag som Läkemedelsverket redovisar i sin rapport Miljöpåverkan från läkemedel samt kosmetiska och hygieniska produkter (dnr S2004/5813/Hs) bör följas upp. I rapporten föreslår verket bl.a. att Sverige verkar för ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och att miljöriskbedömningen av läkemedel förbättras. Dessutom föreslås uppföljning av läkemedelsflöden, åtgärder för minskad kassering, bättre avfallshandling samt utveckling av miljöaspekterna på läkemedelsinformation och produktutveckling. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utifrån en prioritering bland Läkemedelsverkets förslag utveckla strategier och konkreta åtgärdsförslag.

### *Konsekvenser*

Ämnen med miljö- och hälsoskadliga egenskaper sprids i stor utsträckning via kemiska produkter och andra varor. De samhälls-ekonomiska vinsterna av att fasa ut skadliga ämnen i varor är förbättrad folkhälsa samt minskade kostnader för sanering, hantering av miljöfarligt avfall, förlust av biologisk mångfald etc. Utfasning av särskilt farliga ämnen innebär på kort sikt investerings- och omställningskostnader för näringslivet. Detta kan medföra ekonomiska påfrestningar på berörda företag. I ett längre perspektiv ger det dock vissa minskade kostnader



genom förbättrad arbetsmiljö och mindre miljöfarligt avfall. Genom att svenska företag agerar tidigt och byter ut miljö- och hälsofarliga kemikalier mot säkrare alternativ kan deras konkurrenskraft stärkas och innovationer stimuleras. Nyttan av att fasa ut farliga ämnen överskrider i många fall kostnaderna. Regeringens samlade bedömning är därför att de kostnader som utfasningen innebär på kort sikt får anses acceptabla i förhållande till samhällets vinster.

En statsfinansiell kostnad till följd av de föreslagna förändringarna av delmålet är ett visst ökat tillsynsbehov genom att nya ämnen inkluderas.

## 8.5 Delmål 4 om fortlöpande minskning av hälso- och miljörisker med kemiska ämnen

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

Hälso- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen skall minska fortlöpande fram till 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.

Delmålet kan nås inom tidsramen om ytterligare åtgärder vidtas.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Plast- och kemiföretagen* (P & K) anser att målet är diffust och oerhört svårt att följa upp. Det är enligt P & K ofta vanskligt att påvisa trender med indikatorer.

### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen bedömer att delmålet kan nås med ytterligare åtgärder. Den information som tas fram enligt registreringskraven i REACH ger förutsättningar för riskminskning i hela produktkedjan. Datakraven för ämnen som tillverkas eller importeras i volymer lägre än 10 ton är dock otillräckliga i REACH-förslaget och måste förstärkas för att delmålet skall kunna uppnås inom tidsgränsen.

Bekämpningsmedel omfattas inte av REACH. Lagstiftningen inom EU måste dock skärpas för att undvika att ytterligare substanser som står i konflikt med delmålet godkänns. Regeringen avser att driva sådana regelskärpningar i samband med förestående revideringen av växtskyddsmedelsdirektivet (91/414/EEG). Denna revidering är tillsammans med åtgärder inom ramen för det nationella handlingsprogrammet för växtskyddsmedel av avgörande betydelse för de svenska möjligheterna att minska riskerna. Även en ökad ekologisk odling bidrar till minskade risker vid användning av kemiska bekämpningsmedel.

I samband med genomförandet av REACH är det enligt regeringens uppfattning viktigt med information och kompetenshöjande åtgärder, i synnerhet riktade till små och medelstora företag. Åtgärderna bör bidra

till att underlätta för företagen att anpassa sig till lagstiftningens krav och samtidigt stödja deras utveckling.

I OECD:s granskning av svensk miljöpolitik rekommenderas bl.a. att Sverige utvecklar indikatorer för miljö och hälsa för att övervaka framsteg mot de nationella målen samt att ytterligare förbättra kommunikationen med allmänheten om samband mellan hälsorisker och miljögifter (rekommendation 36, se även bilaga 2).

### *Åtgärder*

Regeringen bedömer att bl.a. följande åtgärder krävs för att nå delmål 4 om miljörisker med kemiska ämnen:

- Regeringen avser att i REACH-förhandlingarna verka för starka och tydliga skrivningar om verksamhetsutövarnas ansvar ("duty of care") samt en betydligt mer omfattande användning av restriktionsbestämmelserna än vad som varit fallet i begränsningsdirektivet (direktiv 76/769/EEG).
- KemI bör i samarbete med övriga berörda myndigheter och näringslivet satsa på utbildning om kemikalierregler och kemiska hälso- och miljörisker i samband med genomförandet av REACH. Sådan utbildning behövs inom både näringsliv och myndigheter. Små och medelstora företag bedöms ha särskilt stora behov.
- KemI:s och övriga berörda myndigheters arbete med tillsyn och inspektioner behöver utvecklas för att kontrollera att regelverket följs och för att ge underlag för en uppföljning av delmålet enligt fastställda indikatorer och nyckeltal. I detta sammanhang bör ett ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna i EU:s medlemsländer också stimuleras.

### *Konsekvenser*

Det kunskapstillskott som följer av REACH bidrar till måluppfyllelsen genom att aktörer i hela produktkedjan kan göra informerade val. Både företag, offentliga aktörer och enskilda konsumenter får möjlighet att välja de substanser man behöver och att välja bort olämpliga, onödiga och farliga substanser. Detta kan i sin tur ge möjlighet till minskade kostnader för produktutveckling, upphandling, och produktion. Det kan också medföra lägre kostnader för arbetarskydd, avfallshantering, saneringskostnader och ersättningar för uppkomna skador. Under en övergångsperiod är det sannolikt att arbetet med att byta ut problematiska substanser mot säkrare alternativ kan innebära merkostnader för företagen.

Angående konsekvenser av den skärpning av datakraven gällande lågvolykmkemikalier (1–10 ton) som regeringen verkar för i REACH-förhandlingarna, se avsnitt 8.8.

**Regeringens förslag:** Delmål 5 skall ha följande lydelse:

För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av delmål 3, skall det senast år 2010 finnas riktvärden fastlagda av berörda myndigheter.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kommer att nås inom utsatt tid.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker den föreslagna förändringen av delmålet. *Stockholms* och *Göteborgs kommuner* pekar på att fastställandet av en miljö kvalitetsnorm är kopplad till åtgärder och därmed ökar möjligheterna att reducera halterna av ett ämne. *Stockholms kommun* vill därför behålla ambitionen att fastställa miljö kvalitetsnormer. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Malmö kommun* påpekar att målet inte anger effekt, resultat eller miljö kvalitet, vilket är den systematik som eftersträvas i miljö målssystemet. *Plast- och kemiföretagen* anser att målet är märkligt formulerat och ifrågasätter att det gäller just 100 ämnen.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

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.

Syftet med riktvärdena i delmålet (prop. 2000/01:65) är att definiera innebörden av formuleringarna ”nära bakgrunds nivåerna” respektive ”nära noll” i preciseringarna av miljö kvalitetsmålet. Riktvärdena är också tänkta att utvecklas för ämnen som innebär risker, men som inte omfattas av de generella kraven på utfasning i delmål 3. Den föreslagna förändringen innebär enligt regeringens bedömning inte att delmålet betydelse ändras i dessa avseenden. Formuleringen om ”halter som får förekomma” kan vara vilseledande och föreslås därför utgå ur delmålsformuleringen.

Enligt regeringens uppfattning finns det för vissa ämnen ett behov av att fastställa riktvärdena som miljö kvalitetsnormer. Det gäller framför allt när halterna av ämnet i omgivningen är i närheten av eller till och med högre än riktvärdets nivå. Det finns emellertid ingen anledning att fastställa riktvärden som juridiskt bindande normer för alla de ämnen vars riktvärde ligger långt över de normalt förekommande halterna i miljön. Här är andra styrmedel effektivare. Höga riktvärden kan tvärtom ge signaler om att det är förenligt med intentionerna bakom *Giftfri miljö* att halterna ökar tills de uppfyller normen. Regeringen anser att den

föreslagna formuleringen innebär en precisering av delmålet samtidigt som ambitionsnivån inte förändras. Ytterligare ett motiv för att ändra delmålet är att REACH kommer att innebära krav på företagen att på sikt göra riskbedömningar av de ca 30 000 ämnen som sätts på marknaden i volymer över ett ton per tillverkare/importör och år. Detta var inte känt då delmålet formulerades. Den föreslagna förändringen ger en större flexibilitet och frigör på sikt resurser hos berörda myndigheter.

Regeringen bedömer att delmålet redan är uppnått när det gäller fastställande av riktvärden för 100 utvalda kemiska ämnen. KemI rapporterade i april 2004 att man hade fastställt sådana riktvärden för förekomst i ytvatten av 100 aktiva substanser som ingår i vanliga växtskyddsmedel (rapporten Riktvärden för växtskyddsmedel i ytvatten – beskrivning av den svenska metoden).

#### *Åtgärd*

Regeringen avser att uppdra åt KemI att förbereda användningen i Sverige av de riskbedömningar och riktvärden som tas fram inom ramen för REACH.

### 8.7 Nya delmål 6 och 7 om efterbehandling av förorenade områden

**Regeringens förslag:** Nuvarande delmål 6 skall ersättas av delmålen 6 och 7 med följande lydelse:

*Delmål 6:* Samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana förorenade områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden skall vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av år 2010.

*Delmål 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.

**Regeringens bedömning:** Nuvarande delmål 6 kommer inte att uppnås inom utsatt tid.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag när det gäller delmålen. Naturvårdsverket har även föreslagit en ändring i miljöbalken så att kommuner som förvärvar förorenade fastigheter i syfte att sanera dem inte skall bli rättsligt ansvariga för efterbehandlingen.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser, bl.a. *länsstyrelserna i Blekinge, Hallands och Östergötlands län, Malmö, Örebro och Sundsvalls kommuner samt Banverket*, anser att förslaget är realistiskt och tillstyrker det. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att ökade insatser för att tillsynsvägen driva krav mot ansvariga när det gäller sanering av förorenade områden är det som mest ökar möjligheterna att

nå miljömålen. *Konjunkturinstitutet* menar att stödet för sanering måste vara kostnadseffektivt för att delmålet skall nås inom rimlig tid och till acceptabel kostnad. *Sveriges geologiska undersökning* (SGU) erinrar om att staten i detta sammanhang har agerat som verksamhetsutövare i olika roller, dels i bolagsform (t.ex. Statsgruvor), dels i myndighetsform (t.ex. Försvarets fabriksverk). SGU förordar en uppdelning som innebär att statlig verksamhet som bedrivits av staten som ”kommersiell” verksamhetsutövare jämföras med privata verksamhetsutövare medan statlig verksamhet som bedrivits av staten som ”offentlig” verksamhetsutövare hanteras i särskild ordning, utanför bidragssystemet.

Beträffande förslaget till ändring i miljöbalken tillstyrker *länsstyrelserna i Skåne* och *Västmanlands län* och *Sundsvalls kommun* detta. Ett antal remissinstanser bl.a. *länsstyrelserna i Västra Götalands, Uppsala* och *Värmlands län*, *Statens geotekniska institut* (SGI) och *Kalmar kommun* anser att förslaget inte är tydligt och bör utredas vidare. *Försvarsmakten* avstyrker förslaget.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Nuvarande delmål 6 har följande lydelse:

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

Naturvårdsverket föreslog två nya delmål för förorenade områden. Förslagen finns konsekvensbeskrivna i rapporten *Förslag till delmål för efterbehandling av förorenade områden 2005–2010* (dnr M2003/2755/Kk).

Strategin för efterbehandlingsarbetet har sedan anslaget skapades 1999 varit att bygga upp en effektiv organisation med ökad kunskap. Erfarenheterna hittills har visat att efterbehandling av förorenade områden är komplicerad, tidskrävande och kostsam. Det är därför osäkert om det är möjligt att åtgärda alla områden som innebär mycket stor eller stor risk inom en generation.

Nuvarande delmål 6 har inte nåtts i sin helhet till 2005. Identifieringen av förorenade områden bedöms vara klar 2005 i enlighet med delmålet. Drygt hälften av de 100 förorenade områden där sanering enligt målet skall vara påbörjad och de 50 som skall vara åtgärdade kommer att vara klara 2005. Med en insats på 1 miljard kronor per år, varav drygt hälften statliga medel, bedöms samtliga 1 300 objekt i den högsta riskklassen att vara åtgärdade 2050. Regeringen redovisar insatserna i skrivelsen *Sanering och återställning av förorenade områden* (skr. 2003/04:141) som överlämnades till riksdagen 2004.

För att bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* inom rimlig tid och till acceptabel kostnad måste arbetet med förorenade områden enligt regeringens uppfattning prioriteras till rätt objekt och utföras med lämplig ambitionsnivå. Antalet förorenade områden är betydligt större än vad som tidigare antagits, totalt 40 000–45 000, varav ca 1 300 tillhör

den högsta riskklassen och ca 8 700 den näst högsta. Med tanke på det stora antalet förorenade områden, kostnaderna och tidsaspekten är utgångspunkten att endast de förorenade områden som tillhör den högsta riskklassen kommer att kunna efterbehandlas. Regeringen bedömer att tio procent av de ca 1 300 områden som i dag bedöms utgöra mycket stor risk för människors hälsa och miljön kan vara åtgärdade 2010. Parallellt med åtgärdsarbeten pågår förarbeten så att allt fler objekt blir klara för åtgärd. Utgångspunkten för arbetet med sanering av förorenade områden är att det drivs långsiktigt och med hög ambition. Regeringen avser återkomma med förslag till nya delmål i samband med nästa fördjupade utvärdering och kommer inom ramen för utvärderingen även att se över möjligheten att höja ambitionsnivån i arbetet med efterbehandling av förorenade områden. Förslaget till nya delmål innebär att huvuddelen av problemet med förorenade områden bör ha lösts allra senast inom 45 år.

Miljö kvalitetsmålet innebär att de områden som utgör mycket stor risk för människors hälsa eller miljön skall efterbehandlas oavsett om finansiering sker med statliga eller privata medel. Länsstyrelsernas redovisningar av de regionala programmen tyder på att antalet utredningar och åtgärder som initieras med stöd av miljöbalken ökar.

Regeringen, liksom flera remissinstanser, är tveksamma till Naturvårdsverkets förslag att miljöbalken skall ändras så att kommuner som förvärvar förorenade fastigheter i syfte att sanera dem inte blir rättsligt ansvariga för efterbehandlingen. Regeringen anser att utan noggrann utredning av konsekvenserna kan detta inte genomföras nu.

### *Åtgärder*

Regeringen bedömer att bl.a. följande åtgärder och styrmedel behövs för att infria delmål 6 och 7:

- Länsstyrelser och övriga berörda myndigheter bör genom sin tillsyn bidra till att fler krav om efterbehandlingsåtgärder avseende förorenade områden riktas mot ansvariga verksamhetsutövare.
- Statliga myndigheter som genom sin verksamhet givit upphov till förorenade områden bör utreda och vid behov åtgärda dessa.
- Naturvårdsverkets anslag för efterbehandling får disponeras för utrednings- och åtgärds kostnader som återkrävs av den som är ansvarig att bekosta återställning enligt miljöbalken. Detta ger Naturvårdsverket möjlighet att förskotta kostnader i de fall en rättslig prövning eller frivilliga överenskommelser med ansvariga verksamhetsutövare innebär att angelägna åtgärder annars inte kan genomföras inom rimlig tid. Utlagda belopp skall återföras till staten genom efterkrav mot de ansvariga.

Mot bakgrund av de svårigheter som finns att nå delmålen är det viktigt att verksamheten i sin helhet är effektiv. Efterbehandling med stöd av statliga bidrag fungerar bra enligt regeringens bedömning. En effektiv organisation kan uppnås genom att de aktörer som har ansvar för att genomföra efterbehandlingsprojekten, dvs. verksamhetsutövare, markägare, entreprenörer och kommuner, får det stöd de behöver för att kunna

bedriva arbetet på ett kvalificerat sätt. SGU:s och SGI:s kompetens utnyttjas redan i dag i efterbehandlingsarbetet. Det rör sig om stöd till de aktörer som utför arbeten med statliga bidrag. SGU utför också visst utredningsarbete.

En kartläggning som SGU genomfört på uppdrag av regeringen visar att det finns ett hundratal objekt som kan ha förorenats av statlig verksamhet. Bilden kompliceras dock av att staten har agerat som verksamhetsutövare i både bolags- och myndighetsform. Regeringen förordar en uppdelning i enlighet med SGU:s förslag. Den verksamhet som bedrivits av staten som "kommersiell" verksamhetsutövare jämställs därmed med privata verksamhetsutövare. Detta innebär att ett eventuellt efterbehandlingsansvar som riktas mot staten utreds och hanteras av Naturvårdsverket på samma sätt som för övriga förorenade områden där ansvarig verksamhetsutövare saknas. Detta kan motiveras av att staten bedrivit verksamhet på marknadens kommersiella villkor. När det gäller den "offentliga" verksamhetsutövaren kan hävdas att den ansvarige kan pekats ut genom att staten finns kvar som juridisk person. Statlig verksamhet som bedrivits av staten som "offentlig" verksamhetsutövare får därmed hanteras utanför bidragssystemet eftersom bidrag endast kan lämnas för områden där ansvarig verksamhetsutövare saknas.

En effektiv fördelning skulle enligt regeringens uppfattning kunna utformas på följande sätt:

- Verksamhetsutövare eller markägare, såväl statliga som privata, tar ansvar för objekt där de har verksamhetsutövaransvar enligt miljöbalken.
- Kommunerna ansvarar för objekt som kräver efterbehandling, men där det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare som kan vara huvudman. De ansvarar också för efterbehandlingsprojekt för vilka statligt bidrag beviljas.
- SGU får ansvar för att inventera och genomföra ansvarsutredningar och nödvändiga undersökningar för objekt som förorenats av en statlig organisation som inte finns kvar, i enlighet med delmålens prioriteringar. Myndigheten kommer att tillföras särskilda medel för detta från anslaget för sanering och återställning av förorenade områden.

Regeringen avser att inom Regeringskansliet vidare bereda frågan om hur saneringsåtgärder skall hanteras för områden relaterade till avvecklad statlig myndighetsverksamhet.

### *Konsekvenser*

Läckage och spridning av kemiska ämnen från förorenade områden är en viktig orsak till att det kommer att vara svårt att uppnå *Giffri miljö* inom en generation. Genom att prioritera åtgärder i de områden där risken för vidare spridning är störst kan ytterligare ökade saneringskostnader och kostnader för att ersätta t.ex. förstörda vattentäkter undvikas.

En påtaglig positiv samhällsekonomisk effekt av efterbehandling av förorenade områden är att mark frigörs för bebyggelse. Detta kan ha stor betydelse i större tätorter där tillgången på mark i attraktiva lägen kan

vara begränsande för samhällsutvecklingen. I vissa områden kan förorenad mark också vara en begränsande faktor för friluftsliv och turism. Förorenade områden som belastar ett vattendrag kan t.ex. försämra förutsättningarna för bad- och fisketurism, vilket kan ha stor lokal betydelse.

Sannolikt kommer ny lagstiftning, främst EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) och EG-förordningen om svårnedbrytbara organiska föreningar (850/2004/EG) att ställa nya krav på sanering och efterbehandling. Exakt vilka konsekvenser detta kommer att få och hur många områden som kommer att beröras är i dag okänt, eftersom regelverken fortfarande håller på att genomföras.

## 8.8 Konsekvenser av den nya kemikalielagstiftningen, REACH, och relaterade förslag

Förslaget till ny kemikalielagstiftning inom EU, REACH, är den enskilda process som har överlägset störst betydelse för möjligheterna att uppnå *Giffri miljö*. Totalt har över 30 analyser av konsekvenserna av kommissionens REACH-förslag genomförts av olika aktörer. Deras inriktning varierar från att uppskatta den totala samhällsekonomiska effekten till påverkan på en enskild bransch i ett medlemsland. Ett mindre antal studier undersöker effekterna av REACH på t.ex. arbetsrelaterad hälsa och folkhälsa. Konsekvenser i form av minskade miljökostnader och positiva effekter på biologisk mångfald är bristfälligt belysta. I oktober 2004 arrangerades ett seminarium i Haag, där alla medlemsländer deltog för att diskutera och dra slutsatser utifrån konsekvensstudierna av REACH.

### *Kostnader för genomförandet av REACH*

Inför Haagseminariet togs en översikt över tillgängliga studier fram. En slutsats i denna är att de direkta kostnaderna för REACH för EU:s kemikalieindustri uppgår till omkring 4 miljarder euro under en elvaårsperiod.

Nordiska ministerrådet har på svenskt initiativ stött en studie om REACH:s kostnader för industrin inom EU (The True Costs of REACH, TemaNord 2004:557, dnr M2003/3607/Kk). I studien uppskattas de direkta kostnaderna för EU:s kemikalieindustri till ca 3,5 miljarder euro under 11 år för nuvarande REACH-förslag. Denna kostnad motsvarar 0,06 procent av den europeiska kemikalieindustrins omsättning. Flera andra studier indikerar att de direkta kostnaderna ligger på denna nivå, däribland den Europeiska kommissionens som anger kostnaden till 2,3 miljarder euro.

Våren 2003 presenterade kommissionen en preliminär version av REACH, som sedan var föremål för ett remissförfarande. Flera stora förändringar gjordes därefter innan det slutgiltiga förslaget presenterades i oktober 2003. Bland förändringarna var att polymerer undantogs från förslaget samt att testkraven sänktes på s.k. intermediärer och kemikalier i volymerna 1–10 ton liksom på ämnen i varor. Kommissionen



uppskattar att dessa förändringar innebär en minskning av kostnaderna för förslaget med 10 miljarder euro, men har inte redovisat någon detaljerad beräkning.

I den nordiska rapporten uppskattas kostnaden för ett förstärkt REACH-förslag som inkluderar ökade testkrav på bl.a. kemikalier i volymspannet 1–10 ton, i linje med vad regeringen drivit i REACH-förhandlingen. De skärpta kraven beräknas öka de direkta kostnaderna med 0,5 miljarder euro under 11 år. Den tyska regeringen har också presenterat en beräkning av kostnader för skärpta krav på kemikalierna i samma volymspann, men med något lägre testkrav. Kostnadsökningen uppskattas där till under 100 miljoner euro under 11 år.

De totala kostnaderna för REACH inkluderar även indirekta kostnader. I studier genomförda av nationella myndigheter och icke-statliga organisationer ligger uppskattningen av totala kostnader omkring 2–6 gånger de direkta kostnaderna.

Den nordiska studien kommer fram till att de totala kostnaderna är mellan 1,5 och 2,3 gånger de direkta, som därmed uppgår till 5,2–8 miljarder euro för hela EU. Kommissionen uppskattar de indirekta kostnaderna till ca 1,5 gånger de direkta.

I vissa studier genomförda av industrin anges avsevärt högre belopp. I studier från bl.a. tysk industri har man kommit fram till indirekta kostnader på 650 gånger de direkta. Uppgifterna bygger på antaganden om långtgående effekter på industrin, som i beräkningarna hanterats på ett sådant sätt att de förstärker varandra. I den nordiska rapporten finns en detaljerad kritik av metodiken.

I en rapport från Verket för näringslivsutveckling, Nutek (rapport 2004:12, dnr N2003/8816/NL), konstaterar man att merparten av svensk tillverkningsindustri kommer att beröras av REACH i egenskap av användare av kemiska ämnen och beredningar. Många företag kommer att omfattas av REACH-krav på registrering av ämnen. Huvuddelen av företagen finns i branscherna kemisk tillverkning och detaljhandel och merparten av dem är importörer av ämnen och beredningar. Nutek har gjort bedömningen att mellan 700 och 2 300 företag kan komma att omfattas av kraven på registrering i REACH. Av dessa är 65 är tillverkare av kemiska ämnen. I Nuteks rapport redovisas statistiska felkällor. Därtill har EU utvidgats sedan studien gjordes. Det betyder t.ex. att de företag som för in ämnen från de nya medlemsländerna inte längre räknas som importörer enligt REACH.

En ökad administrativ börda kan förväntas för de företag som kommer att omfattas av krav på registrering enligt REACH. Många av de registreringspliktiga företagen är små och medelstora. Särskilda problem för denna företagskategori kan t.ex. vara att de hanterar små volymer av ämnena i förhållande till omsättningen och att de saknar egen kompetens för att hantera lagkrav och informationsflöden. I rapporten förordar Nutek att regeltexten förenklas, att tillsyn och kompetensutveckling samordnas inom EU och nationellt samt att särskilda insatser riktas till små och medelstora företag.

REACH bedöms medföra minskade kostnader för industrin genom förbättrad yrkesrelaterad hälsa. Samtidigt får både företag och offentliga aktörer tillgång till bättre information om kemikaliers egenskaper och kan därmed välja bort sådana som är olämpliga, farliga eller onödiga. Detta ger i sin tur användare av kemikalier möjlighet att minska kostnader för arbetarskydd, avfallshantering och återvinning, sanering och ersättning för uppkomna skador. Dessa effekter kan förstärkas genom att bl.a. skärpa informationskraven på kemikalier i volymerna 1–10 ton inom REACH. För vissa företag, t.ex. byggindustrin, finns det också fördelar med utökad information om kemiska ämnen i varor.

Jämfört med dagens lagstiftning ställer REACH-förslaget lägre baskrav på testdata för nya kemikalier i volymer under 10 ton, vilket medför minskade kostnader för industrin. Även med den skärpning som regeringen driver i förhandlingen kommer datakraven att vara lägre än i dag. REACH förbättrar också möjligheterna för företagen att samarbeta kring testning och dokumentation i konsortier eller att köpa uppgifter, vilket kan reducera kostnaderna. Vidare ersätter REACH ett antal existerande lagstiftningar, vilket torde bidra till att göra regelverket på kemikalieområdet enklare och mer överskådligt för företag och myndigheter.

#### *Hälsovinster genom förbättrad kemikaliekontroll*

Vinsterna med REACH-förslaget knyts främst till möjligheterna att förebygga skador. Samtidigt får företagen tillgång till ett bättre kunskapsunderlag vid produktutveckling, upphandling och tillverkning.

I samband med Haag-seminariet drogs slutsatsen att hälsovinsterna inom EU sannolikt uppgår till dussintals miljarder euro fram till 2020. Till detta kommer miljövinster av okänd storlek. Samtidigt konstaterades att vinsterna av REACH för miljö och hälsa är betydligt mindre studerade än effekterna på industrin.

Kommissionen uppskattar vinsterna av REACH genom förbättrad arbetsrelaterad hälsa till 17,6–54,4 miljarder euro för hela EU under en 30-årsperiod.

World Wide Fund for Nature (WWF) i Storbritannien (David Pearce & Phoebe Koundouri, University College, London) har studerat folkhälsovinsterna med REACH. I studien görs beräkningar utifrån faktorer som vårdkostnader, betalningsvilja för att undvika ohälsa relaterad till kemiska ämnen och påverkan på näringslivets produktivitet. Beroende på vilka faktorer som inkluderas i modellen beräknas besparingarna för hela EU till mellan 12 och 280 miljarder euro under 20 år. Enbart minskade vårdkostnader beräknas till mellan 5 och 20 miljarder.

I en rapport framtagen av den danska Miljöstyrelsen (Evaluation of Environmental Health Benefits of REACH) värderas vinsterna av förbättrad arbetsrelaterad hälsa gällande minskad förekomst av cancer och hud-/kontaktallergier till 450 miljoner euro under 30 år för endast Danmark. Detta belopp skulle omräknat i relation till folkmängden för Sverige motsvara 750 miljoner euro och för hela EU ca 50 miljarder euro. Till dessa summor kommer vinster genom färre fall av kemiskt

### *Vinster genom minskade skador på miljön*

Skador på miljön från kemiska föroreningar innefattar bl.a. förorening av mark och vatten samt förlust av biologisk mångfald. Följder av sådana föroreningar är i sin tur exempelvis att mark inte kan användas för bebyggelse eller för jordbruk och att grundvatten inte kan användas som vattentäkt. Spridningen av miljögifter kan också medföra försämrad reproduktion hos fiskbestånd, däribland ekonomiskt värdefulla, eller att användningen av fisken som föda beläggs med restriktioner.

I Nordiska ministerrådets rapport *Costs of Late Action – the Case of PCB* (TemaNord 2005:556) uppskattas kostnaderna för sanerings- och återställandeåtgärder i Sverige till följd av PCB-föroreningar till 3,5–4,5 miljarder kronor (320–550 miljoner euro) under perioden 1971–2018. För hela EU uppskattas motsvarande kostnader till 15–75 miljarder euro under samma period. REACH kommer inte att förhindra alla framtida fall av kemiska föroreningar. Däremot kan antalet fall och därmed saneringskostnaderna minska betydligt.

Skador på biologisk mångfald är ofta svårare att kvantifiera ekonomiskt än t.ex. saneringskostnader. Ett exempel på återställande-/kompensationskostnader för skador på biologisk mångfald är Projekt Havsörn. I projektet stödutfodras havsörnar med giftfri föda, vilket är en förutsättning för att reproduktionen skall kunna upprätthållas med de PCB-halter som i dag förekommer i ekosystemen. Projektet beräknas kosta 140 miljoner kronor under perioden 1971–2018 och gäller alltså endast en av de många arter som drabbats av kemiska föroreningar av miljön (många rovfågelsarter liksom t.ex. utter, säl och vissa fiskarter har drabbats hårt).

### *Slutsatser*

Regeringens samlade bedömning av förslagen till målformuleringar och åtgärder i samband med *Giftfri miljö* och av REACH-förslaget är att kostnaderna är acceptabla i förhållande till de samhällsekonomiska vinster som en förbättrad kemikaliekontroll innebär. De förstärkningar av REACH-förslaget som regeringen driver kommer, om de genomförs, att innebära en väsentlig höjning av skyddsnivån för miljö och hälsa medan kostnadsökningen blir måttlig. De kostnader som REACH-förslaget innebär för industrin bedöms av regeringen som rimliga då de uppvägs av förslagets stora fördelar. Det är samtidigt viktigt att eftersträva att regelverket blir så kostnadseffektivt som möjligt.

I utformningen av reglerna samt genomförande och tillämpningen bör ambitionen vara att underlätta för företagen samtidigt som skyddsnivån för miljö och hälsa upprätthålls. Därutöver kan det enligt regeringens bedömning behövas särskilda insatser i form av kompetensutveckling, information m.m. riktade till små och medelstora företag för att underlätta genomförandet.

REACH-förslaget kommer att kunna antas tidigast 2006 och träda i kraft tidigast 2007. Först då förslaget antagits av Europaparlamentet och rådet är det möjligt att analysera i vilken utsträckning REACH kommer att bidra till att uppnå *Giffri miljö* och flera av delmålen. Regeringens bedömning är att en översyn av delmålen och de angivna målåren är lämplig i samband med den fördjupade utvärdering av miljömålssystemet som är aviserad till 2009. Vid den tidpunkten kommer troligen även arbetet med att revidera EU:s regelverk för växtskyddsmedel att vara avslutat. Dessutom kommer arbetet med den globala kemikaliestrategin respektive strategin för kvicksilver då att ha framskridit betydligt. I detta sammanhang är det också lämpligt att utifrån utvecklingen av de olika processerna på EU-nivå och internationellt se över behovet av nationella åtgärder.

## 9 Skyddande ozonskikt

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

För miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* har ett delmål om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen fastställts.

**Regeringens bedömning:** En förutsättning för att nå miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* är fortsatt kraftfulla insatser i det internationella arbetet. Regeringen avser därför att även i fortsättningen vara aktivt drivande i förhandlingarna om Montrealprotokollet om ozonnedbrytande ämnen. Ytterligare åtgärder för att minska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen bör också vidtas på nationell nivå.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 10 i propositionen Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

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

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen står fast vid bedömningen att miljö kvalitetsmålet är möjligt att nå. Den negativa påverkan på ozonskiktet av ozonnedbrytande ämnen har minskat till följd av att åtgärder har vidtagits på nationell nivå, men framför allt genom internationellt samarbete. Det internationella samarbetet för att skydda ozonskiktet har varit framgångsrikt. På global nivå har förbrukningen av ozonnedbrytande ämnen minskat betydligt och effekten av dessa ämnen beräknas ha minskat avsevärt. Totalkoncentrationen av klorfluorkarboner (CFC) i troposfären avtar. Koncentrationen av väteklorfluorkarboner (HCFC) ökar dock fortfarande och i motsats till tidigare antaganden ökar också koncentrationen av brom till följd av ökade koncentrationer av halon. Över Antarktis blev ozonhålet 2003 ett av de största sedan det upptäcktes i mitten av 1980-talet. Forskare gör bedömningen att man tidigast 2020 kommer att kunna se en återhämtning av ozonskiktet över Europa och att det kan vara återställt tidigast 2050.

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

År 2010 skall utsläpp av ozonnedbrytande ämnen till största delen ha upphört.

Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna kommenterar inte miljö kvalitetsmålet.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Nationellt*

De svenska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen har minskat kraftigt sedan slutet av 1980-talet tack vare att kraftfulla åtgärder har vidtagits. I dag är förbrukningen begränsad till några få områden där undantag från förbud beviljats eller där dispenser givits, framför allt inom försvarets verksamheter. De utsläpp som sker i dag beror främst på läckage från äldre varor och produkter, där ozonnedbrytande ämnen används som köldmedier eller isoleringsmaterial. Naturvårdsverket har uppskattat att de mängder ozonnedbrytande ämnen som finns kvar i produkter och utrustning uppgår till ca 18 000 ton varav närmare 15 000 ton finns i plaster för isoleringsändamål och resten används som köldmedium i befintliga kyl-, frys-, och klimatanläggningar samt brandsläcknings-system. Delmålet om utsläpp av ozonnedbrytande ämnen är formulerat utifrån att det är viktigt att miljöpåverkan från den historiska användningen av ozonnedbrytande ämnen minskas. Eftersom det är svårt att fullständigt identifiera, samla in och destruera de varor och produkter som innehåller ozonnedbrytande ämnen är delmålet formulerat så att utsläppen till största delen skall ha upphört till 2010.

Regeringen bedömer att det är möjligt att nå delmålet om att de svenska utsläppen av ozonnedbrytande ämnen till största delen skall ha upphört till 2010 om regelverken följs och ytterligare åtgärder vidtas. Avvecklingen av produkter som innehåller ozonnedbrytande ämnen bör påskyndas. Det behöver vidare säkerställas att produkter som innehåller ozonnedbrytande ämnen omhändertas på ett tillfredsställande sätt i avfallsledet. Vad gäller förekomsten av ozonnedbrytande ämnen i isoleringsmaterial är det avgörande i vilken takt man bygger om eller river gamla fastigheter och hur hanteringen av byggavfall som innehåller ozonnedbrytande ämnen sker. Boverket har redovisat ett uppdrag till regeringen om avfallshanteringen i byggsektorn (Avfallshantering inom bygg- och fastighetssektorn, Boverket juni 2004) i vilken man bl.a. identifierat brister i hanteringen av det farliga avfallet. Boverket har föreslagit ökade krav vid rivning för att förbättra omhändertagandet av

det farliga avfallet. Förslagen har överlämnats till PBL-kommittén (M 2002:05) för vidare bearbetning.

Regeringen beslutade i november 2004 om en ändring i förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Ändringen innebär att små kyl-, värme- och klimatanläggningar som har en köldmediemängd av 900 gram CFC eller mindre får användas på samma plats tills de tjänat ut, trots ett tidigare beslut om att dessa endast fick användas till och med utgången av 2004. Ändringen föranleddes av att många av produkterna har en längre livslängd än vad som tidigare förutsetts och att en avveckling senast till utgången av 2004 skulle innebära praktiska svårigheter att omhänderta den stora mängd avfall som skulle uppstå på ett bra sätt. Regeringen bedömer att ändringen inte påverkar möjligheten att nå delmålet eftersom en naturlig skrotning av produkterna förväntas ske de kommande åren.

Kommunerna ansvarar i dag för insamling och återvinning av kasserade kylskåp och frysar. Ansvaret kommer att övergå till producenterna då Europaparlamentets och Rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) träder i kraft i augusti 2005. Kommunerna kommer dock även i fortsättningen vara skyldiga att samla in elektriskt och elektroniskt avfall från hushållen som inte lämnas i producenternas insamlingsystem. OECD har i sin granskning av svensk miljöpolitik konstaterat att, trots att Sverige förbjuder export av avfall som innehåller ozonnedbrytande ämnen, det i praktiken förekommer en viss sådan export, där avfallet dock klassificeras som "aid products". Exporten sker främst till östeuropeiska och afrikanska länder. OECD konstaterar att Sverige behöver se över tullens inspektionsverksamhet i syfte att förbättra tillämpningen av regelverket om ozonnedbrytande ämnen (rekommendation nr 41, se bilaga 2). Naturvårdsverket har inlett ett arbete med flera åtgärder som skall leda till att hanteringen av kasserade kylmöbler förbättras. Dessutom har verket regeringens uppdrag att ta fram en nationell avfallsplan, med syftet att bl.a. begränsa utförseln av sådana produkter. Uppdraget skall redovisas i juni 2005.

Naturvårdsverket har i redovisningen av regeringsuppdraget Miljö-kvalitetsmålet Skyddande ozonskikt (dnr M2002/3187/Kk) föreslagit åtgärder för att förbättra hanteringen av avfall som innehåller ozonnedbrytande ämnen och för att förhindra utförsel av kylmöbler som innehåller sådana. Vidare har verket föreslagit ett användningsförbud för HCFC som används som arbetsmedium i kyl-, värme- och andra klimatanläggningar genom en ändring i förordningen (2002:187) om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Användningsförbudet skall komplettera det påfyllningsförbud för HCFC som trädde i kraft 2002. Regeringen avser, med anledning av Naturvårdsverkets rapport, vidta följande åtgärder. Regeringen gör, liksom Naturvårdsverket, bedömningen att den återstående användningen av HCFC till största delen bör avvecklas från och med 2010 och avser genomföra nödvändiga förordningsändringar. Regeringen kommer också att göra de nödvändiga förordningsändringar som behövs för att förhindra utförsel av utrangerade kylmöbler som innehåller ozonnedbrytande ämnen. Ändringarna kommer att ske med beaktande av EG-rätten och särskild hänsyn kommer att tas

till behovet att vidmakthålla effektiviteten hos Försvarsmaktens insatsförband.

Prop. 2004/05:150

### *EU*

Inom EU regleras ozonnedbrytande ämnen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Förordningen, som trädde i kraft 2000, innehåller regler för användning, produktion och handel med ozonnedbrytande ämnen. Regeringen verkar inom EU för att reglerna skärps, t.ex. genom att produktionen av ozonnedbrytande ämnen som koltetraklorid, CFC och HCFC regleras hårdare så att produktionen minskar snabbare och upphör tidigare. Detta är desto mer angeläget då en stor del av de ämnen som tillverkas i EU används i utvecklingsländerna. Regeringen verkar också för att underlätta för att förordningen genomförs och tillämpas genom att man inom EU sprider information om exempelvis bästa tillgängliga tekniker och rutiner för att ta hand om ozonnedbrytande ämnen. Detta är inte minst viktigt för de medlemsstater som nyligen blivit medlemmar i EU och därför har mindre erfarenhet av att tillämpa regelverket. De problem avvecklingen av metylbromid har ställts inför på det globala planet, som beskrivs nedan, har även en EU-dimension eftersom flera EU-länder ansökt om stora undantag från förbudet mot att använda metylbromid. Regeringen verkar för att den beslutade avvecklingen genomförs inom EU.

### *Globalt*

Det internationella arbetet inom ramen för Montrealprotokollet om ozonnedbrytande ämnen är avgörande för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt*. Avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen har ansetts vara en framgång i industriländerna. De kommande åren kommer att utvisa om Montrealprotokollet även varit framgångsrikt ur ett globalt perspektiv. Utvecklingsländernas tidsplan för avveckling av ozonnedbrytande ämnen ligger ca 10–15 år efter industriländernas. Till 2010 skall CFC vara avvecklat i utvecklingsländerna.

Montrealprotokollets framtida framgång är beroende av att alla världens länder blir parter till protokollet och dess tillägg, att de länder som är bundna av avtalet fullföljer sina åtaganden samt att parterna kan komma överens om ytterligare åtgärder. Ländernas vilja och förmåga att klara gällande åtaganden är avgörande för fortsatta framgångar. 2003 och 2004 års möten med parterna till Montrealprotokollet har visat att den politiska viljan hos många industriländer att genomföra redan beslutade åtgärder kan ha försvagats. Flera industriländer, framför allt USA, har ansökt om betydande undantag för produktion av bekämpningsmedlet metylbromid trots att man tidigare överenskommit om att metylbromid skall vara avvecklat till 2005. En kompromisslösning avseende 2005 kunde nås vid ett extra partsmöte i mars 2004, men problemet kvarstår för 2006. Användningen av metylbromid är sedan länge förbjuden i Sverige.



Ett annat problem rör produktionen och användningen av HCFC som ökar snabbt i utvecklingsländerna, och som nu även riskerar uppmuntras genom den s.k. mekanismen för ren utveckling inom Kyotoprotokollet. Enligt nuvarande åtagande skall HCFC vara avvecklade i utvecklingsländerna först 2040. Regeringen bedömer att det är mycket viktigt med en fortsatt hög prioritet för arbetet inom Montrealprotokollet. Prioriterade frågor i förhandlingarna inom Montrealprotokollet redovisades i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130), och inbegriper bl.a. prioriteringar som innebär att Sverige verkar för:

- att undantag för användning av ämnen som redan skall vara avvecklade medges så restriktivt som möjligt, t.ex. metylbromid, ozonnedbrytande ämnen som råmaterial och tillsatsämne i tillverkningsprocesser och CFC i astmainhalatorer.
- att slutdatum för användning av ozonnedbrytande ämnen tidigare läggs för varje tillämpning så fort det är tekniskt möjligt.
- en skärpning av utvecklingsländernas avvecklingsplan för HCFC samt en skärpning av regelverket inom ramen för Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling (CDM) så att uppbyggnad av nya produktionsanläggningar för HCFC inte gynnas av regelverket för CDM.
- en mer skyndsamt procedur för tillägg av nya ämnen till protokollet.
- stöd till utvecklingsländerna när det gäller lagstiftning och tillsyn samt bidrag till kunskapsöverföring av teknik.
- en begränsning av den illegala handeln av ozonnedbrytande ämnen.

Sveriges insatser är också mycket viktiga inom arbetet i Montrealprotokollets multilaterala fond vars syfte är att hjälpa utvecklingsländerna att täcka en del av kostnaderna för minskad användning och avveckling av ozonnedbrytande ämnen. Fonden har sedan 1991 delat ut ca 1,6 miljarder dollar till olika projekt i utvecklingsländerna och de kommande åren kommer att visa om stödet till utvecklingsländerna varit framgångsrikt. Sverige verkar genom Sidas bilaterala program för att stärka andra länders möjligheter att nå de åtaganden som Montrealprotokollet omfattar. Målsättningen med programmet är att genom projekt som finansieras av den multilaterala fonden sprida erfarenheter från avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen i Sverige.

### *Konsekvenser*

Enligt regeringens bedömning bör ett användningsförbud för HCFC som arbetsmedium i kyl-, värme- och andra klimatanläggningar inte innebära större ekonomiska konsekvenser för företagen eftersom hänsyn är tagen till anläggningarnas tekniska livslängd när Naturvårdsverket valde tidpunkt för användningsförbudet. Regeringen kommer att ta ställning till om det finns särskilda behov av undantag från förbudet.

## 10 Säker strålmiljö

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

För miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* har tre delmål fastställts.

1. Minskade utsläpp av radioaktiva ämnen
2. Minskad förekomst av hudcancer
3. Kontroll över riskerna med elektromagnetiska fält

**Regeringens bedömning:** För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs ytterligare kunskap, miljöövervakning och information. Utvecklandet av strålskyddskriterier för miljön bör fortsätta. Ett system för omhändertagande av icke-kärnkraftanknutet avfall behöver etableras. Arbetet med att finna ett säkert slutförvar för det använda kärnbränslet bör fortsätta. Fortsatta riktade insatser för att ändra solvanor behövs. I takt med att kunskapen ökar om effekterna av elektromagnetiska fält kan relevanta åtgärder vidtas.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 11 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

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

### Skälen för regeringens bedömning

Exponering för joniserande strålning är ett allvarligt hot mot människors hälsa eftersom den innebär en ökad risk för cancer och ärftliga skador.

Människan och hennes miljö har alltid utsatts för naturligt förekommande strålning. Denna s.k. bakgrundsstrålning härrör från radioaktiva ämnen i marken och den egna kroppen samt från kosmisk strålning och motsvarar i genomsnitt ca 1 mSv per person under ett år. Allmänheten får även stråldoser från radon i byggnader på i genomsnitt ca

2 mSv per person under ett år. Till detta kommer doser från av människan producerade radioaktiva ämnen eller andra strålkällor som i genomsnitt bidrar med ca 1 mSv per år. Den dominerande andelen av denna dos fås vid medicinska undersökningar eller behandlingar.

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

Avvecklingen av kärnkraften kommer att innebära nya frågor av betydelse för miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö*. Rivning av kärnkraftverk innebär att stora mängder radioaktivt avfall måste tas om hand under en relativt kort tid. Rivning, hantering och slutförvaring måste ske på ett från strålskyddssynpunkt säkert sätt så att möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet inte försämras.

Användningen av radioaktiva ämnen och joniserande strålning har stor betydelse inom sjukvården, forskningen och industrin. Redan i början av 1900-talet uppmärksammades i Sverige och internationellt riskerna med joniserande strålning.

Den övergripande bedömningen av om miljö kvalitetsmålet uppnås är i stort oförändrad sedan tidigare. Det finns förutsättningar för att målet skall nås inom tidsramen, men det krävs fortlöpande insatser för att lyckas.

I dag kan resultat ses för särskilt två av de områden där insatser initierades under 1990-talet. En ökad vaksamhet på hudförändringar har lett till att hudcancerformen malignt melanom numera upptäcks på ett tidigare stadium än för några decennier sedan. Insatser för att öka kärnsäkerheten och strålskyddet i framför allt Ryssland och Baltikum har medfört att säkerhetsnivån vid kärnkraftverken i Sveriges närområde bedöms ha höjts det senaste decenniet. Som en följd av bl.a. terrorattackerna i USA den 11 september 2001 har en översyn genomförts av den dimensionerade hotbild som utgör grund för det fysiska skyddet vid de svenska kärntekniska anläggningarna.

Mycket har gjorts för att höja beredskapen inom landet i händelse av en olycka med radioaktivt utsläpp. Statens strålskyddsinstitut (SSI) har enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap till uppgift att analysera radiologiska och nukleära risker och sårbarheter. SSI skall inom sitt ansvarsområde vidta förberedande och förebyggande åtgärder för att förbättra krishanteringsförmågan. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har till uppgift att utarbeta en planeringsinriktning för samhällets krisberedskap. Regeringen avser att framöver lämna en proposition om samhällets säkerhet.

Vår kunskap om joniserande och ickejoniserande strålningens påverkan på människor, djur och natur ökar men fortfarande krävs mer kunskap för att få en heltäckande bild. Genom den ökade användningen av teknisk utrustning inom t.ex. telekommunikation och IT ökar allmänhetens exponering för viss ickejoniserande strålning. Eventuella effekter av denna exponering är inte helt kartlagda.

Vidare behöver det införas ett system för hantering av icke-kärntekniskt avfall samt ett beslut fattas om slutförvaring av kärntekniskt avfall.

Frågan om radon i inomhusmiljön tas upp i avsnitt 19.9 under delmål 8 om inomhusmiljö för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

#### *Regionalt och lokalt arbete*

Behovet hos länsstyrelser, kommuner m.fl. av information om miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* har analyserats. Analysen visade på osäkerhet om hur miljö kvalitetsmålet skall hanteras på regional och lokal nivå. Resultatet kommer att användas för att förbättra stödet från SSI till regionala och lokala aktörer, något som i förlängningen stärker miljö-målsarbetet på dessa nivåer.

#### *EU och annat internationellt arbete*

Inom EU har två direktiv tagits fram om elektronisk och elektrisk apparatur, WEEE (Waste of Electrical and Electronic Equipment) (2002/96/EG) respektive hanteringen av starka slutna strålkällor, HASS (High Activity Sealed Sources) (2003/1221/EUROATOM). För delmål 1 innebär WEEE-direktivet att elektronisk apparatur som innehåller radioaktiva källor, t.ex. vissa brandvarnare, skall samlas in för återvinning. Detta ställer höga krav på organisationen vid uppsamlingsanläggningar så att det inte uppstår ett strålskyddsproblem för den personal som arbetar med att separera strålkällorna från övrigt avfall. HASS-direktivet medför att Sverige måste skärpa sin lagstiftning när det gäller hanteringen av starka slutna strålkällor och s.k. herrelösa källor. Direktiven genomförs f.n. i svensk rätt.

Strålskyddet har traditionellt fokuserats på skydd av människan. För närvarande pågår ett omfattande internationellt arbete för att utveckla strålskyddskriterier även för miljön, och här är Sverige pådrivande. Arbetet kan innebära att förslag till nya delmål för *Säker strålmiljö* behöver tas fram i samband med nästa fördjupade utvärdering.

Sverige har en lång tradition inom det internationella strålskyddsarbetet. Redan i början av 1900-talet uppmärksammades riskerna med joniserande strålning och på svenskt initiativ bildades 1928 en internationell strålskyddskommission, numera benämnd International Commission on Radiation Protection (ICRP). ICRP:s rekommendationer ligger till grund för i stort sett all strålskyddsreglering i världen. Sverige har historiskt sett varit pådrivande i ICRP-sammanhang och är så fortfarande inom vissa sektorer, särskilt skyddet av miljön. Regeringen anser att Sverige bör fortsätta vara drivande.

Andra internationella fora där Sverige är aktivt är FN:s internationella atomenergiorgan, IAEA, som utarbetar gemensamma normer och tekniska rekommendationer för strålskydd, kärnsäkerhet och hantering av radioaktivt avfall och även strålskyddskriterier för miljön samt OECD:s kärnenergibyrå, NEA. Sverige har även ett brett samarbete med framför allt länderna runt Östersjön när det gäller beredskap och tidig varning vid

## 10.1 Delmål 1 om minskade utsläpp av radioaktiva ämnen

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Synpunkter saknas.

### Skälen för regeringens bedömning

Delmålet spänner över ett stort område då det omfattar utsläpp från all verksamhet med strålning, såväl kärnteknisk som icke-kärnteknisk. Om några pågående verksamheter i dag enskilt orsakar doser som är högre än delmålet 0,01 mSv per person och år är inte klarlagt. Svenska kärntekniska anläggningar har de senaste åren uppnått målet men det finns osäkerheter när det gäller andra verksamheter. Miljömålsrådets bedömning är att delmålet kan nås. För att så skall ske krävs emellertid en mer heltäckande bild av miljötilståndet och stråldoskonsekvenserna, något som t.ex. forskning, utredningar och förbättrad miljöövervakning kan bidra med.

En förutsättning för att delmålet skall nås är att utvecklingen av ett slutförvar för det använda kärnbränslet avancerar som planerat. Det omfattar bl.a. myndigheternas arbete med kommande tillståndsansökningar 2006 och 2008. Finansieringsutredningen tar i sitt betänkande (SOU 2004:125) upp frågan om hur myndigheternas kostnader i samband med bl.a. dessa ansökningar skall finansieras. Den s.k. IKA-utredningen lämnade i december 2003 sitt betänkande Radioaktivt avfall i säkra händer (SOU 2003:122) till regeringen. Utredningen har kartlagt omfattningen av radioaktivt avfall från icke-kärnteknisk verksamhet och problem knutna till avfallet, samt föreslagit ett nationellt system för att omhänderta avfallet och ett finansieringssystem för detta.

En minskning av utsläpp av radioaktiva ämnen medför att halterna av radioaktiva ämnen i vår föda reduceras. Den största källan till de konstgjorda radioaktiva ämnen som vi i dag har i svenska livsmedel är de atmosfäriska provsprängningarna av atomvapen som skedde fram till 1970-talet samt Tjernobylolyckan 1986. Höga halter av radioaktivt cesium uppmättes i bl.a. ren- och älgkött åren efter Tjernobyl. Minskningen gick snabbt den första tiden för att sedan plana ut. Nu är det den fysikaliska halveringstiden på 30 år som dominerar minskningen. Baslivsmedel som produceras inom jordbruket innehåller i allmänhet

låga halter radioaktivt cesium. Radioaktivt cesium påverkar dock fortfarande produkter som svamp, hjortron, älg- och renkött som har sitt ursprung i naturliga ekosystem som skog och fjäll. Det beräknade dosbidraget från cesium i födan är i dag ca 0,004 mSv per år och person för befolkningen som helhet.

### Åtgärd

Regeringen avser att under 2005 återkomma med förslag på ett nationellt system för omhändertagandet av det radioaktiva avfallet från icke-kärnteknisk verksamhet i linje med IKA-utredningens förslag.

## 10.2 Ändrat delmål 2 om minskad förekomst av hudcancer

**Regeringens förslag:** Delmål 2 skall ha följande lydelse:

År 2020 skall antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolet strålning inte vara fler än år 2000.

**Regeringen bedömning:** Delmålet kan nås med fortsatt riktade insatser.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till omformuleringen av delmål 2 om hudcancer. Flera länsstyrelser har redan fört in den föreslagna justeringen i de regionala målen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att SSI bör klargöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelser, landsting och kommuner när det gäller exponering för UV-strålning.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålets nuvarande lydelse är:

År 2020 skall antalet årliga fall av hudcancer orsakade av solen inte vara fler än år 2000.

Delmålet fokuserar på de fall av hudcancer som uppkommer på grund av exponering för solen eller annan ultraviolet strålning. Nuvarande formulering av delmålet bör ändras så att "solen" byts mot "ultraviolet strålning". Förslaget innebär en utvidgning till att gälla all exponering för ultraviolet strålning, t.ex. i solarier. Skälet är att solariebesökare ingår i riskgruppen för att utveckla hudcancer.

Antalet fall av hudcancer ökar fortfarande. Under 2000 var antalet fall av malignt melanom drygt 1 625 och under 2002 drygt 1 900. För andra tumörer i huden, i huvudsak skivepitelcancer, har antalet fall legat på knappt 3 000 per år för samma period. För basalcellscancer saknas fullständig information då registrering av antalet fall började 2002 men de uppskattas till ca 25 000 per år. Samtliga tre hudcancerformer har ett

samband med ultraviolett strålning. Riskfaktorsambandet har bedömts till 80–90 procent. Det finns inget sätt att avgöra om en uppkommen hudcancer beror på solen eller solande i solarium.

Den som bedriver verksamhet med solarier är skyldig att meddela detta till kommunen. Det finns i dag uppskattningsvis 16 000–18 000 helkroppssolarier i Sverige varav ca 9 000 i gym, simhallar, hotell och professionella solstudior och ca 9 000 på svenska företag för användning av personalen. I antalen ingår inte obemannade s.k. drop-in-solarier. Dessutom finns ca 50 000 privata solarier och sollampor i hem.

De informationskampanjer som genomförts har medfört dels ökad uppmärksamhet på solningens risker, dels tidigare kontroll av hudförändringar så att hudcancer upptäckts tidigare. Fortsatta informationsinsatser krävs för att ändra solvanor, bl.a. speciellt riktade till föräldrar med små barn. Vid utformning av den offentliga utomhusmiljön, särskilt vid förskolor och skolor, bör kommunerna se till att det finns skuggiga platser. Regeringens bedömning är att målet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

### *Åtgärd*

Fortsatta informationsinsatser behövs för att ändra solvanor. Informationsinsatser bör riktas speciellt till föräldrar och personal som ansvarar för små barn.

Det går att begränsa de tekniska riskerna med solarieanvändning genom tillsyn som omfattar strålning, säkerhet och information. SSI har huvudansvaret för tillsynen men saknar resurser att genomföra regelbundna inspektioner lokalt. I dag får SSI delegera solarietillsynen till de kommuner som frivilligt åtar sig uppgiften. Hittills har ca hälften av landets kommuner tagit över solarietillsynen. Eftersom tillsynen kan avgiftsfinansieras belastar uppgiften inte kommunernas ekonomi utan solarieinnehavarnas. Tillsynen är inte beroende av delmållets lydelse. Regeringen avser att under 2005 lägga fram en proposition med förslag som innebär att SSI får möjlighet att utfärda föreskrifter på området med avsikt att överlåta tillsynsansvaret för solarieverksamhet till kommunerna.

### *Konsekvenser*

På grund av bristande statistik finns det i dag inget enkelt sätt att beräkna samhällets kostnad för hudcancer orsakad av ultraviolett strålning. En uppskattning ger att de direkta sjukvårdskostnaderna för alla tumörer i huden uppgår till 0,5–1 miljard kronor per år och de indirekta samhällskostnaderna till några miljarder kronor per år. Statens kostnader för att begränsa uppkomsten av hudcancer orsakade av ultraviolett strålning hänför sig i dag främst till informationsinsatser om ca 10 miljoner kronor per år.

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

Riskerna med elektromagnetiska fält skall kontinuerligt kartläggas och nödvändiga åtgärder skall vidtas i takt med att sådana eventuella risker identifieras.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser har synpunkter på den formulering som gäller för delmålet. Det anses som alltför oprecist och inte tidsatt och det är därför svårt att avgöra när delmålet är genomfört.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen delar bedömningen att delmålet bör vara tidsbestämt. I samband med nästa fördjupade utvärdering bör delmålet därför ses över.

Epidemiologiska data tyder på att exponeringen för lågfrekventa elektromagnetiska fält (ELF) från kraftledningar skulle kunna öka risken för cancer, framförallt för leukemi hos barn. En mycken liten del av barnleukemifallen (mindre än 0,5 procent) skulle kunna förklaras av denna exponering.

Den ökande användningen av telekommunikation och IT medför att allmänheten exponeras allt mer för ickejoniserande strålning i form av elektromagnetiska fält. På grundval av riktlinjer från den internationella strålskyddskommissionen för ickejoniserande strålning (ICNIRP) har EU givit ut rekommendationer om högsta tillåtna gränsvärden för exponering av elektromagnetiska fält. Dessa rekommendationer för allmänhetens exponering har införts i Sverige som allmänna råd från SSI. Den samlade bilden som forskningen inom området ger är att högfrekventa elektromagnetiska fält (EMF) inte leder till skadliga hälsoeffekter så länge gränsvärdena iakttas. Ny kunskap kan dock medföra att riskbedömningen behöver omprövas.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) har regeringens uppdrag att bevaka forskning om elöverkänslighet. SSI har inrättat ett vetenskapligt råd som skall bistå generaldirektören i frågor som rör EMF. Inom ramen för EU:s sjätte ramprogram finansieras EMF-NET som är ett brett internationellt samarbete där svenska forskare ingår och vars syfte är att sammanställa forskning inom området. Även WHO och ICNIRP följer forskningen om elektromagnetiska fält och dess eventuella hälsoeffekter.

På regeringens uppdrag har SSI sett över hur informationen till allmänheten kan ökas om strålning från mobiltelefoni. SSI har, baserat på WHO:s försiktighetsstrategi, vid mycket svag eller svag misstanke om risk, bl.a. informerat om olika sätt att minska exponeringen vid användande av mobiltelefoner. Tillsammans med andra centrala myndigheter har SSI startat ett utbildningsprogram om mobiltelefoni riktat främst till kommunala handläggare och politiker. SSI har även tagit initiativ till att förbättra dialogen mellan olika berörda parter och



genomlysningen av frågor som rör mobiltelefoni och EMF samt till att öka förståelsen för olika aktörers roller och värderingar. SSI ser tillsammans med berörda myndigheter över hur informationstexter om strålning från mobiltelefoner kan utformas. Myndigheterna diskuterar med mobiltelebranschen hur informationen bäst distribueras till konsumenterna.

Regeringen har gett Vetenskapsrådet i uppgift att göra en bedömning av forskningen om elektromagnetiska fält. Uppdraget redovisades den 1 november 2004 (Vetenskapsrådets Rapportserie 2004:6, dnr U2004/4274/F). Vetenskapsrådet menar att den svenska forskningen inom EMF-området med vissa undantag håller en tillfredsställande kvalitet. I flera fall är standarden hög och i något fall mycket hög. Rådet bedömer inte att kortvariga och koncentrerade satsningar skulle ge ett ökat bidrag till kunskapsläget. Vetenskapsrådet anser att det internationella samarbetet bör öka på området. I den forskningspolitiska propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) gör regeringen bedömningen att risker med elektromagnetiska fält är ett angeläget forskningsområde för FAS och att det är av stor betydelse att svensk forskning tar till vara den kompetens och den kunskap som genereras av forskare i andra länder.

#### 10.4 Strålskyddsforskning

Miljömålsarbetet berör i detta fall områdena beredskap, miljöövervakning och miljöskydd, naturlig strålning, UV-strålning, EMF och radioaktivt avfall. För att miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* skall kunna uppnås inom utsatt tid krävs insatser som grundats på hög vetenskaplig kompetens och forskningsresultat av god kvalitet inom alla områdena. Miljömålsrådet påpekar i sitt underlag till den fördjupade utvärderingen att strålskyddsforskningen är i akut behov av åtgärder och att kompetensen i dag är bristfällig inom flera forskningsområden.

SSI finansierar viss tillämpad strålskyddsforskning. SSI framför i sin forskningsstrategi att finansieringen av strålskyddsforskningen minskat kraftigt under ett antal år. SSI framhåller att forskningen måste stärkas för att trygga den nationella kompetensen på strålskyddsområdet. SSI föreslår därför att myndighetens anslag stärks med ett särskilt anslag för forskning för att kunna finansiera grundläggande och tillämpad forskning inom strålskyddsområdet.

Regeringen anser att forskningen inom strålskyddsområdet i landet är viktig för att miljö kvalitetsmålet *Säker strålmiljö* skall uppnås. Det gäller såväl forskning om effekter av joniserande strålning på hälsa som på den biologiska mångfalden, bl.a. inom områdena strålningsbiologi och radioekologi.

Internationellt bedrivs samarbete främst i mindre grupperingar och stora samarbetsprojekt är relativt sällsynta. Frågeställningar och forskningsbehov skiljer sig inte nämnvärt mellan olika länder. Detsamma gäller risken för kompetensbrist inom vissa områden. Inom EU:s ramprogram för forskning har strålskydd alltid funnits med. Sverige deltar i flera av projekten inom det sjätte ramprogrammet där strålskyddet återfinns i Euratomprogrammet Fission. Det är viktigt att

svenska forskare deltar aktivt i det internationella samarbetet både inom EU och i andra fora. Prop. 2004/05:150

## 11 Ingen övergödning

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

För miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* har fem delmål fastställts.

1. Åtgärdsprogram
2. Utsläpp av fosforföreningar
3. Utsläpp av kväveföreningar
4. Utsläpp av ammoniak
5. Utsläpp av kväveoxider

**Regeringens bedömning:** För många marina miljöer blir det svårt att nå miljö kvalitetsmålet inom en generation, även om fortsatta kraftfulla insatser görs. För mark och vatten i övrigt finns dock större förutsättningar att nå målet, om ytterligare åtgärder vidtas. Omfattande insatser krävs både nationellt, på EU-nivå och i viss mån på internationell nivå. På EU-nivå har genomförandet av ramdirektivet för vatten en central ställning. För att miljö kvalitetsmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram. Åtgärder krävs även vid kommunala och enskilda avloppsanläggningar. När det gäller skogsbrukets påverkan på övergödningen behöver kunskapsunderlaget förbättras.

**Miljö kvalitetsmålets bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisas i kap. 12 i regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och strategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen och kompletterat enligt nedan innebär miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Belastningen av näringsämnen får inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa eller försämra förutsättningarna för biologisk mångfald.
- Nedfallet av luftburna kväveföreningar överskrider inte den kritiska belastningen för övergödning av mark och vatten någonstans i Sverige.
- Grundvatten bidrar inte till ökad övergödning av ytvatten.
- Sjöar och vattendrag uppfyller när det gäller närsaltshalter kraven God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten. För sjöar i odlingslandskapet innebär det att halten av totalfosfor inte bör överskrida 25 mikrogram per liter.

- Näringsförhållandena i kust och hav motsvarar i stort det tillstånd som rådde under 1940-talet och tillförsel av näringsämnen till havet orsakar inte någon övergödning.
- Svenska kustvatten uppfyller när det gäller närsaltshalter kraven på God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten.
- Skogsmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.
- Jordbruksmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.

**Miljömålsrådets förslag:** Stämmer i huvudsak överens med regeringens bedömning. Miljömålsrådet behandlade dock inte Naturvårdsverkets förslag till ändring av miljökvalitetsmålet.

**Naturvårdsverkets förslag:** Stämmer i huvudsak överens med regeringens bedömning. Naturvårdsverket föreslår dock att formuleringen av miljökvalitetsmålet ändras till att förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet skall finnas 2020. Ändringen motiveras med att det kommer att bli svårt att nå målet enligt dagens formulering eftersom den förutsätter ett miljötillstånd som är relativt opåverkat av övergödning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens bedömning att målet *Ingen övergödning* blir svårt att nå, baseras på observationen att läget inte har visat några tydliga förbättringar under de senaste 5–10 åren, trots att omfattande åtgärder har genomförts (se avsnitten 11.4 och 11.5). Varken halterna av närsalter eller effekterna av övergödningen har minskat i någon större omfattning, särskilt inte i marina miljöer. När det gäller mark och inlandsvatten finns vissa positiva tecken. Att det miljötillstånd som anges i miljökvalitetsmålet kommer att vara svårt att nå inom en generation beror även på att återhämtningen tar lång tid. Särskilt besvärligt är det i Östersjöns kustområden som påverkas av utsläpp i närområdet samt från andra länder. Tillståndet i haven styrs dessutom av naturliga storskaliga processer.

I dag tyder mycket på att övergödningen och dess följder tillsammans med annan påverkan leder till att ekosystemet i Östersjön genomgår en dramatisk förskjutning i dess struktur och funktion, där ett återställande avsevärt försvåras. Miljövårdsberedningen skriver exempelvis att det finns risk för att ett regimskifte redan har ägt rum i Östersjön och det nu möjligen krävs att utsläppen minskar till en nivå som är lägre än de nivåer som började orsaka problemen (Miljövårdsberedningens promemoria 2005:1, dnr M/2005/1531/Na). Utvecklingen är enligt regeringens uppfattning djupt oroande. Detta är ett av skälen till att regeringen avser att högprioritera nationella och internationella åtgärder som leder till minskad övergödning av Östersjön.

De svenska utsläppen av kväveoxider och ammoniak till luft har minskat sedan 1990-talet. Det är dock svårare att se en lika tydlig minskning när det gäller utsläppen av kväveföreningar till havet. I propositionen Svenska miljömål – delmål och strategier (prop. 2000/01:130) aviserade regeringen en rad åtgärder inom olika sektorer. Av dessa åtgärder har odling av fånggröda och övergång från höst- till vårbearbetning varit särskilt framgångsrika när det gäller att minska när-

saltsläckaget. En åtgärd som inte genomförts i den utsträckning som förutsattes är anläggningen av 12 000 hektar våtmarker (se avsnitt 15.5).

Regeringens bedömning är att Naturvårdsverkets förslag till ändring av formuleringen för miljö kvalitetsmålet inte bör vidtas i nuläget. Regeringen anser dock att en omformulering av miljö kvalitetsmålet bör övervägas i samband med nästa fördjupade utvärdering och då i samband med att delmålen som är tidsatta till 2010 ersätts (se avsnitt 27.2). Det kommer då att finnas ett bättre underlag om olika åtgärders effekter på övergödningstillståndet.

## 11.1 Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd

**Regeringens bedömning:** I miljö kvalitetsmålets innebörd utgår två punkter:

- Sjöar och vattendrag i odlingslandskapet har ett naturligt tillstånd, vilket högst kan vara näringsrikt eller måttligt näringsrikt.
- Sjöar och vattendrag i skogs- och fjälllandskap har ett naturligt näringstillstånd.

Två punkter ändras:

- Sjöar och vattendrag uppfyller när det gäller närsaltshalter kvalitetskraven för God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten. För sjöar i odlingslandskapet innebär det att halten av totalfosfor inte bör överskrida 25 mikrogram per liter.
- Svenska kustvatten uppfyller när det gäller närsaltshalter kvalitetskraven för God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten.

**Skälen för regeringens bedömning:** De punkter på vilken regeringen ändrat sin bedömning hade lydelsen:

- Sjöar och vattendrag har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten.
- Svenska kustvatten har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten.

När det gäller regeringens tidigare bedömning av punkten ”Sjöar och vattendrag i odlingslandskapet har ett naturligt tillstånd, vilket högst kan vara näringsrikt eller måttligt näringsrikt” har skrivningen utgått. Innebörden täcks redan av punktsatsen om god ekologisk status. Motsvarande gäller för punkten ”Sjöar och vattendrag i skogs- och fjälllandskap har ett naturligt näringstillstånd”.

Förändringen av punkten ”Sjöar och vattendrag har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten” (prop. 2000/01:130) motiveras med att andra faktorer än närsalter kan medföra att en sjö eller ett vattendrag inte klarar kvalitetskraven för God eko-

logisk status. Motsvarande gäller för punkten ”Svenska kustvatten har God ekologisk status enligt definitionen i EG:s ramdirektiv för vatten”.

För att uppnå målet om bevarad biologisk mångfald och ekologiskt hållbara och variationsrika vattenmiljöer måste produktionsbetingelserna återföras till normala nivåer. Totalfosforhalterna bör därför inte överstiga 25 mikrogram per liter i sjöar i jordbrukslandskapet. I Sverige används vattnets totalfosforhalt för att klassificera sjöars tillstånd efter tillgång på växtnäring eller eutrofiering. En koncentration som överstiger 25 mikrogram totalfosfor per liter i sjöar under en längre tid medför risk för allvarliga förändringar av ekosystemen.

## 11.2 Ramdirektivet för vatten

Europaparlamentet och rådet antog i december 2000 ett direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det s.k. ramdirektivet för vatten. För miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* gäller som delmål att det senast 2009 skall finnas åtgärdsprogram som anger hur en sådan god ekologisk status som avses i ramdirektivet skall nås. En motsvarande formulering finns även för miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.

Reglerna i 5 kap. miljöbalken om åtgärdsprogram har numera anpassats till ramdirektivet (prop. 2003/04:2, bet. 2003/04: MJU7, rskr. 2003/04:56). Regeringen har i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön meddelat närmare föreskrifter om hur ramdirektivet skall genomföras. Genom ytterligare ett beslut har riksdagen delat in landet i fem vattendistrikt och bestämt att en länsstyrelse i varje vattendistrikt skall vara en ansvarig myndighet (vattenmyndighet) för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (prop. 2003/04:57, bet. 2003/04: MJU17, rskr. 2003/04:174). Genom en förordning (2004:663) om ändring i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion har regeringen gett fem länsstyrelser denna roll. För varje vattenmyndighet skall det enligt förordningen finnas en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde.

Förutsättningarna för att genomföra ramdirektivet framgår alltså numera av gällande författningar. Ett grundläggande steg för att genomföra det har därmed tagits. De delmål om att genomföra ramdirektivet för vatten som knutits till miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* bör därför upphöra att gälla.

Samtidigt vill regeringen understryka den centrala roll som det svenska genomförandet av ramdirektivet har för att de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen skall kunna uppnås. Vattenmyndigheternas arbete med vattenmiljöförvaltning och arbetet med att uppnå de vattenanknutna miljökvalitetsmålen är viktiga komponenter som kompletterar varandra i en och samma process. Det är i det sammanhanget en stor fördel att länsstyrelserna ansvarar för det regionala miljömålsarbetet och samtidigt har en nyckelroll vid genomförandet av ramdirektivet.

Våra nationella miljökvalitetsmål saknar en formell rättslig status i det svenska rättsystemet. För att miljökvalitetsmål och andra miljömål skall

få en sådan status krävs att målen omvandlas till rättsligt bindande regler, exempelvis som krav på högsta tillåtna halter av vissa ämnen i vattenmiljön, som i sin tur leder till beslut om utsläpps begränsningar. Detta kommer i hög utsträckning att ske genom den nya vattenförvaltningen, där vattenmyndigheterna har bemyndigande att fastställa kvalitetskrav för vattenförekomster inom vattendistriktet som följer av ramdirektivet. Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) har för respektive ansvarsområde bemyndigande att ta fram föreskrifter för hur direktivet och förordningen skall tillämpas när kvalitetskraven bestäms.

Vattenmyndigheterna har under 2004 inlett sitt arbete. I budgetpropositionen för 2005 har 50 miljoner kronor avsatts för arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten. Regeringen avser att följa arbetet och överväga vilka resurser som behövs för att det långsiktiga vattenarbetet skall bli framgångsrikt.

### 11.3 Delmål 1 om åtgärdsprogram utgår

**Regeringens förslag:** Delmål 1 med följande lydelse skall utgå:

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.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag. Miljömålsrådet föreslår dock även att möjligheterna att upprätta åtgärdsprogram tidigare än 2009 utreds av vattenmyndigheterna.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till att delmålet om åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten utgår. *Länsstyrelserna i Dalarnas och Västerbottens län* och *Svenska Naturskyddsföreningen* (SNF) anser däremot att förändringar i målen bör undvikas och att de hellre bör justeras, kompletteras eller utvecklas än helt utgå. SNF pekar på att det finns en risk att miljökvalitetsmålen annars inte blir kompletta.

Flera remissinstanser är positiva till att möjligheterna att upprätta åtgärdsprogram tidigare än 2009 utreds av vattenmyndigheterna. *Svenskt Näringsliv* anser däremot att det är mer angeläget att påverka övriga EU att gemensamt gå i denna riktning, än att forcera fram nationella särregler som i värsta fall skapar konkurrensnackdelar för svenska företag.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt avsnitt 11.2 kan delmål som täcks av ramdirektivet för vatten upphöra att gälla. Dessutom är åtgärdsprogram enligt regeringens uppfattning att se som åtgärder snarare än delmål.

Regeringen konstaterar att omfattande åtgärder mot övergödning pågår (se avsnitten 11.4 och 11.5). Den process som nyligen inletts som en följd av ramdirektivet för vatten, med kartläggning och analys av vattenförhållanden och samhällsekonomiska aspekter, med framtagande av kvalitetskrav och aktivt deltagande av allmänhet och berörda aktörer kommer att utmynna i åtgärdsprogram senast den 22 december 2009. Denna tidpunkt, som är en viktig milstolpe i vattenplaneringscykeln, innebär dock inte att regeringen och berörda myndigheter väntar med att

vidta ytterligare åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Åtgärder kommer att vidtas eller anpassas successivt även före 2009, allteftersom kunskapen växer fram. Regeringen anser därför att någon tidigare tidpunkt för beslutet om åtgärdsprogrammen inte behöver utredas.

Det bör nämnas i sammanhanget att regeringen i december 2004 tillsatte en särskild utredare som skall analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva (dir. M 2005:05). Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 2005.

#### 11.4 Ändrat delmål 2 om utsläpp av fosforföreningar

**Regeringens förslag:** Delmål 2 skall ha följande lydelse:

Fram till år 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.

**Regeringens bedömning:** Delmålet som sådant kommer att nås men regeringen konstaterar samtidigt att det krävs ytterligare åtgärder för att fosforhalterna i många vattenmiljöer skall nå nivåer som inte har någon negativ inverkan på bl. a. förutsättningar för biologisk mångfald.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet har inte lämnat förslag till förändring av detta delmål.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har i sin rapport Fosforutsläpp till vatten år 2010 – delmål, åtgärder och styrmedel (Rapport 5364, dnr M2004/584/Na) föreslagit att delmålet bör få ovanstående nya lydelse. Formuleringen som ett procentmål och inte som en absolut målnivå har valts med tanke på osäkerheterna i dataunderlaget på området.

Naturvårdsverket föreslår dessutom en satsning på forskning kring fosforförluster från jordbruksmark, miljöersättning för skyddszoner kring ytvattenbrunnar och ytterligare krav på enskilda avlopp.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser stödjer Naturvårdsverkets förslag om en kvantifiering av delmålet, bl. a. en rad länsstyrelser och kommuner, *SGU, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien* och *Svenska Kommunförbundet*. Dessa remissinstanser pekar på att en kvantifiering ger miljömålsarbetet extra drivkraft. *Stockholms kommun* anser att det är rimligt att nu sätta målet 20 procent och att utvärdera och anpassa detta varefter kunskapsunderlaget förbättras. *Stockholms universitet (SU), Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Göteborgs universitet (GU), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Göteborgs kommun, Kungliga Vetenskapsakademien, Skogsindustrierna, Vetenskapsrådet, Svenskt Vatten, Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF)* och *Skogsindustrierna* är dock av annan uppfattning.

Vetenskapsrådet anser att i stället för att uttrycka delmålet som ett procentmål borde målsättningen vara att genomföra reduktioner och



åtgärder på de platser där det kan visas att fosforreduktionen leder till bättre vattenkvalitet. Detta kan med fördel göras inom ramen för EG:s ramdirektiv för vatten. KTH anser att bristen på kunskap om bl.a. fosforföreningars transportvägar i miljön gör att det är svårt att kvantifiera målet. Att kvantifiera nationella miljömål för fosforföreningar är meningslöst. Här måste man utgå från lokala och regionala förhållanden. GU anser att utredningen pekar på att det borde gå att precisera effektmål för sjöar och avgränsande kustområden. För större havsområden borde däremot begränsningar av totala utsläppsmängder anges, varvid det borde specificeras olika utsläppsmål för olika delar av Östersjön liksom för Västerhavet. Kungliga Vetenskapsakademien kräver dels att bindande mål skall vara recipientspecifika och fastställda i förvaltningsplaner 2009, dels att de skall basera sig på noggrann karakterisering och kvantifiering av föroreningsbelastningar och resulterande vattenpåverkan. Hushållningssällskapens Förbund är positiva till valet av en minskning av fosforutsläppen utifrån 1995 års nivå men ifrågasätter procentsatsens relevans på grund av osäkerheten i beräkningsunderlagen samt att effekten av genomförda åtgärder är osäker fram till i dag. Svenskt vatten och RVF förordar att det fortsatta arbetet med reduktion av närsalter sker inom arbetet med ramdirektivet för vatten, där prioriteringar kan ske mellan utsläpp från olika branscher inom ett avrinningsområde. Skogsindustrierna anser att ett nationellt mål för fosforreduktion kan ifrågasättas. Skogsindustrierna vill betona att resultatet av recipientstudier och miljökonsekvensbedömningar noga måste analyseras innan åtgärder föreslås vid varje enskild anläggning.

De remissinstanser som har kommenterat förslaget om ett forskningsprogram kring fosforförluster är positiva till detsamma.

Med ett undantag är alla remissinstanser som tagit ställning till förslaget att införa miljöersättning för skyddszoner kring ytvattenbrunnar positivt inställda. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser dock att det inte är försvarbart att införa en generell stödform med skyddszoner kring ytvattenbrunnar i åkermark. Länsstyrelsen anser att det däremot finns anledning att utarbeta skyddsplaner för ytvatten inom särskilt känsliga områden samt att nuvarande ersättning för skyddszoner längs vattendrag kompletteras med miljöersättning till andra åtgärder som angetts i skyddsplanen.

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

Delmålet nuvarande lydelse är:

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.

De av människan orsakade utsläppen av fosforföreningar till sjöar, vattendrag och kustområden i Sverige har för 2000 beräknats uppgå till 3 200 ton. Bortemot hälften orsakas av läckage från jordbruksmark. Enskilda avlopp och kommunala reningsverk bidrog 2000 med ca 21 procent respektive 16 procent till utsläppen. Andelen industriella utsläpp

var ca 12 procent. Mellan 1995 och 2000 beräknas utsläppen totalt ha minskat med 11 procent.

Konkreta, uppföljningsbara delmål är viktiga för arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. Därför fick Naturvårdsverket i uppdrag att precisera delmål 2 om utsläpp av fosforföreningar. Behovet av att minska utsläppen av fosforföreningar varierar påtagligt i olika vattenområden. Så finns exempelvis i Östersjön en helt annan känslighet för fosforföreningar jämfört med Västerhavet. I det öppna havet utanför västkusten spelar utsläppen av fosforföreningar ingen roll för övergödningen. Förhållandena längs själva västkusten är dock mer varierande i detta avseende och en bedömning av utsläppens betydelse får göras från fall till fall. Det bör i sammanhanget nämnas att Naturvårdsverket f.n. genomför en internationell expertutvärdering av kväve-/fosforproblematiken i våra omgivande havsområden som kommer att avrapporteras hösten 2005. De av fosfor övergödda sjöarna, ca 800 om man enbart ser till dem som är större än 4 ha, är till stor del koncentrerade till södra Sverige. De mest påverkade sjöarna finns i södra Skåne, Mälardalen, Östergötland och området söder om Väneren. Situationen i vattendrag är svårare att mäta och bedöma, men problematiken följer i stort sett samma mönster som för sjöar.

Efter att ha övervägt remissinstansernas synpunkter anser regeringen att det finns skäl att kvantifiera delmålet enligt det förslag som Naturvårdsverket har presenterat, för att ge åtgärdsarbetet en förstärkt drivkraft. Samtidigt anser regeringen dock att det kan finnas anledning att komma tillbaka till frågan om delmålets utformning, bl.a. beträffande en anpassning till förhållanden i olika delar av landet, i samband med nästa fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen.

### *Åtgärder*

Regeringen bedömer att det krävs ytterligare åtgärder för att fosforhalten i många vattenmiljöer skall nå nivåer som inte har någon negativ inverkan på bl. a. förutsättningar för biologisk mångfald.

Hittills har forskning kring läckage av närsalter från jordbruket fokuserats på kväveföreningar. För att kunna utvärdera delmålet och i framtiden föreslå nya åtgärder är det nödvändigt att få ett bättre underlag när det gäller även fosforförlusterna. Forskning inom detta område måste därför fortsätta som underlag för långsiktiga åtgärder.

Flera av åtgärderna inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet som nämns under delmål 3 om utsläpp av kväveföreningar torde ha positiva effekter för att minska fosforförlusterna från jordbruket, exempelvis skyddszoner intill vattendrag. I vilken grad har dock inte varit möjligt att uppskatta på grund av kunskapsbrister. Med bakgrund härav tar regeringen inte ställning till en ny miljöersättning för ytvattenbrunnar. För att miljökvalitetsmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

När OECD 2004 granskade svensk miljöpolitik rekommenderade man Sverige att bedöma behovet av ytterligare fosforrening i enskilda

reningssystem på landsbygden (se bilaga 2). Denna fråga och andra åtgärder som berör enskilda avlopp hanteras i En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp, se avsnitt 21.3.6.

Prop. 2004/05:150

## 11.5 Ändrat delmål 3 om utsläpp av kväveföreningar

**Regeringens förslag:** Delmål 3 skall ha följande lydelse:

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.

**Regeringens bedömning:** Det blir svårt att nå delmålet. Det krävs kraftfulla åtgärder i syfte att nå en så hög grad av måluppfyllelse som möjligt.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Miljömålsrådet föreslår att odlingen av fånggrödor och arealen åkermark som vårbearbetas i stället för höstbearbetas skall upprätthållas på en fortsatt hög nivå. Miljömålsrådet föreslår därutöver att Naturvårdsverkets och SGU:s förslag till miljö kvalitetsnorm för nitrat i grundvatten genomförs.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Havsmiljökommissionens förslag:** Havsmiljökommissionen har i sitt slutbetänkande Havet – tid för en ny strategi fört fram förslag om att permanenta arealen för fånggrödor och vårbearbetning samt att tillsätta en utredning om geografisk fördelning av lantbrukets djur.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser stödjer förslaget att stryka den angivna kvantiteten i delmål 3 om utsläpp av kväveföreningar.

Flera remissinstanser, däribland *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Ekologiska lantbrukarna*, stödjer förslaget att odlingsarealen av fånggrödor även fortsättningsvis skall omfatta 100 000 ha. *Länsstyrelsen i Hallands län* vill behålla odlingen av fånggröda på ca 180 000 ha.

Flera remissinstanser är positiva till förslaget att arealen åkermark som bearbetas på våren i stället för på hösten skall bibehållas på nivån 100 000 ha.

*Statens jordbruksverk* ställer sig positivt till en målsättning där arealen fånggrödor och vårbearbetning skall vara fortsatt hög.

*Lantbrukarnas Riksförbund* (LRF) betonar att tre grundläggande förutsättningar för att jordbruket skall klara sin del av betinget att minska kväveutsläppen är att:

- de miljöersättningar som finns för fånggrödor och vårbearbetning består i EU:s kommande programperiod,
- projektstödet till anläggning av våtmarker ökas och
- den omfattande satsningen på rådgivnings- och utbildningskampanjen Greppa Näringen får fortsätta.

*Konsumentverket* ställer sig positivt till förslaget att tillsätta en utredning om geografisk fördelning av lantbrukets djur. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, Statens jordbruksverk, *Riksantikvarieämbetet* och *Norrälje kommun* är negativa till förslaget.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

Senast år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå till 38 500 ton.

Nya beräkningar pekar på högre utsläpp av kväveföreningar till haven för basåret 1995 än tidigare beräkningar. En minskning på 30 procent motsvarar därför mer än de 38 500 ton som nu anges i delmål 3. Både de nya och äldre beräkningarna innehåller dessutom flera osäkerhetsfaktorer. Det kan därför inte uteslutas att kommande beräkningar också kan innebära revideringar med hänsyn till vad en minskning på 30 procent skulle kunna betyda i ton. Regeringen föreslår därför att angivelsen i ton stryks i delmålet formulering.

Regeringen föreslår vidare att "kväve" ersätts med "kväveföreningar" i formuleringen av delmålet. Det är tekniskt korrekt eftersom utsläppen av kväve sker som föreningar. Språkbruket jämföras därmed med det i delmål 2 om fosforföreningar.

De av människan orsakade vattenburna utsläppen av kväveföreningar har till största delen sitt ursprung i läckage från jordbruksmark och utsläpp från reningsverk. Läckage från jordbruksmark stod 2000 för ungefär hälften av belastningen på havet medan de kommunala reningsverken stod för drygt en femtedel. Deposition av kväveföreningar på sjöar bidrog med ca 13 procent och industri och skogsbruk med 6 respektive 7 procent. Den totala belastningen av kväveföreningar på havet 2000 uppskattades till 78 700 ton. Jämfört med 1995 innebär detta en minskning med 8 procent. De kommunala reningsverken har bidragit med större delen av minskningen. Industrins utsläpp av kväveföreningar till vatten bedöms ha minskat med ca 50 procent sedan 1990 som en följd av processförändringar och rening.

Som jämförelse med dessa vattenburna utsläpp kan nämnas att en tredjedel av kvävet till Östersjön kommer via luften och domineras här av utsläpp av från vägtrafik, arbetsmaskiner och stallgödsel. Även dessa utsläpp har minskat kraftigt.

Inom jordbruket har en rad åtgärder genomförts. Genom Miljö- och landsbygdsprogrammet är det möjligt att få ekonomisk ersättning för odling av fånggrödor, utebliven höstbearbetning, skyddszoner samt anläggning av våtmarker och småvatten. Sedan 2001 har särskilt arealen fånggrödor och arealen som bearbetas först på våren ökat väsentligt. Dessutom omfattar programmet utbildnings- och rådgivningsinsatser, bl.a. ett särskilt kunskaps- och rådgivningsprojekt för lantbrukare i f.n. sex sydsvenska län, kallat Greppa Näringen. Projektet som genomförs i samverkan med länsstyrelserna, LRF och en mängd företag inom lantbruksnäringen, har fått stort gehör.

Vidtagna åtgärder bedöms ha avsevärt minskat kväveläckaget från jordbruksmarken de senaste åren. Någon beräkning av vad detta innebär med hänsyn till utsläppen av kväveföreningar till havet har inte gjorts.

Det svenska genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, som presenterades för riksdagen i skrivelsen Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige (skr. 2003/04:137), kommer att medföra att kväveläckaget från jordbruksmark minskar ytterligare.

När det gäller frågan om en utredning om geografisk fördelning av lantbrukets djur har denna fråga en komplexitet som går långt utöver övergödningsproblematiken. Den rör strukturen hos svenskt jordbruk och livsmedelsindustri, landsbygdsutveckling, transporter och konkurrenskraft. Frikopplingen av stöden innebär att produktionskalkylerna förändras, vilket kan komma att leda till minskad djurproduktion som i sin tur kan medföra minskat kväveläckage.

Sverige har vid den granskning av svensk miljöpolitik som OECD gjorde under 2004 fått rekommendationen att ytterligare minska utsläppen av kväveföreningar till havet för att uppnå det mål som Helsingforskommissionen om Östersjöns marina miljö (HELCOM) satt upp. OECD pekar även på att Sverige bör bedöma behovet av ytterligare kväverening av avloppsvatten som släpps ut i inlands- och kustområden.

### *Åtgärder*

Regeringen bedömer att ytterligare insatser såsom åtgärder för minskat växtnäringsläckage men också kompetensutvecklingsinsatser kommer att krävas för måluppfyllelse. För att miljö kvalitetsmålet skall kunna nå krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram. Omarbetade regler för spridning av stallgödsel har trätt ikraft under 2005 vilka ger bättre möjligheter för jordbrukarna att ta hänsyn till miljön. Ett tydligare regelverk underlättar även tillsynen. Regeringen ser därutöver ett behov av åtgärder i reningsverken. Uppdrag till Naturvårdsverket som omfattar reningsverk tas upp i En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp under avsnitt 21.3.6.

Inom EU pågår f.n. förhandlingar om ett nytt grundvattendirektiv. I det förslag som lagts fram av kommissionen ingår bl.a. en miljö kvalitetsnorm för nitrat (se även kapitel 13). Regeringen överväger f.n. hur ett sådant normsystem behöver utformas för svensk del i syfte att kunna införa dessa normer, när kraven i det nya grundvattendirektivet fastställts. Om besluten inom EU inte kommer till stånd avser Sverige att gå vidare på nationell nivå.

**Regeringens förslag:** Delmål 4 skall ha följande lydelse:

Senast år 2010 skall utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kommer att nås inom utsatt tid men det finns samtidigt ett behov av att ytterligare påtagligt minska utsläppen även efter att delmålet har uppnåtts.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen föreslår dock en ändring av delmålet, som innebär att angivelsen i ton stryks i delmålets formulering.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Delmålets nuvarande lydelse är:

Senast år 2010 skall utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå till 51 700 ton.

Den metod som använts vid de senaste redovisade beräkningarna av ammoniakutsläppen visar på högre avgång 1995 och 2001 än tidigare beräkningar. En minskning med 15 procent motsvarar därför ett högre tal än det som nu anges i delmål 4. Analogt med ändringen av delmål 3 om utsläpp av kväveföreningar föreslår regeringen därför att angivelsen i ton stryks i delmålets formulering.

De totala ammoniakutsläppen 2003 var ca 55 600 ton. Totalt sett innebär de senaste beräkningarna en minskning med 13 procent jämfört med 1995.

Jordbrukssektorn svarar för den övervägande delen av ammoniakutsläppen (ca 85 procent), som främst härrör från hantering av stallgödsel. Ammoniakavgången från jordbruket har minskat med 18 procent sedan 1995, vilket i hög grad beror på att antalet nötkreatur och svin minskat men också på att det skett en övergång från fastgödsel till flytgödsel samt på förbättringar i gödselhanteringen. Däremot visar beräkningar att utsläppen från övriga sektorer, främst transporter och industri, har ökat med ca 30 procent mellan 1995 och 2003. Transportsektorns utsläpp har ökat beroende på ökad katalytisk avgasrening som dock samtidigt givit avsevärt större minskningar av utsläppen av kväveoxider.

Möjligheterna att nå delmålet om 15 procents minskning till 2010 förefaller att vara goda. Om de nya beräkningarna stämmer återstår en utsläppsminskning på ungefär 1 700 ton ammoniak för måluppfyllelse. Trender och redan beslutade åtgärder bedöms att bidra till denna utsläppsminskning. Detta gäller framför allt hanteringen av gödsel men även ett minskat antal djur i framtiden. Regeringen ser dock ett behov av att påtagligt minska utsläppen av ammoniak ytterligare. En revidering komma att bli aktuell i samband med nästa fördjupade utvärdering.

**Regeringens bedömning:** Delmål 5 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Ytterligare åtgärder behövs för att nå delmålet.

Delmålet behandlas under miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* (se kapitel 7).

## 11.8 Ytterligare insatser och uppdrag

### *Nytt delmål om kväveupplagring i skogsmark*

Skogsbruk innebär positiva och negativa effekter på kväveupplagring. Växande skog tar upp kväveföreningar, men i samband med föryngring kan kväveföreningar som frigörs från grenar och toppar leda till läckage. Det sammanlagda läckaget till havet från skogsbruket har för Sveriges del beräknats till 5 200 ton kväve per år eller ungefär sju procent av det av människan orsakade bidraget 2000. Den framtida utvecklingen styrs främst av hur stort kvävenedfallet kommer att vara, tillväxten av skog som kan ta upp kväveföreningarna, utformningen av skyddszoner utefter vattendrag och hur mycket kväveföreningar som förs bort genom avverkningarna. Miljömålsrådet och Naturvårdsverket föreslår att möjligheterna utreds att ta fram ett nytt delmål om kväveupplagring i skogsmark.

### *Åtgärd*

Regeringen avser att uppdra åt Skogsstyrelsen att i samråd med Naturvårdsverket utreda behovet av och möjligheterna att införa ett nytt delmål om kväveupplagring och kväveläckage i skogsmark.

## 11.9 Uppföljning av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*

Med några års mellanrum görs omfattande beräkningar och sammanställningar av den vattenburna belastningen från Sverige på omgivande hav. Data som rör Östersjön rapporteras till HELCOM. Sammanställningarna är kostsamma men regeringen anser att de bör göras minst vart femte år. Nästa utvärdering inom HELCOM kommer att ske under 2006 eller 2007 och resultatet bör vara tillgängligt till nästa fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet. Regeringen avser inför 2009 års utvärdering av systemet med miljökvalitetsmål låta utreda förslag om nya delmål.

De redovisade förslagen till insatser behövs för att målen skall nås och syftar till omfattande förbättringar för land- och vattenekosystemen och deras biologiska mångfald. Detta är även positivt för näringar som utnyttjar dessa. De positiva effekterna medför också ökade möjligheter till friluftsliv, fritidsfiske och bad, vilket dessutom gynnar turistnäringen. Åtgärderna ger minskade negativa effekter på människors hälsa, material och byggnader, och på kulturarvet.

En central komponent i arbetet med att minska övergödningen är genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige och EU:s övriga medlemstater. Denna process kommer att medföra att EU:s jordbrukspolitik i framtiden bl.a. behöver ta hänsyn till ramdirektivet. Konsekvenserna av en successiv harmonisering av EU:s vattenpolitik och jordbrukspolitik i sin helhet är dock ännu så länge svåra att bedöma.



## 12 Levande sjöar och vattendrag

### Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

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 miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

För miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* har sex delmål fastställts. Dessa handlar om:

1. Åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer
2. Åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag
3. Vattenförsörjningsplaner
4. Utsättning av djur och växter
5. Hotade arter
6. Åtgärdsprogram för God ytvattenstatus

**Regeringens bedömning:** Utvecklingen av miljötilståndet i sötvatten har i huvudsak varit positiv. Antalet övergödda sjöar uppgår numera till ca 1 000 och försurningsläget har förbättrats något. Arbetet med hotade arter och miljöer går framåt och det finns förutsättningar för att berörda delmål kommer att uppnås under 2005. Det finns ytterligare behov och möjligheter att, inom ramen för bl.a. fortsatt nyttjande av vatten för produktion av förnybar el, åtgärda tidigare seklers fysiska skador på vattenmiljön. Arbetet med att tillvarata värden i kulturmiljön behöver förstärkas och utvecklas.

**Miljökvalitetsmålets bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljökvalitetsmålet redovisades i kapitel 9 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 20001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen och kompletterat enligt nedan innebär miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Belastningen av näringsämnen och föroreningar får inte minska förutsättningarna för biologisk mångfald.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald introduceras inte.
- Sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv värnas och utvecklas hänsynsfullt och långsiktigt.
- Fiskar och andra arter som lever i eller är direkt beroende av sjöar och vattendrag kan fortleva i livskraftiga bestånd.
- Anläggningar med stort kulturhistoriskt värde som använder vatten som resurs kan fortsätta att brukas.

- I dagens oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag är naturliga vattenflöden och vattennivåer bibehållna och i vattendrag som påverkas av reglering är vattenflöden så långt möjligt anpassade med hänsyn till biologisk mångfald.
- Gynnsam bevarandestatus upprätthålls för livsmiljöer för hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter samt för naturligt förekommande biotoper med bevarandevärden.
- Hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.
- Sjöar och vattendrag har God ytvattenstatus med avseende på art sammansättning och kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).
- Utsättning av genmodifierad fisk äger inte rum.
- Biologisk mångfald bevaras och återskapas i sjöar och vattendrag.

**Skälen för regeringens bedömning:** I sjöar och vattendrag koncentreras många av de ämnen som förekommer i miljön i övrigt. För att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* måste åtgärder vidtas inom främst miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Giffri miljö*, *Ingen övergödning*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande skogar*.

Under 1800- och 1900-talen skedde betydande ingrepp i vattenmiljön i form av sjösänkningar, dikningsföretag, flottledsrensningar och utbyggd vattenkraft. Andelen helt opåverkade eller måttligt påverkade vattendrag är i dag liten men många skadade vatten har möjlighet att restaureras. Värdefulla eller potentiellt värdefulla vatten bör restaureras så att de biologiska och ekologiska värdena ökar. Intrång i opåverkade vattendrag, utöver de som anges i miljöbalkens kapitel 4, bör undvikas. För att delmålen skall nås krävs att uppkomna skador begränsas så långt detta är praktiskt och ekonomiskt rimligt med hänsyn till behovet av förnybar el och ett i framtiden möjligt behov av ett mer koordinerat nyttjande av vatten- och vindkraft. Enligt regeringens mening bör en miljöanpassning av vattenkraften ge goda möjligheter att förbättra miljön vid befintliga anläggningar. Vid miljöanpassning av reglerade vatten bör intrång regleras enligt gällande omprövningsinstitut. Utgångspunkten bör vara att nuvarande produktionskapacitet bibehålls med de inskränkningar som omprövningsinstitutet innebär.

Många vatten påverkas även negativt av verksamheter inom skogs- och jordbruk samt fiske. Sådana verksamheter behöver i större utsträckning beakta effekter på ekosystemen (se avsnitt 20.4 om hållbart nyttjande). För att få en helhetssyn om vilken hänsyn olika vatten kräver, behöver befintlig kunskap sammanställas och kompletteras med forskning, kartläggning och inventering av vatten. Det krävs vidare exempelvis riktade rådgivningsinsatser till markägare och entreprenörer i anslutning till skogliga åtgärder vid vatten. Bättre instruktioner och material för skogsårdsorganisationens och skogsbrukets personal behöver utarbetas.

Behoven av åtgärder mot övergödning i sjöar och vattendrag behandlas i kapitel 11 och i avsnitt 21.3.6.

För kulturmiljöerna är det angeläget att perspektiven breddas när det gäller identifiering och tillvaratagande av värden. Långsiktigt skydd av dessa miljöer bör även omfatta användning och utveckling.

## 12.1 Ändrat delmål 1 om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer

**Regeringens förslag:** Delmål 1 skall ha följande lydelse:

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.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas och takten i skyddsarbetet ökas.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslår ingen ändring av delmålet lydelse.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* föreslår att första delen av delmålet utgår. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* pekar på behovet av konkreta mål i stället för åtgärdsprogram. *Svensk Energi* förordar en senareläggning av delmålen för 2005 och en samordning med genomförandet av ramdirektivet för vatten.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

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.

Naturvårdsverket arbetar tillsammans med Fiskeriverket och Riksantikvarieämbetet för att under 2005 lägga fram nationella åtgärdsprogram för genomförande av skydd och restaurering (delmål 1 och 2) och för att redovisa antalet berörda värdefulla miljöer. Parallellt pågår i länen en sammanställning av underlag om de i dag kända värdefulla vattenmiljöerna med avseende på naturmiljö, kulturmiljö, fisk och fiske. Underlaget skall användas för att kvantifiera delmålen, planera och prioritera åtgärder, följa upp och utvärdera genomförandet, bedöma behov av resurser samt bedöma omfattning av intressekonflikter.

Delmålet i sin nya lydelse kan uppnås till 2010 om ytterligare åtgärder vidtas. Skyddet av vattenmiljöer har emellertid hittills utvecklats långsamt.

De skyddade områdena bör fördelas jämnt mellan de fem vattendistrikten. Områdena bör utformas så att angränsande landområden vid behov inkluderas och hänsyn bör tas till vandrande arter.

Skyddet av sötvattenmiljöer behöver också kunna innefatta begränsningar av fisket. Vatten helt skyddade från fiske saknas i dag till och med i landets nationalparker. Samtidigt kan områden med starkt kontrollerat eller helt förbjudet fiske ha ett värde för naturvård och grundforskning. De har också ett värde för fisket genom att refuger skapas som kan förbättra fisket i omgivningen. Det är därför viktigt att de valda vattnen utgör för respektive område typiska miljöer och att de tillsammans utgör ett sammanhållet nätverk av fungerande ekologiska enheter. Vatten av betydelse för yrkesfiskets och samernas behov bör inte ingå.

Det ankommer på vattenmyndigheter och länsstyrelser att se till att arbetet med delmålet i mån av behov samordnas med arbetet för att genomföra ramdirektivet för vatten.

### *Åtgärder*

Den naturliga kopplingen mellan natur- och kulturmiljön understryker behovet av gemensamma insatser för förvaltning och utveckling av dessa miljöers värden. Det är angeläget att utveckla arbetet med kulturresevat med hänsyn till miljö kvalitetsmålet, för att därigenom skydda de aktuella miljöernas värden och förutsättningar. Arbetet med att utveckla nya användningsområden i gamla kulturmiljöer behöver fortsätta.

Biotopskyddsbestämmelser infördes i naturvårdslagen 1992 för att förenkla processen för att skydda små områden. Bestämmelserna har visat sig vara effektiva och framgångsrika, men kan behöva utvidgas för att möjliggöra att fler hotade miljöer och arter inkluderas och att det uppställda delmålet nås. Naturvårdsverket har föreslagit vissa utökningar i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken (Biotopskydd för vattenanknutna biotoper, rapport 5262, dnr M2003/23/Na). Förslaget innebär bl.a. att också kommunerna får bemyndigande att tillämpa biotopskyddsbestämmelserna för att skydda små bäckfåror. Naturvårdsverket föreslår vidare att miljöbalken ändras så att ansvarig myndighet får möjlighet att utfärda dispenser. Förslaget har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet och regeringen avser återkomma i denna fråga.

Regeringen avser även att återkomma till frågan om ett uppdrag till berörda myndigheter att utse områden i enlighet med delmålet. Då fiskelagen inte är tillämplig i flertalet av dessa fall blir behovet av skydd enligt miljöbalken särskilt stort.

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet kommer att uppnås.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslår ingen ändring av delmålet lydelse.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelsen i Kronobergs län pekar på behovet av konkreta mål i stället för åtgärdsprogram. Svensk Energi förordar en senareläggning av delmålen för 2005 och en samordning med genomförandet av ramdirektivet för vatten.

### Skälen för regeringens bedömning

De i delmålet angivna åtgärdsprogrammen kommer att redovisas under 2005 (se även avsnitt 12.1). Det krävs ytterligare åtgärder för att målet om restaurering till 2010 skall uppnås. Trots svårigheter har framsteg gjorts beträffande flera viktiga vattendrag genom att skador orsakade av främst tidig vattenkraftsutbyggnad, men även av vägtrummor och flottledsrensningar, har åtgärdats. Restaurering av sjöar har dock utförts i alltför begränsad omfattning.

Rinnande vatten med omkringliggande områden utgör en av de mest artrika och värdefulla naturtyperna i landet. I det föreslagna nya miljö-kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, kapitel 20, slås fast att djur skall kunna sprida sig utan hinder, att missgynnade arter skall ha tillräckligt med livsmiljöer och att bristmiljöer skall restaureras. För att uppnå dessa mål är behovet av ytterligare åtgärder i rinnande vatten stort. Antalet helt orörda miljöer är inte känt, men de är troligen få.

Genom bestämmelser i miljöbalken är dock fyra älvar helt skyddade från utbyggnad m.m. och i ett antal andra vattensystem är vidare utbyggnad förbjuden. Detta ger ett starkt och värdefullt skydd mot framtida exploatering. Även vatten som är skyddade mot utbyggnad är ofta påverkade av andra typer av ingrepp såsom flottledsrensning. Det totala behovet av restaurering är därför stort. Naturvårdsverkets, Riksantikvarieämbetets och Fiskeriverkets sammanställning 2005 om särskilt värdefulla miljöer är en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Regeringen bedömer att restaurering av tidigare flottledsrensade vattendrag liksom av vattensystem med tidig och ofta partiell utbyggnad kan ge stora miljöförbättringar till begränsade kostnader. När det gäller omprövning av vattendomar har Miljöbalkskommittén analyserat eventuella behov av åtgärder utifrån översvämningsproblematiken (Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande, SOU 2002:50) och kommit fram till att omprövning av vattendomar inte är någon lösning

och att det inte heller finns behov av att utreda regelverket. Behovet av omprövningar är enligt kommittén främst motiveras ur naturvårds-synpunkt och med tanke på genomförandet av ramdirektivet för vatten. Miljöbalkskommittén bedömer att det kan finnas anledning att se över bestämmelserna för sådana regleringar där vattendomar saknas. Naturvårdsverket har i sin underlagsrapport inför den fördjupade utvärderingen pekat på att omprövningar av vattendomar av naturvårdsskäl har använts i liten omfattning, vilket innebär att det är svårt att utvärdera hur de juridiska verktygen fungerar. Regeringen avser att återkomma till frågan. Regeringen avser därutöver att låta utreda hur tillsynen kan ges bättre förutsättningar när det gäller regleringar av vattenflöden som saknar vattendomar och avser att återkomma med ett uppdrag till berörda myndigheter.

Det ankommer på vattenmyndigheter och länsstyrelser att se till att arbetet med delmålet där det behövs samordnas med arbetet för att genomföra ramdirektivet för vatten.

Kulturmiljön utgör en väsentlig del av värdet i många vattendrag, inte minst sådana med tidig industriell utbyggnad. Värdet hos dessa miljöer behöver tillvaratas och utvecklas. Genom samverkan med utgångspunkt i dessa och andra värden och verksamheter kan viktiga synergieffekter uppnås.

### *Åtgärder*

En effektiv samordning av restaurerings- och bevarandearbete behövs. Regeringen kommer att ge länsstyrelserna i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket ansvara för denna uppgift. Vattenmyndigheterna svarar för samordningen av arbetet enligt ramdirektivet för vatten. Restaureringsarbetet sker ofta med lokala huvudmän. För att långsiktigt kunna bedöma och vidareutveckla denna verksamhet bör alla restaureringsåtgärder registreras på ett samlat och enhetligt sätt. Regeringen avser därför att ge Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta ett gemensamt system för denna uppföljnings- och utvecklingsverksamhet.

Regeringen avser att ge berörda länsstyrelser i uppdrag att i samråd med Sametinget och berörda myndigheter utreda förutsättningar och kostnader för att i fjällområdet förbättra de ekologiska förutsättningarna för naturligt förekommande arter i och vid reglerade vatten. Utgångspunkten för arbetet bör vara att vattenkraftens nuvarande produktionskapacitet bibehålls med de inskränkningar som omprövningsinstitutet innebär.

En särskild fråga gäller ålen som numera förekommer sparsamt eller inte alls inom stora delar av sitt tidigare utbredningsområde i sötvatten, beroende bl.a. på att praktiskt taget alla vandringsvägar skadats eller stängts. Detta har både drabbat den biologiska mångfalden och det svenska kust- och insjöfisket. Olika förslag till åtgärder för att restaurera det europeiska ålbeståndet övervägs nu av EU. Då svenska vatten är av väsentlig betydelse för ålbeståndet utgör dessa åtgärder en nyckelfaktor både för ålbeståndet som helhet och för artrikedomen i svenska sötvatten. Den nationella förvaltningsplanen för ål, med målet att öka utvandringen av lekmogen ål till minst 30 procent av den ursprungliga nivån, bör där-

### *Konsekvenser*

Utökade resurser kommer att behövas för att uppnå målet. Restaurering av vattendrag bekostas i dag med fiskeavgifter och med Fiskeriverkets fiskevårdsmedel. De senare uppgick 2004 till 23 miljoner kronor. Medelsbehovet för det löpande fiskevårdsarbetet uppskattas dock till minst 60–80 miljoner kronor per år. Därför har regeringen tillsatt en utredning om fiskevårdens framtida finansiering som skall avrapportera sitt arbete senast den 1 oktober 2005 (dnr Jo2004/2136/NS). Medel kan även göras tillgängliga inom ramen för EU:s strukturfonder. Vägverket och Banverket avsätter redan i dag resurser för restaurering. Utarbetandet av ett utvidgat uppföljningssystem för restaurering i vatten kräver dock ytterligare tillskott av medel till myndigheterna under en kortare tid men detta kommer att ge påtagliga effektivitetsvinster i restaureringsarbetet.

## 12.3 Delmål 3 om vattenförsörjningsplaner

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

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<sup>3</sup> per dygn i genomsnitt.

Det går att nå delmålet om kommunerna fortsätter med skyddande insatser med upprättandet av skyddsområden och skyddsbestämmelser för dricksvattentäkter.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Naturvårdsverket har under 2003 i samråd med Sveriges geologiska undersökning och Boverket givit ut allmänna råd och en särskild handbok med vägledning för att skydda dricksvattentäkter genom att inrätta skyddsområden. Detta bör underlätta för kommunerna att revidera gamla vattenskyddsområden och att inrätta nya. Allmänna råden och handboken utgör ett viktigt stöd för länsstyrelsernas och kommunernas arbete med dessa frågor och kommer enligt regeringens bedömning att bidra till att skyddet av dricksvattenförsörjningen utvecklas.

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall utsättning av djur och växter som lever i vatten ske på sådant sätt att biologisk mångfald inte påverkas negativt.

Delmålet kan inte uppnås under 2005. Särskilda insatser krävs för att delmålet skall nås så snart som möjligt.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet pekar på en rad existerande problem när det gäller utsättning av fisk men gör ändå bedömningen att målet kan nås under 2005.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket framhåller en rad svårigheter som överutsättning av fisk, utsättning av främmande fiskarter, illegala utsättningar av kräftor och genetiska förändringar vid långvarig odling. Naturvårdsverket bedömer samtidigt att det finns goda möjligheter för att ett tillräckligt effektivt regelverk finns på plats 2005. Det krävs dock ytterligare tid för att genomföra regelverket. Naturvårdsverket anser att Fiskeriverkets nya strategi för utsättningar har inneburit ett betydande framsteg. Naturvårdsverket bedömer dock att utsättningen av fisk fortfarande är omfattande, kontrollen alltför liten och att besluten om utsättning behöver anpassas bättre till uppställda krav.

**Fiskeriverkets förslag:** Utsättningar för att kompensera för bestående skador på miljön är nödvändiga, men de bör inte överstiga systemets naturliga produktionsförmåga, eftersom nya skador då kan uppkomma. Att utrota etablerade främmande bestånd är kostsamt och ibland omöjligt, varför förebyggande åtgärder är viktiga. Förekommande utsättningar av främmande laxfiskar bör ses över för att skydda ursprungliga arter.

**Remissinstanserna:** *Svenska Naturskyddsföreningen* (SNF) anser att det är anmärkningsvärt att omfattande utsättningar – i synnerhet av utländska arter – tillåts och att Fiskeriverkets policy bör följas striktare. Av den framgår att utsättning av fisk så långt möjligt bör undvikas. Problemen med de ofta illegala utsättningarna av signalkräfta och regnbåge är mycket stora. Särskilt gäller detta signalkräfta. SNF anser att det därför är märkligt att dessa båda arter inte ingår alls i Fiskeriverkets strategi för utsättning och spridning av arter. Om flodkräftbestånden skall kunna restaureras krävs att utsättning av signalkräfta i berörda vatten helt upphör.

### Skälen för regeringens bedömning

Utsättning av fisk har pågått i många hundra år. Arter som gädda och sik har spridits utanför sina naturliga utbredningsområden, varvid naturligt förekommande bestånd av främst laxfiskar skadats eller försvunnit. En tredjedel av landets sjöar bedöms vara påverkade. I dag prioriteras vid fiske ofta de arter som tidigare försvunnit och detta fiske utgör nu en viktig ekonomisk och social tillgång. En stor del av dagens utsättningar av främst laxfiskar sker för att gynna fritidsfisket, men även yrkesfisket efter främst lax och ål tillgodoses. Utsättningar sker efter vattendomar för



att kompensera skador vid utbyggnad av vattenkraft eller för att av andra skäl förbättra fisket.

Fiskeriverkets strategi för utsättning av fisk har inneburit stora framsteg i arbetet med att begränsa de negativa effekterna. Utsättning av fisk och växter bör ske för att ersätta naturlig fortplantning eller för att åter skapa utrotade bestånd. Härvid skall fisk från samma art och av samma eller besläktat bestånd användas. Vid annan typ av utsättning, t.ex. "put and take"-fiske, är det av stor vikt att risken för spridning av fisken till andra vatten minimeras. En kontinuerlig översyn av Fiskeriverkets strategi beträffande fiskutsättning skall ske.

Utsättning av fisk ökar risken för spridning av parasiter, sjukdomar och främmande arter eller stammar, vilket bl.a. konstaterats vid introduktionen av främmande laxfiskar. Utsättning av små kräftdjur i vissa av fjällvärldens reglerade vatten har medfört negativa effekter. Illegala utsättningar av signalkräfta minskar successivt flodkraftans utbredning.

Utsättning av fisk behöver i vissa fall fortsätta framöver men behöver då ske på ett hållbart sätt. Utsättning bör därför fortsättningsvis inte innebära att nya arter eller bestånd introduceras eller att bestånden blir större än naturligt. Om ursprungliga bestånd saknas bör närbesläktade bestånd användas.

Kontinuerlig utsättning av odlad fisk innebär att beståndens genetiska och ekologiska egenskaper förändras. Detta reducerar den biologiska mångfalden i sig, men försämrar också beståndens överlevnad och kan genetiskt påverka andra bestånd. Det är därför viktigt att avelsmaterialet hanteras på sådant sätt att beståndets naturliga egenskaper bibehålls. Reglerna för kompensationsutsättning av fisk har av ekonomiska och historiska skäl prioriterat lax och laxfiskar. Skador på övriga fiskarter eller andra djur har sällan beaktats.

Vid sidan av kompensationsutsättningar av lax utgör omflyttning av ål en viktig del av de fiskutsättningar som genomförs. Det måste dock klarläggas om vandringsbeteendet hos utplanterad ål skiljer sig från vild ål. Om så inte är fallet utgör ålutsättningar en väsentlig faktor för kust- och insjöfiskets framtid och för bevarande av naturliga ekosystem, varför finansiering för detta ändamål bör säkras.

Signalkräftan har som värld för kräftpest permanentat denna sjukdom i landet. I många fall har bestånden av signalkräfta blivit så stora att även andra vattenlevande arter påverkats. Detta behöver särskilt beaktas i skyddade områden som Natura 2000-miljöer med hotade arter eller där ursprungliga förhållanden eftersträvas. I andra områden är signalkräftan en värdefull resurs som ger betydande inkomster och därför behöver nyttjas på ett optimalt sätt.

### *Åtgärder*

För att motverka genetiska och ekologiska skador av kontinuerlig odling behöver ytterligare åtgärder vidtas. Regeringen avser därför att ge Fiskeriverket i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket och Statens energimyndighet utarbeta förslag på åtgärder för att bibehålla de berörda beståndens naturliga egenskaper så långt detta är möjligt.

Fiskeriverket har i december 2004 till regeringen redovisat ekologiska konsekvenser av utsättningar av fisk med utgångspunkt i regelverket för

främmande arter och fiskstammar (Delrapport – Ekologiska konsekvenser av utsättningar av fisk med utgångspunkt i regelverket för främmande arter och fiskstammar, dnr Jo2003/639/NS). I detta arbete lyfts fram behovet av ett nationellt register för beviljade och använda utsättningstillstånd. Regeringen har för avsikt att ge Fiskeriverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till ett nationellt utsättningsregister.

Regeringen avser vidare ge Statens energimyndighet i uppdrag att utarbeta och kostnadsberäkna förslag på hur bevarandet av andra arter än lax och öring skall kunna tillgodoses vid kompensationsutsättningar.

Regeringen avser därutöver att ge Fiskeriverket och Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta en strategi för hur signalkräftans utbredning och förekomst skall regleras för att motverka negativa effekter för bl.a. flodkräfta.

All utsättning av vattenlevande arter är förknippad med ekologiska risker. Fiskeriverket och Naturvårdsverket kommer därför även att få i uppdrag att utarbeta vägledning för upprättande och tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar inför utsättning av vattenlevande djur och växter.

### *Konsekvenser*

Utsättningar av fisk och andra organismer sker i dag i betydande omfattning. Men utsättningar kan få till följd att naturligt producerade bestånd i samma vatten blir utsatta för högt fisketryck. Förslagen innebär i dessa fall att utsättningarna på sikt kan begränsas, vilket minskar såväl intäkter som kostnader. För att finansiera exempelvis vattenkraftens åtgärder bör i första hand omprövningsinstrumentet användas.

## 12.5 Delmål 5 om hotade arter

**Regeringens bedömning:** Delmål 5 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas och arbetet intensifieras.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslår att delmålet omformuleras så att det anger ett resultat, i form av att andelen hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har föreslagit ett nytt samlat delmål om hotade arter under det nya miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, med motsvarande formulering som Miljömålsrådets förslag.

**Remissinstanserna:** Nästan samtliga remissinstanser tillstyrker att delmålet förändras och flertalet stöder Miljömålsrådets förslag. Åtskilliga alternativa förslag förs dock fram. Synpunkterna redovisas närmare i kapitel 20.

Regeringen föreslår att Miljömålsrådets förslag till omformulering av delmålet resulterar i ett nytt samlat delmål 2 om minskad andel hotade arter under det föreslagna miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* (se avsnitt 20.2). Detta är också i linje med Naturvårdsverkets förslag. Ett sådant delmål kommer i praktiken att efter utgången av 2005 kunna ersätta delmål 5 om hotade arter. Det fortsatta arbetet med att ta fram och genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med att nå ovan nämnda nya delmål 2 om minskad andel hotade arter.

Naturvårdsverket och Miljömålsrådet har påpekat att bevarandearbetet i vatten är betydligt mer komplicerat än på land eftersom vattenlevande arter ofta är uppdelade i tusentals geografiskt isolerade populationer. Detta har i många fall lett till att också genetiskt skilda bestånd skapats. Bevarandearbetet måste därför ske på en betydligt mer detaljerad nivå än vad som gäller motsvarande arbete på land samt ta hänsyn till att ansvaret för arbetet ligger på en rad aktörer. Regeringen delar de nämnda åsikterna och anser att särskilda åtgärder måste vidtas av dessa skäl. För vissa hotade arter och bestånd, som har sin huvudförekomst i Sverige, har vi ett särskilt bevarandeansvar. Exempel på sådana arter, där den genetiska variationen är av stor betydelse, är röding, sik och siklöja. Även för utter, fiskgjuse och lommar samt vissa ryggradslösa djur inklusive flodkräfta har Sverige ett särskilt ansvar eftersom dessa arter är regionalt hotade. För att kunna skydda sådana arter och bestånd krävs därför speciell uppmärksamhet.

Flodkräftan är allvarligt hotad på grund av främst spridning av kräftpest. Regeringen har därför som ett första steg förbjudit import av levande kräftor. Ytterligare åtgärder kan dock bli aktuella för att motverka illegala utsättningar av signalkräfta. Länsstyrelsernas arbete för att skapa skyddsområden för flodkräfta bör fortsätta i alla huvudavrinningsområden, där flodkräfta långsiktigt kan förekomma.

#### *Åtgärder och konsekvenser*

För att tydliggöra och effektivisera bevarandearbetet i vattenmiljöer avser regeringen att ge vattenmyndigheter och berörda länsstyrelser i uppdrag att i samverkan med övriga berörda myndigheter föreslå hur det principiella och geografiska ansvaret för bevarandearbetet för olika avrinningsområden bör fördelas och härvid belysa de ekonomiska förhållanden som särskilt behöver beaktas. Behovet av gemensam verksamhet inklusive forskning och undersökningsverksamhet bör belysas.

Regeringen avser dessutom att ge Fiskeriverket och Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta en prioriteringslista över de arter, bestånd och miljöer för vilka Sverige har ett särskilt ansvar, och att föreslå och kostnadsberäkna de åtgärder som behövs.

ArtDatabanken nämner 50 hotade sötvattensarter som fortfarande behöver särskilda åtgärdsprogram. Kostnaden för detta återstående arbete under perioden 2006–2010 beräknas till maximalt 40 miljoner kronor. Det är dock sannolikt att arter med likartade ekologiska krav kan behandlas inom samma åtgärdsprogram, vilket minskar kostnaderna. Då

delmålet inte ändrats ryms dessa kostnader inom ramen för tidigare Prop. 2004/05:150 åtaganden.

## 12.6 Delmål 6 om åtgärdsprogram utgår

**Regeringens förslag:** Delmål 6 med följande lydelse skall utgå:

Senast år 2009 skall det finnas ett åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God ytvattenstatus skall uppnås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** När det gäller förslaget att delmål 6 skall utgå instämmer en övervägande majoritet.

**Skälen för regeringens förslag:** Delmål som täcks av ramdirektivet för vatten kan utgå (se avsnitten 11.2 och 11.3).

## 13 Grundvatten av god kvalitet

### Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

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

För miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* har fyra delmål fastställts.

1. Skydd av grundvattenförande geologiska formationer
2. Grundvattennivåer
3. Rent dricksvatten
4. Åtgärdsprogram för god grundvattenstatus

**Regeringens bedömning:** Grundvattensituationen i Sverige bedöms som god i ett internationellt perspektiv trots lokala och regionala problem med bl.a. nitrat, bekämpningsmedel och försurning. Det saknas dock till stora delar underlag för att ge en klar bild av uppfyllelsen för miljökvalitetsmålet.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) och i synnerhet av det kommande dotterdirektivet för grundvatten kommer att få stor betydelse för möjligheten att nå miljökvalitetsmålet. En central roll spelar även kommunala insatser såsom inrättandet av skyddsområden för grundvattentäkter.

Regeringen avser att vidta åtgärder så att grundvattenfrågorna får en större tyngd i samhällsplaneringen. Regeringen anser även att kunskapsförsörjningen och övervakningen när det gäller grundvattenkvaliteten behöver förbättras och att detta behöver utredas närmare.

**Miljökvalitetsmålets bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljökvalitetsmålet redovisas i kap. 14 i regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och strategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen och kompletterat enligt nedan innebär miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Grundvattnets kvalitet påverkas inte negativt av mänskliga aktiviteter som markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar m.m.
- Det utläckande grundvattnets kvalitet är sådant att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.
- Förbrukning eller annan mänsklig påverkan sänker inte grundvattennivån så att tillgång och kvalitet äventyras.
- Grundvattnet har så låga halter av föroreningar orsakade av mänsklig verksamhet att dess kvalitet uppfyller svenska normer samt kraven på God grundvattenstatus enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).

**Skälen för regeringens bedömning:** Underlaget för att utvärdera om miljökvalitetsmålet kan nås inom tidsramen är ännu magert. Bedömningen är dock att det går att nå målet om ytterligare åtgärder vidtas. Av särskild betydelse i detta sammanhang är kommunernas inrättande av skyddsområden för vattentäkter och revideringen av befintliga skyddsområden som inte är anpassade till de hydrogeologiska förhållandena. I vissa områden i södra Sverige kommer det emellertid att kvarstå problem under lång tid på grund av trögheter i mark- och grundvattensystemen.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG, se avsnitt 11.2) och i synnerhet av det kommande dotterdirektivet för grundvatten bedöms få en positiv inverkan på möjligheten att nå delmålet. Dessa direktiv medför bl.a. miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och övervakning i en större omfattning än vad som är fallet i dag.

Det är viktigt att grundvattenfrågorna, särskilt med hänsyn till vattenförsörjningen i framtiden, får en starkare ställning i samhällsplaneringen.

### 13.1 Delmål 1 om skydd av grundvattenförande geologiska formationer

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Det går att nå delmålet om kommunerna fortsätter med skyddande insatser som exempelvis inrättandet av skyddsområden.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

#### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen bedömer att målet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas som stärker skyddet för grundvattnet. Detta kan ske bl.a. genom att fler skyddsområden inrättas och genom att användningen av naturgrus minskar (se även *God bebyggd miljö*, avsnitt 19.5). Regeringen vill framhålla betydelsen av att det vid exploateringar, som exempelvis infrastrukturprojekt, vidtas förebyggande åtgärder så att inte förorenande ämnen påverkar vattenkvaliteten i viktiga grundvattenförekomster. Sådana försiktighetsåtgärder ingår i dag exempelvis i trafikverkens rutiner och är även en viktig del i prövningar av miljöfarliga verksamheter. Det är viktigt att frågan om grundvattenpåverkan behandlas i miljökonsekvensbeskrivningarna. Kommande miljökvalitetsnormer för bl.a. bekämpningsmedel samt aviserade ändringar i miljöbalken (se nedan), kommer att förstärka skyddet mot föroreningar ytterligare.

Miljömålsrådet och Sveriges geologiska undersökning (SGU) har framfört att grundvatten ofta har en svag ställning i samhällsplaneringen

vid en jämförelse med andra samhällsintressen. Grundvattnet glöms ofta bort, eftersom det inte syns. I 3 kap. miljöbalken finns möjligheter att peka ut områden som riksintressen för anläggningar för dricksvattenförsörjningen. Det innebär att områden med vattenverk, ledningar och liknande kan pekas ut som riksintressen. Bestämmelsen omfattar inte grundvattenförekomster som sådana.

SGU har i samråd med länsstyrelserna och Naturvårdsverket pekat ut de grundvattenområden (dvs. grundvattenförande geologiska formationer med tillrinningsområden) som är av vikt för vattenförsörjningen nu och i framtiden, i ett nationellt och regionalt perspektiv. Miljömålsrådet och SGU menar att berörda myndigheter måste få inrätta skydd för dessa områden om delmålet skall nås. Även geologiska formationer som används för konstgjord infiltration behöver skyddas. SGU och Miljömålsrådet föreslår därför att miljöbalkens tredje kapitel ändras så att grundvattenförekomster och de geologiska formationer som håller dessa kan klassas som riksintresse.

### *Åtgärd*

Regeringen avser att föreslå ändringar i miljöbalkens tredje kapitel (1998:808) så att grundvattenförekomster kan utpekas som riksintressen och på så vis får en större tyngd i den fysiska planeringen och samhällsplaneringen (se även avsnitt 13.3). Grundvattenutredningens slutbetänkande (Grundvattenskydd, SOU 1995:45) som behandlade frågan utförligt kommer att utgöra en viktig utgångspunkt för regeringens kommande förslag.

## 13.2 Delmål 2 om grundvattennivåer

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Det går att nå delmålet om kommunerna fortsätter med sina insatser som exempelvis framtagandet av vattenförsörjningsplaner samt inför restriktioner när det gäller vattenuttag i vissa känsliga områden.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt ramdirektivet för vatten, som numera genomförts i svensk lagstiftning, är exploatering som medför saltvatteninträngning eller uttag som långsiktigt överskrider nybildningen av grundvatten inte förenligt med direktivets krav. I stora delar av landet är problem med förändrade grundvattennivåer små. Det finns dock områden i sydöstra Sverige samt i Halland där konkurrens om grund-

vattnet förekommer. I Östergötlands, Västra Götalands samt i Stockholms län förekommer saltvatteninträngning i brunnar på grund av där överuttag av vatten sker eller i för djupt borrade brunnar. Regeringen instämmer i SGU:s bedömning att delmålet kan nås, förutsatt att kommunerna kartlägger känsliga områden och att de utnyttjar möjligheterna i miljöbalken att införa restriktioner för vattenuttag. Detta rör framför allt de delar av Sveriges kustområden som är hårt exploaterade av fritidsbebyggelse. Det är viktigt att berörda kommuner informerar fastighetsägare i känsliga områden om problemen och om lämpliga förhållningssätt.

Regeringen bedömer att dessa aspekter lyfts fram i och med att ramdirektivet för vatten nu genomförs i Sverige. Det kommer även att tillföra ytterligare beslutsunderlag och underlätta kommunernas och de regionala myndigheternas arbete på området. På uppdrag av regeringen utvecklar SGU, Naturvårdsverket och Boverket dessutom en webbaserad handbok för vattenarbete som är avsedd att ge vägledning när det gäller bl.a. vattenförsörjningsplanering. Inga nya åtgärder föreslås utöver de som redan beslutats i regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och strategier (prop. 2000/01:130).

### 13.3 Delmål 3 om rent dricksvatten

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

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<sup>3</sup> 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.

Det är tveksamt om delmålet kan uppnås överallt, vilket beror på att grundvattensystem ofta reagerar långsamt på åtgärder.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

#### Skälen för regeringens bedömning

Grundvattensystem reagerar ofta långsamt på åtgärder. Vidare är andra miljökvalitetsmål som detta delmål är beroende av svåra att nå. Det gäller framför allt *Ingen övergödning, Bara naturlig försurning* samt *Giffri miljö*.

Miljömålsrådet konstaterade att det finns föroreningspåverkat grundvatten som orsakar dålig vattenkvalitet i framför allt enskilda brunnar men som även ger sämre råvatten till den allmänna vattenförsörjningen. I södra Sveriges jordbruksområden förekommer ofta förhöjda nitrathalter. I såväl urbana områden som i jordbruksområden har rester av bekämpningsmedel hittats. Andra problem är saltvatteninträngning, vägsaltpåverkan och försurningseffekter. Miljömålsrådet lyfter fram behovet av



ändringar i miljöbalken samt en utökad övervakning för att säkerställa ett långsiktigt skydd för den framtida dricksvattenförsörjningen.

Även OECD konstaterade vid sin granskning av den svenska miljöpolitiken att en rad problem kvarstår att lösa om Sverige skall säkerställa god dricksvattenkvalitet i alla grundvattentäkter och rekommenderade bl.a. kraftfullare åtgärder från kommunernas sida (rekommendation nr 11, se bilaga 2).

Regeringen gör samma bedömning som Miljömålsrådet och OECD. En mer omfattande och kraftfull kommunal tillämpning av tillgängliga skyddsinstrument är en viktig förutsättning för att delmålet skall kunna uppnås. Regeringen är medveten om att åtgärder för skydd av dricksvattentäkter är resurskrävande, men gör samtidigt bedömningen att insatserna bör kunna finansieras inom ramen för de kommunala dricksvattenavgifterna.

Naturvårdsverket har under 2003 i samråd med SGU och Boverket givit ut allmänna råd och en särskild handbok med vägledning för att skydda dricksvattentäkter genom att inrätta skyddsområden. Detta bör underlätta för kommunerna att revidera gamla vattenskyddsområden och att inrätta nya på hydrogeologiska grunder. De allmänna råden och handboken utgör ett viktigt stöd för länsstyrelsernas och kommunernas arbete med dessa frågor och kommer, enligt regeringens bedömning, bidra till ett utvecklat skydd av dricksvattenförsörjningen.

### *Åtgärd*

Regeringen avser att föreslå ändringar i miljöbalkens tredje kapitel så att grundvattenförekomster kan klassas som riksintressen och på så vis får en större tyngd i den fysiska planeringen och samhällsplaneringen (se även avsnitt 13.1). Regeringen avser även att införa miljökvalitetsnormer för nitrat och bekämpningsmedel i grundvatten (se nedan).

## 13.4 Delmål 4 om åtgärdsprogram utgår

**Regeringens förslag:** Delmål 4 med följande lydelse skall utgå:

Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God grundvattenstatus skall uppnås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** När det gäller förslaget att delmål 4 skall utgå instämmer en majoritet.

### **Skälen för regeringens förslag**

Delmål som täcks av ramdirektivet för vatten kan utgå (se avsnitten 11.2 och 11.3).

SGU ser ett behov av att utreda ett nytt delmål för enskild vattenförsörjning då ungefär 1,2 miljoner svenskar är beroende av enskilda brunnar för sin dricksvattenförsörjning. Det är vanligare att enskilda brunnar är påverkade av kemiska substanser som kan påverka hälsan än att allmänna vattentäkter är det. Surt vatten med förhöjda metallhalter, nitrat och bekämpningsmedel i grävda brunnar, höga radonhalter, uran och arsenik i bergborrade brunnar är några av problemen. Radon i grundvattnet kan vara en av källorna när riktvärden för radon i inomhusluft överskrids. Provtagning sker mer sällan och möjligheten att behandla vattnet är mindre än i den allmänna dricksvattenförsörjningen. Oftast dricks grundvattnet direkt utan någon som helst behandling. Det gör kvaliteten på grundvattnet mycket viktigt för berörda hushåll. Enskild vattenförsörjning av god kvalitet är också viktig för boende i fritidsbebyggelse.

Enskild vattenförsörjning omfattas inte av Livsmedelsverkets dricksvattenföreskrifter (SLVFS 2001:30) och har en undanskymd ställning i ramdirektivet för vatten. Flera länsstyrelser har i regionaliseringen av miljökvalitetsmålen formulerat delmål för enskild vattenförsörjning.

Socialstyrelsen har i samverkan med andra myndigheter tagit fram allmänna råd för dricksvatten med bl.a. krav på kvalitet och egenkontroll för vatten från enskilda vattentäkter. SGU bedömer att formuleringen och konsekvenserna av ett delmål för enskild vattenförsörjning kommer att påverkas av dessa allmänna råd. De remissinstanser som uttalat sig om förslaget om utredning av delmål för enskild vattenförsörjning stöder det.

#### *Åtgärd*

Regeringen avser att ge SGU i uppdrag att, i samarbete med berörda myndigheter och kommuner, utreda behovet, formuleringen och konsekvenserna av ett delmål för enskild vattenförsörjning. Avsikten är att ett förslag till nytt delmål skall kunna behandlas i underlaget till 2009 års fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen.

#### *Delmål för grundvatten som påverkar livsmiljö i ytvatten*

Miljömålsrådet har föreslagit ett nytt delmål om kartläggning av områden där mänsklig aktivitet förorenar grundvattenförekomster i sådan utsträckning att det utflödande grundvattnet påtagligt försämrar livsmiljön för växter och djur i sjöar och vattendrag. Regeringen bedömer att kartläggningen av sådana områden utgör en viktig del i den kartläggning och analys som skall genomföras enligt den nyligen ikraftträdde förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (SFS 2004:660) – ett led i genomförandet av ramdirektivet för vatten – och att ett särskilt delmål således inte är nödvändigt.

Miljömålsrådet föreslår att en miljökvalitetsnorm för nitrat i grundvatten införs, baserat på ett förslag som redovisades av Naturvårdsverket och SGU i januari 2002. SGU föreslår dessutom i underlaget till den fördjupade utvärderingen, att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma en miljökvalitetsnorm för bekämpningsmedel i grundvatten. SGU menar att kunskapen om bekämpningsmedel i grundvatten är fragmentarisk. Regeringen delar Miljömålsrådets uppfattning att en miljökvalitetsnorm för nitrat i grundvatten behöver införas samt SGU:s bedömning att kunskaperna om och åtgärderna mot bl.a. bekämpningsmedel i grundvatten bör förbättras. Inom EU pågår f.n. förhandlingar om ett nytt grundvattendirektiv. I det förslag som lagts fram av kommissionen ingår bl.a. miljökvalitetsnormer för nitrat och bekämpningsmedel (se även kapitel 8). Regeringen överväger f.n. frågan hur ett sådant normsystem bör utformas för svensk del, i syfte att kunna införa dessa normer, när kraven i det nya grundvattendirektivet fastställts. Om besluten inom EU inte kommer till stånd avser Sverige att gå vidare på nationell nivå.

### *Åtgärd*

Enligt Miljömålsrådets bedömning behöver övervakningen förbättras för att medge säkrare bedömningar av grundvattnets kvalitet. Regeringen har i regleringsbrevet för 2005 givit SGU i uppdrag att utarbeta och redovisa förslag på hur grundvattenövervakningen principiellt bör organiseras, hur kunskapsförsörjningen avseende grundvattenkvalitet kan förbättras samt redovisa konsekvenserna av förslagen. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2006.

Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten inkluderar inte kontroll av råvattnet (obehandlat grund- eller ytvatten avsett för dricksvattenanvändning). Det kan medföra att råvattenkontrollen blir så sporadisk att den förlorar i värde som underlag för uppföljningen av kvaliteten hos landets grundvattenförekomster. Livsmedelsverket och Naturvårdsverket konstaterar i en rapport till regeringen (Rapport 2004-12-04, dnr M2004/4303/Na, Ansvar för dricksvattenberedskap m.m. – regeringsuppdrag) att vattentäkter för dricksvattenuttag faller under miljöbalkens tillämpningsområde. SGU föreslår att konsekvenserna av att råvattenkontroll i dag inte ingår i dricksvattenföreskrifterna utreds. Regeringen bedömer att kvaliteten på råvattnet är en viktig fråga och avser att återkomma till frågan om behovet av miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten som är avsett för dricksvattenanvändning.

### *Konsekvenser*

Det löpande arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålet fram till t.o.m. 2010 kostar i dag ca 10 miljoner kronor per år (se Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, prop. 2000/01:130, sid. 248). Kostnaderna rör bl.a. myndighetsarbete, arbete att ange områden av riksintresse, regionala vattenhushållningsprogram samt kompletteringar av hydrogeologiskt underlagsmaterial.

Som framgår av regeringens bedömning är kommunerna den viktigaste aktören i arbetet med att uppnå *Grundvatten av god kvalitet*, bl.a. genom sin myndighetsutövning. Det är en av de mest centrala kommunala funktionerna att kunna tillhandahålla rent dricksvatten. Kommunernas kostnader för att skydda geologiska avlagringar, med program och inventeringar för vattenförsörjning, skyddsområden och skyddsföreskrifter beräknades tidigare (prop. 2000/01:130) till ca 47 miljoner kronor per år. Denna beräkning är även relevant i dag och relaterar till uppgifter som det ankommer på kommunerna att ansvara för. En långsiktig tryggad dricksvattenförsörjning utgör en förutsättning för en hållbar samhällsutveckling. Om delmålen uppnås antas det ge betydande samhällsekonomiska vinster. Ett exempel är minskade kostnader för alternativa vattentäkter, samt nya vattentäkter i framtiden. Synergieffekter för åtgärder inom andra vattenrelaterade miljö kvalitetsmål kommer att uppnås. I takt med att tillgången på vatten av god kvalitet stadigt minskar i stora delar av Europa är god vattenkvalitet långsiktigt en viktig konkurrensfördel vid etablering av företag i Sverige.

## 14 Hav i balans samt levande kust och skärgård

### Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

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

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

För miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* har åtta delmål fastställts.

1. Skydd av marina miljöer och kust- och skärgårdsområden
2. Strategi för kulturarv och odlingslandskap
3. Åtgärdsprogram för hotade marina arter
4. Minskning av bifångster
5. Anpassning av uttaget av fisk
6. Begränsning av buller och andra störningar från båttrafik
7. Minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg
8. Åtgärdsprogram för god ytvattenstatus

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet blir svårt att nå inom en generation även om ytterligare åtgärder vidtas. En förutsättning för måluppfyllelse är att även miljökvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* uppnås, vilket dock bedöms som svårt (se kapitlen 8 och 11).

Ytterligare åtgärder krävs på nationell, EU- och internationell nivå för att miljökvalitetsmålet skall nås. Måluppfyllelsen är även beroende av att fler åtgärder vidtas under övriga miljökvalitetsmål som har bäring på havsmiljön. EU-arbetet och det internationella arbetet bör intensifieras och en sammanhållen nationell strategi för havsmiljön bör utarbetas.

**Miljökvalitetsmålets bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljökvalitetsmålet redovisades i kapitel 15 i regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Hotade arter och stammar har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.
- Gynnsam bevarandestatus upprätthålls för livsmiljöer för hotade, sällsynta och hänsynskrävande arter samt för naturligt förekommande biotoper med bevarandevärde.
- Kust- och skärgårdslandskapets naturskönhet, naturvärden, kultur- miljövärden, biologiska mångfald och variation bibehålls genom ett varsamt brukande.

- Fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden, liksom bebyggelse och annan exploatering i kust- och skärgårdsområden sker med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftslivet.
- Låg bullernivå eftersträvas.
- Kust- och skärgårdslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer med särskilda värden värnas och utvecklas.
- Samtliga kustvatten har God ytvattenstatus med avseende på artsammanställning samt kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG).

**Miljömålsrådets förslag:** Rådet bedömer att miljö kvalitetsmålet kan nås om fler åtgärder vidtas. Regeringen finner det relevant att i bedömningen även väga in huruvida andra miljö kvalitetsmål med bäring på havsmiljön kommer att nås och drar då slutsatsen att målet blir svårt att nå även om fler åtgärder vidtas.

**Havsmiljökommissionens förslag:** Kommissionen föreslår att preciseringen av vad miljö kvalitetsmålet innebär bör kompletteras med att ingen undermålig sjöfart skall trafikera Sveriges omgivande hav, att de mest värdefulla områdena skall skyddas från sjöfartens negativa konsekvenser samt att räddningsberedskapen skall säkerställas. Kommissionens bedömning av måluppfyllelse överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Miljömålsrådets bedömning och Havsmiljökommissionens förslag och bedömning.

### Skälen för regeringens bedömning

Miljömålsrådets bedömning är att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kan nås inom en generation, förutsatt att fler åtgärder än de redan genomförda vidtas. Regeringens bedömning är att detta kan vara fallet om miljö kvalitetsmålet betraktas som ett isolerat mål. Haven påverkas dock av fler faktorer än de som sorterar under detta miljö kvalitetsmål. Kraftfulla åtgärder måste även vidtas inom ramen för flera andra miljö kvalitetsmål, om den långsiktigt hållbara produktionsförmågan och den biologiska mångfalden i haven skall bevaras. Av övergripande betydelse för att målet skall nås är framför allt att miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* nås. Bedömningen är att dessa blir svåra att nå (se kapitlen 8 och 11). I dag tyder mycket på att övergödningen och dess följder tillsammans med annan påverkan leder till att ekosystemet i Östersjön genomgår en dramatisk förskjutning i dess struktur och funktion, där ett återställande avsevärt försvåras. Miljö värdsberedningen skriver exempelvis att det finns risk för att ett regimskifte har ägt rum i Östersjön och det nu möjligen krävs att utsläppen minskar till en nivå som är lägre än de nivåer som började orsaka problemen (Miljö värdsberedningens promemoria 2005:1, dnr M2005/1531/Na). Även miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö*, *Levande skogar*, *Myllrande våtmarker* och *Levande sjöar och vattendrag* har betydelse för att målet kan nås. Målet är bero-

ende av en rad internationella processer, där Sverige inte ensamt kan påverka utgången. Sett ur detta bredare perspektiv bedöms *Hav i balans samt levande kust och skärgård* bli svårt att nå. Regeringen instämmer i Havsmiljökommissionens bedömning att målet för havet är avlägset.

Havsmiljökommissionen har föreslagit tre ytterligare preciseringar av vad miljö kvalitetsmålet innebär när det gäller sjöfartens påverkan: ingen undermålig sjöfart skall trafikera Sveriges omgivande hav, de mest värdefulla områdena skall skyddas från sjöfartens negativa konsekvenser och räddningsberedskapen skall säkerställas. Det är regeringens uppfattning att förslagen tar fasta på faktorer som är viktiga för att miljö kvalitetsmålet skall nås. De är dock till sin karaktär utformade som åtgärder snarare än önskvärt miljö tillstånd. Regeringen finner att de nuvarande preciseringarna redan täcker in sjöfartens påverkan, men arbetar med att genomföra förslagen i form av åtgärder. Skydd av värdefulla områden behandlas i avsnitt 14.2. Åtgärder för att säkerställa räddningsberedskapen redovisas i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1, UO6), där regeringen bl.a. föreslår att Kustbevakningen skall införskaffa större fartyg med tillräcklig förmåga vad avser brandbekämpning, nödläktring, nödbogsering och oljeupptagning. Behovet av ett nytt delmål om sjöfartens påverkan behandlas i avsnitt 14.8. Vidare är sjöfartens miljöpåverkan frågor som regeringen har för avsikt att återkomma till bl.a. inom ramen för en sammanhållen havsmiljöstrategi (se nedan) och den transportpolitiska proposition som regeringen avser att lägga fram under 2005. En viktig fråga med tydlig koppling till miljö kvalitetsmålet är den framtida utbyggnaden av vindkraft i kust- och havsområden, vilken är en betydelsefull komponent för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Här finns en viktig uppgift i det fortsatta arbetet hos berörda myndigheter, forskare och vindkraftsprojektörer, att analysera och minimera eventuella konflikter mellan miljö kvalitetsmålen. Insatser görs redan i dag för att bedöma både positiva och negativa effekter från vindkraft på växt- och djurlivet i kust- och havsmiljön. Statens energimyndighet och Naturvårdsverket har exempelvis träffat en överenskommelse om genomförande av ett kunskapsprogram. Avsikten är att resultaten från programmets miljöeffektstudier, och tidigare genomförda miljöeffektstudier, skall kunna användas som kunskapsunderlag för miljökonsekvensbedömningar och en ändamålsenlig planerings- och tillståndprocess för att på så sätt minska osäkerheten vid bedömningen av vindkraftens påverkan på miljön.

#### *En sammanhållen nationell strategi för havsmiljön behövs*

Ytterligare åtgärder, utöver dem som redovisas i denna proposition, krävs för att hav i balans skall bli en verklighet. En helhetssyn och en bättre tvärssektoriell samordning av förvaltningen av de olika verksamheter som påverkar haven behövs. Regeringen har därför för avsikt att senare under året återkomma till riksdagen med en sammanhållen och miljömålsövergripande nationell strategi för en långsiktigt hållbar havsmiljö.

Grunden till strategin kommer till stor del att utgöras av Havsmiljökommissionens betänkande *Havet – tid för en ny strategi* (SOU 2003:72). En rad av kommissionens åtgärdsförslag presenteras dock redan i denna proposition (kapitlen 8, 11 och 14).

Behovet av att anta och genomföra en nationell havsmiljöstrategi har även lyfts fram i OECD:s utvärdering av Sveriges miljöpolitik (rekommendation nr 38 och bilaga 2). OECD betonar särskilt att åtgärder bör vidtas för att minska utsläppen av kväveföreningar i Östersjön (se *Ingen övergödning*, kapitel 11), att förebyggande åtgärder bör intensifieras och påföljder skärpas för oljeutsläpp (se avsnitt 14.8) samt att åtgärder bör vidtas för att förbättra det regionala samarbetet om fiskeförvaltningen.

#### *EU- och internationellt samarbete är en förutsättning*

Även om många åtgärder kan och skall vidtas på nationell basis är EU-samarbetet och det internationella samarbetet avgörande för att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* skall kunna nås. Utsläppskällor i andra länder bidrar i hög grad till föroreningen av haven. Sverige är beroende av regionala eller andra internationella överenskommelser för att utsläppen till haven av giftiga eller övergödande ämnen skall minska, för att nödvändiga regleringar inom fisket skall genomföras och för att höja säkerheten och öka miljöhänsynen inom sjöfarten.

I syfte att kunna bedriva ett målinriktat arbete är det nödvändigt med prioriteringar i EU-arbetet och det internationella arbetet. Det gäller prioriteringar både mellan sakfrågor och mellan samsamarbetsfora. Det är regeringens avsikt att återkomma till den svenska inriktningen i detta arbete i samband med den nyssnämnda nationella havsmiljöstrategin.

Med utgångspunkt från EU:s sjätte åtgärdsprogram för miljön lade den Europeiska kommissionen i oktober 2002 fram meddelandet *Mot en strategi för att skydda och bevara den marina miljön* (KOM (2002) 539 slutlig). I mars 2003 gav rådet sitt stöd till strategins inriktning och målsättningar. Enligt nu kända planer har kommissionen för avsikt att lägga fram förslag till en temainriktad strategi för att skydda och bevara den marina miljön under hösten 2005. Regeringen fäster stort avseende vid att strategin skall kunna utgöra ett betydelsefullt instrument i arbetet för att uppnå relevanta nationella miljö kvalitetsmål. Uppgiften att vara drivande i förhandlingsprocessen och påverka den slutliga strategins innehåll kommer därför att ges hög prioritet.

Betydelsefullt är även det svenska genomförandet av EG-rekommendationen om genomförande av en integrerad förvaltning av kustområdena. Detta beskrivs närmare i avsnitt 21.4.4.

### 14.1 Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålets innebörd omformuleras i följande delar:

- Kust- och skärgårdslandskapets naturskönhet, naturvärden, kulturmiljövärden, biologiska mångfald och variation bibehålls genom ett varsamt brukande.



**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen gör en mindre ändring i den nuvarande formuleringen av preciseringen av miljö-kvalitetsmålets innebörd, med tanke på att den (med formuleringen "... ett *fortsatt* varsamt brukande ...) felaktigt ger uttryck för att ett "varsamt brukande" generellt sett redan är uppnått.

## 14.2 Ändrat delmål 1 om skydd av marina miljöer och kust- och skärgårdsområden

**Regeringens förslag:** Delmål 1 skall ha följande lydelse:

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.

**Regeringens bedömning:** Delmålet har förutsättningar att nås inom utsatt tid. Målet om att inrätta fem nya marina naturreservat senast 2005 kräver dock intensifierade insatser från berörda aktörer för att det skall nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådets bedömning av möjligheterna att nå delmålet överensstämmer med regeringens bedömning.

**Havsmiljökommissionens förslag:** Kommissionens förslag att all fartygstrafik bör flyttas syd och öster om Hoburgs bank, att trålgränsen kan komma att behöva flyttas ut ytterligare och att fyra områden med fiskeförbud i vardera Östersjön och Västerhavet bör inrättas överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har kommenterat rådets bedömning.

Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Havsmiljökommissionens förslag. *Länsstyrelsen i Blekinge län* är dock tveksam till förslaget om områden med fiskeförbud och menar att fiskeförbud måste bygga på en gedigen inventering och problemanalys i samverkan med berörda. *Fiskeriverket* hänvisar till sitt uppdrag tillsammans med Naturvårdsverket där de pekar på svårigheterna att genomföra ett fiskeförbud. *Gotlands kommun* menar att förslaget bara kan genomföras om internationellt samförstånd uppnås.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

Senast år 2010 skall minst 50 % av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 % av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kul-

turvärden 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.

Inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald har Sverige bl.a. åtagit sig att till 2012 skapa ekologiskt representativa och ändamålsenligt förvaltade nationella och regionala system av marina skyddade områden (se även En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4). Även OECD har i sin utvärdering av Sveriges miljöpolitik framhållit att Sverige bör öka antalet skyddade områden och deras representativitet ytterligare, varvid ekosystem i havet nämns särskilt (rekommendation nr 13 och bilaga 2).

Regeringens uppfattning är att målet beträffande antalet marina naturreservat måste höjas om gjorda internationella åtaganden skall kunna uppfyllas och miljö kvalitetsmålet nås. Beträffande delmål 1 är avsikten att skapa nätverk av skyddade områden för att bevara ekologiskt viktiga delar av våra typiska marina ekosystem. Regeringen bedömer att en ambitionshöjning med ytterligare fjorton marina naturreservat utöver de fem som anges i nuvarande delmål är motiverad med tanke på att den marina miljön skiftar längs Sveriges långa kust, bl.a. med avseende på salthalt och geologiska förhållanden. De fjorton reservaten skall vara inrättade senast 2010.

I syfte att skapa ett bredare underlag för utvärderingen värdet av fiskefria områden och bidra till en lösning på problemen för fiskbestånden anser regeringen att delmålet skall kompletteras med ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära och utsjöområden) i vardera Östersjön och Västerhavet. Sedan tidigare pågår ett arbete med att etablera ett sådant fiskefritt område i ett av de inledande fem marina naturreservaten.

Regeringen föreslår att den sista satsen i det nuvarande delmålet – att berörda myndigheter skall ha tagit ställning till vilka övriga områden i marin miljö som behöver ett långsiktigt skydd – utgår. Det är ofrånkomligt att myndigheterna måste klarlägga vilka områden som är skyddsvärda om delmålet skall kunna nås. Formuleringen fyller en särskild funktion i det nuvarande delmålet genom kopplingen till målet om fem marina naturreservat till 2005. I och med den kraftiga ambitionshöjning som nu föreslås beträffande antalet reservat blir formuleringen överflödig.

#### *Bedömning av måluppfyllelse*

Regeringen bedömer att delmålet kan nås i sin helhet, förutsatt att fler åtgärder vidtas. Om det nuvarande delmålet om att inrätta fem nya marina naturreservat senast 2005 skall nås måste dock insatserna från berörda aktörer öka kraftfullt. Arbetet med att bilda marina naturreservat går alltför långsamt. Ett skäl är att förankringsprocesserna är tids- och personalkrävande. Vidare är erfarenheterna av att bilda naturreservat i marin miljö inte lika utvecklade och omfattande som de är beträffande landmiljön.

Regeringen avser att ge samtliga kustlän i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Fiskeriverket kartlägga de mest skyddsvärda marina områdena i varje län och utifrån denna kunskap med stöd av miljöbalken inrätta ytterligare fjorton marina naturreservat senast 2010. Reservaten skall tillsammans utgöra ett representativt nätverk av marina naturtyper, i enlighet med den föreslagna ändringen av delmålet. Om kraven på representativitet av olika marina miljöer skall uppnås bör Sverige ha en uppsättning skyddade områden fördelade längs hela kusten som speglar den variationsrikedom som finns. I de marina reservaten skall de regleringar av fisket genomföras, som bedöms som nödvändiga från bevarandesynpunkt för respektive område. En samordning bör ske med de områden med totalt fiskeförbud som skall skapas ur fiskevårdande synvinkel (se nedan), så att fiskets samlade effekter på biologisk mångfald inom olika väsentliga ekosystem kan fastläggas.

En förutsättning för att delmålet skall kunna nås är att de miljöer och områden som är skyddsvärda är kända. Flera insatser har gjorts eller pågår i syfte att öka kunskapsunderlaget. Bland annat arbetar Naturvårdsverket med en kartläggning av marina naturtyper längs hela Sveriges kust som beräknas vara klar under 2005. I samband med detta kommer skyddsbehovet att kvantifieras för att möjliggöra uppföljning av måluppfyllelse och ytterligare behov av skydd att anges. Skyddsvärda kust- och skärgårdsområden har pekats ut i flera utredningar. Regeringen har dessutom tillkallat en utredare med uppdrag att se över och lämna förslag om hur uppbyggnaden av kunskap om Sveriges biologiska förhållanden kan förstärkas och effektiviseras (se En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4). Det är även angeläget att Fiskeriverkets kunskaper om värdefulla livsmiljöer för fisk beaktas i det fortsatta arbetet. Bland annat reviderar Fiskeriverket f.n. förteckningen över områden av riksintresse för yrkesfisket och vattenbruket.

Naturvårdsverket har föreslagit att bestämmelserna om biotopskydd utvidgas i syfte att täcka in fler hotade miljöer och arter så att delmålet skall kunna nås (Biotopskydd för vattenanknutna biotoper, rapport 5262, dnr M2003/23/Na). Förslaget omfattar bl.a. avsnörda eller grunda havsvikar, mynningsområden och korallrev. Regeringens bedömning av detta förslag redovisas i *Levande sjöar och vattendrag*, avsnitt 12.1.

I likhet med Havsmiljökommissionen anser regeringen att fartygstrafik, inte minst den omfattande och ökande trafiken med oljetankfartyg, bör avledas från de mest värdefulla områdena. I ett första steg verkar därför Sverige kraftfullt för att Hoburgs bank och Norra Midsjöbankarna inklusive omgivande skyddszoner skall utpekas av den internationella sjöfartsorganisationen IMO som områden som sjöfarten bör undvika. Sverige verkar samtidigt för att den tunga fartygstrafiken, dvs. fartyg med ett djupgående över 12 meter, hänvisas till en föreslagen djupvattenled som går söder och öster om dessa områden. Detta sker inom ramen för arbetet med att få Östersjöområdet slutligt klassad som ett särskilt känsligt havsområde (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA). Genom denna åtgärd minskar risken för att oljeutsläpp från fartygstrafiken skall drabba fågellivet och de känsliga miljöerna vid dessa utsjöbankar.

Skydd av områden mot fiske kan behövas både av bevarandeskäl och av fiskevårdsskäl. I det första fallet rör det sig i regel om ett permanent skydd mot alla former av störningar, t.ex. genom naturreservatsbildning med stöd av miljöbalken (se föregående avsnitt). I det andra fallet handlar det oftast om ett partiellt skydd i tid eller beträffande redskap, och det behöver inte vara kopplat till andra typer av skydd. Fiskeförbud eller begränsningar meddelas här av Fiskeriverket med stöd av fiskelagen. I vissa fall sammanfaller skyddsbehov utifrån bevarandeskäl och fiskevårdsskäl, men det är ovanligt.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket har nyligen visat i en utredning att försök med totalt fiskeförbud i ett marint skyddsområde inte är möjligt att genomföra till 2005 på grund av den erforderliga förankringsprocessen (Skrivelse med redovisning av uppdrag om utredning om att i ett skyddat marint område införa fiskeförbud senast från och med år 2005 till 2010, dnr M2004/647/Na). Utan att något enskilt område utpekats anser verken dock att försök med fiskeförbud bör införas i ett nästa steg efter en lokalt och regionalt förankrad samrådsprocess med berörda intressenter. I vissa fall krävs även internationella överenskommelser.

Myndigheterna har fått regeringens uppdrag att i ett av de fem inledande marina naturreservaten inrätta ett fiskefritt område och utarbeta ett uppföljningsprogram i syfte att kunna utvärdera effekterna till 2010. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2006. Detta kommer dock enligt regeringens bedömning inte att ge tillräckligt med information om värdet av fiskefria områden och ännu mindre bidra till en lösning på problemen för fiskbestånden. I syfte att skapa ett bredare underlag för utvärderingen avser regeringen att komplettera uppdraget med att ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära och utsjöområden) skall inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015. De enligt denna proposition tillkommande sex fiskefria områdena bör med hänsyn till sektorsansvaret, i motsats till de marina naturreservaten, som baseras på miljöbalken, utgå från fiskelagens föreskrifter för fiskevård och innebära ett fullständigt fiskeförbud. Syftet med att inrätta områden med fiskeförbud är bl.a. att bidra till att minska risken för beståndskollaps, att bygga upp fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning och en naturlig genetisk sammansättning, att skydda andra naturvärden samt att fungera som referensområden för forskning och förvaltning. I dag saknas erfarenhet av permanent fiskefria områden från svenska kustområden men internationellt har denna skyddsform prövats. Regeringen avser därför att ge Fiskeriverket i uppdrag att utvärdera de mer långtgående biologiska effekterna, bedöma fiskets påverkan och uppskatta de ekonomiska konsekvenserna. Etableringen av områden med fiskeförbud bör med fördel samordnas med de marina naturreservaten.

För att minska fisketrycket på uppväxande fiskar och för att skydda deras lekområden tog Fiskeriverket i augusti 2004 slutlig ställning till att flytta ut trålgränsen fyra sjömil i Skagerrak och tre sjömil i Kattegatt. Detta innebär att ett område på cirka 1 900 km<sup>2</sup> får ökat skydd mot trålning och att trålfiske inte tillåts på bottnar som klassificeras som speciellt känsliga för störningar, dvs. livsmiljöer som skall skyddas enligt

EU:s habitatdirektiv. Den utflyttade trålgränsen gäller i huvudsak västkusten. Längs ostkusten är trålning tillåten innanför fyra sjömil utmed större delen av kuststräckan för fartyg som är mindre än 24 meter. Under arbetet med anpassning av trålgränsen på västkusten och regleringar av fisket innanför denna gräns har Fiskeriverket tillämpat ekosystemansatsen med skyddet av känsliga livsmiljöer från skadlig påverkan av bottentrålning som ett av motiven. Fiskeriverket skall, senast den 1 mars 2006 i en delrapport redovisa effekterna av den utflyttade trålgränsen.

En ytterligare utflyttning av trålgränsen utanför dagens gräns på tre alternativt fyra sjömil kan komma att behövas med hänsyn till miljön och till behovet av fiske med fasta redskap. Riksdagen har tidigare lyft fram vikten av att slå vakt om det kustnära fisket med tanke på dess betydelse för en levande kust och skärgård (prop. 2003/04:51, bet. 2003/04: MJU13, rskr. 2003/04:186). Ett viktigt instrument i det sammanhanget är bl. a. fördelningen av fiskekvoter. Regeringen avser att återkomma i dessa frågor.

Förutom att skydda bottenarna och deras biologiska mångfald har en utflyttning av trålgränsen och de genomförda regleringarna inom denna gräns fått effekter på delmål 4 om bifångster och delmål 5 om uttag av fisk.

#### *Åtgärder för att utveckla arbetet med värdefulla kulturmiljöer*

Regeringen understryker vikten av att utveckla arbetet med värdefulla kulturmiljöer i kust- och skärgårdsområden. Miljöbalkens kulturresevat kan spela en viktig roll i arbetet med att uppmärksamma de kustnära kulturmiljöernas värden, förutsättningar och möjligheter. I det fortsatta arbetet bör myndigheterna även öka samarbetet och samsynen kring skyddet och utvecklingen av värdefulla kultur- och naturmiljöer (se även En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4).

Synen på vad som kan betraktas som "långsiktigt skydd" av kulturvärden behöver breddas. Möjligheterna att kunna leva i, utveckla och hitta nya användningsområden för fiskelägen och andra miljöer är grundläggande för kulturmiljöernas fortlevnad. Enligt delmål 2 om kulturarv och odlingslandskap skall en strategi utarbetas till 2005. Avsikten är att denna strategi väsentligen skall bidra till att kulturmiljövärdena i kust- och skärgårdsområdena bibehålls och utvecklas.

#### *Konsekvenser*

Länsstyrelserna i kustlänen måste överväga en omfördelning av tillgängliga medel för områdesskydd, så att en större andel används till skydd av marina områden än vad som är fallet i dag. Ambitionshöjningen med ytterligare fjorton marina naturreservat bedöms innebära ökade kostnader för inventeringar, uppföljnings- och övervakningsprogram. Sannolikheten för att intrångsersättning kan bli aktuellt vid inrättandet av marina naturreservat är liten. Om sådan ersättning trots det skulle komma i fråga

kan det medföra stora kostnader. Det ankommer på länsstyrelserna att ta detta i beaktande när de överväger förslag till marina naturreservat.

Vidare krävs ytterligare resurser för att länsstyrelserna skall kunna förstärka sin organisation för det marina arbetet, försäkra sig om tillgång till relevant marin kompetens och öka samverkan med Fiskeriverket.

Det finns många internationella exempel på hur mängden och artrikedomen av fisk och andra arter ökar i fiskefria områden. Fiskesamhällen som är helt skyddade från fiske påverkar övriga delar av ekosystemet på ett annat sätt än exploaterade bestånd och bidrar till att skapa orörda ekosystem. Områden där fiske inte är tillåtet kan ha positiva effekter både på bestånden av kommersiella nyttjade arter och på övriga delar av ekosystemet. Fiskefria områden fungerar som referensområden för forskning och förvaltning.

### 14.3 Delmål 2 om en strategi för kulturarv och odlingslandskap

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall en strategi finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas.

Delmålet kommer att nås inom utsatt tid.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har kommenterat delmålet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Riksantikvarieämbetet utarbetar strategin. Centrala frågor i arbetet är att utveckla synen på värden i kulturmiljön, att skapa goda förvaltningsbetingelser, att verka för ett tydligt sektorsansvar för kulturmiljön och att utarbeta metoder för uppföljning och utvärdering.

Regeringen bedömer att strategin kommer att vara klar under 2005 och att delmålet därmed uppnås. Strategin bör även ligga till grund för överväganden om huruvida nya delmål för kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap behöver utvecklas.

Se även En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, avsnitt 21.4, för frågor om förvaltning av kulturmiljön och arbetet med integrerad kustzonförvaltning.

### 14.4 Delmål 3 om åtgärdsprogram för hotade marina arter

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet kommer inte att nås inom utsatt tid. Berörda myndigheter behöver öka insatserna i det pågående arbetet i syfte att nå en så hög grad av måluppfyllelse som möjligt.

Prop. 2004/05:150

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslår att delmålet, när det har uppnåtts, ersätts med ett delmål som uttrycker att andelen hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit. Rådets bedömning av möjligheterna att nå delmålet överensstämmer med regeringens.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket föreslår ett nytt samlat delmål om hotade arter under det nya miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, med motsvarande formulering som Miljömålsrådets förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet instanser som kommenterar Miljömålsrådets förslag ansluter sig till förslaget att delmålet bör ersättas med ett nytt. Motsvarande gäller beträffande Naturvårdsverkets förslag.

### Skälen för regeringens bedömning

När delmålet är uppnått bör det i praktiken ersättas av ett nytt delmål. Under det föreslagna nya miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* föreslår regeringen ett delmål 2 om minskad andel hotade arter (se avsnitt 20.2), vilket bör utgöra nästa etapp i arbetet med att förbättra situationen för biologisk mångfald på artnivån. Detta är också i linje med Naturvårdsverkets förslag.

Av drygt 4 000 rödlistade arter i Sverige finns i dag omkring 500 i marin miljö. För närvarande bedömer ArtDatabanken att knappt 20 av dessa behöver insatser som särskilt motiverar åtgärdsprogram.

Hittills har endast ett åtgärdsprogram för marina arter tagits fram (tumlare) och två program är under utarbetande (havsörn och vikare). Dessutom pågår åtgärdsprogram för tre sötvattensanknutna arter som förekommer i kust- eller havsmiljöer. Det fortsatta arbetet med åtgärdsprogram för självreproducerande lax sker delvis inom ramen för den beslutade internationella handlingsplanen för lax i Östersjön. För hotade fiskarter där hotet består i att de fångas i yrkes- och fritidsfisket är det av stor vikt att fungerande förvaltningsplaner tas fram av Fiskeriverket och, när det gäller arter med gränsöverskridande utbredning, att Sverige aktivt verkar för att planerna genomförs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken i EU. Berörda myndigheter bör utgå från den revidering av rödlistan som görs under 2005.

#### *Bedömning av måluppfyllelse, behovet av fler åtgärder och konsekvenser*

Regeringen bedömer att delmålet inte kommer att nås till 2005, men att åtgärdsprogram kan komma att finnas för flertalet arter som nu bedöms vara hotade. Det krävs att berörda myndigheter, bl.a. Naturvårdsverket och Fiskeriverket, höjer ambitionsnivån under året för att en så hög grad av måluppfyllelse som möjligt skall nås.

Det fortsatta arbetet med att ta fram och att genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med att nå det föreslagna delmålet 2 om minskad andel hotade arter under *Ett rikt växt- och djurliv*.

Betydelsefulla är även åtgärder beträffande fortplantningsstörande ämnen (se avsnitten 8.4 och 21.3.4).

Slutlig uppföljning av delmålet bör ske inom ramen för nästa fördjupade utvärdering.

Kunskapen om marina arter, inte minst ryggradslösa djur, är mycket bristfällig. Regeringen konstaterar att i dagsläget är endast omkring tolv procent av de marina ryggradslösa arternas bevarandestatus bedömd. Det är därför av största betydelse att ArtDatabanken genomför insatser för att öka denna kunskap som ett led i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet.

## 14.5 Ändrat delmål 4 om minskning av bifångster

**Regeringens förslag:** Delmål 4 skall ha följande lydelse:

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.

**Regeringens bedömning:** Delmålet har förutsättningar att nås i tid om fler åtgärder vidtas, både med den nuvarande och den föreslagna nya lydelsen.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådets bedömning av möjligheterna att nå delmålet överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Havsmiljökommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommissionen föreslår dock att även bifångster av ungfisk, som i dag sorterar under delmål 5, skall ingå i detta delmål.

**Remissinstanserna:** Inga remissinstanser har kommenterat delmål 4.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålets nuvarande lydelse är:

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.

Regeringens huvudsakliga skäl till förslaget att ändra delmålets lydelse är att det även bör omfatta de olika organismernas roll i ekosystemen, inte bara bifångsters påverkan på populationerna. Bifångster inom fisket utgör i dag ett allvarligt problem som påverkar olika delar av de marina ekosystemen.

Regeringen inser svårigheterna med att nå målet om försumbara effekter beträffande bifångster av arter på vilka fisket inte är inriktat (s.k. icke-målarter). Pågående och planerade åtgärder för att göra fisket mer selektivt kommer dock att förbättra situationen. Fiskeriverkets åtgärdsarbete för att reducera mängden fisk som kastas överbord enligt gällande EG-reglering kommer att bidra till ytterligare förbättringar.



Regeringen avser att verka för att åtgärder som leder till såväl ökad art- som storleksselektivitet i fisket införs i hela EU:s fiskeflotta, eftersom det är avgörande för att göra åtgärderna effektiva och konkurrensneutrala.

#### *Konsekvenser*

Den föreslagna förändringen av delmålet bedöms inte medföra några ytterligare konsekvenser jämfört med nuvarande delmål.

#### *Bedömning av måluppfyllelse och behovet av fler åtgärder*

Regeringens bedömning är att delmålet kan nås i tid förutsatt att fler åtgärder vidtas, inte minst på EU-nivå och internationellt. Överenskommelser inom EU är en förutsättning vad gäller alla hotade arter och bestånd som i första hand påverkas av fiske utanför territorialgränsen.

I propositionen En hållbar svensk politik i fråga om valar (prop. 2003/04:124, bet. 2003/04:MJU20, rskr. 2003/04:283) har regeringen aviserat flera åtgärder för att minska bifångsterna av tumlare samt ett uppdrag till Naturvårdsverket och Fiskeriverket att precisera vilka ytterligare åtgärder som krävs för att detta delmål skall uppnås.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket och Fiskeriverket i uppdrag att föreslå åtgärder för att möjliggöra noggrannare uppskattningar av fiskets bifångster samt deras effekter på hotade arter och bestånd.

## 14.6 Ändrat delmål 5 om anpassning av uttaget av fisk

**Regeringens förslag:** Delmål 5 skall ha följande lydelse:

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 återuppbyggt till nivåer betydligt över biologiskt säkra gränser.

**Regeringens bedömning:** Det är osäkert om delmålet kan nås inom utsatt tid då det är beroende av framtida beslut inom EU.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådets bedömning av möjligheterna att nå delmålet i dess nuvarande lydelse överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Havsmiljökommissionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommissionen föreslår dock att målåret bör vara 2010.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som kommenterar delmålet instämmer i huvudsak med rådets bedömning. Remissinstanserna ansluter sig även i huvudsak till Havsmiljökommissionens förslag. *Greenpeace* föreslår att delmålets andra mening formuleras som att ett totalt fiskestopp skall gälla för alla bestånd som befinner sig utanför biologiskt säkra gränser.

Delmålet nuvarande lydelse är:

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.

Regeringen anser att delmålet lydelse bör ändras och ambitionsnivån höjas. Ett skäl är att Sverige vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 åtog sig att snarast och om möjligt senast 2015 återuppbygga och återställa utrotningshotade fiskbestånd, i syfte att säkerställa en hållbar utveckling av oceanerna och uppnå ett hållbart fiske. En förutsättning för att leva upp till dessa åtaganden och principer är att fisket bedrivs på sådant sätt att det möjliggör att beståndens storlek och sammansättning ger förutsättningar för att ekosystemets grundläggande sammansättning och funktion bibehålls. I exempelvis Östersjön har överutnyttjandet av det östra torskbeståndet i kombination med övergödningen inneburit att fisksamhället nu domineras av sill och skarpsill. I Västerhavet har ett överutnyttjande inneburit att torsken kraftigt har minskat i kustnära ekosystem, vilket i sin tur gjort att vissa bottenlevande djurarter har ökat.

Det nuvarande delmålet är uttryckt på ett sådant sätt att restaurering av överutnyttjade bestånd inte nödvändigtvis är önskvärt. Den föreslagna förändringen av delmålet svarar på ett betydligt bättre sätt mot gällande överenskommelser och mot principer som ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen.

#### *Måluppfyllelse och behovet av fler åtgärder*

När det gäller fiske utanför Sveriges territorialvatten måste förändringar i fisket som syftar till att bevara havens långsiktiga produktionsförmåga genomföras inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik. Inriktningen på det svenska arbetet i den delen tar utgångspunkt i regeringens skrivelse Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik (skr. 2001/02:152).

Sverige bör vid behov kräva begränsning eller stopp av fisket på vissa bestånd till dess att bestånden har återhämtat sig. I syfte att öka förtroendet mellan forskare, förvaltare och fiskare och att öka legitimiteten i åtgärder bör Sverige stödja arbetet med att inom EU upprätta väl underbyggda förvaltnings- och där så krävs uppbyggnadsplaner.

Sverige kommer att fortsätta att sträva efter att försiktighetsprincipen tillämpas och att fiskekvoter och förvaltningsåtgärder baseras på den vetenskapliga rådgivningen från Internationella havsforskningsrådet (ICES). Vidare verkar Sverige för att ICES skall förstärka den vetenskapliga rådgivningen avseende fiskeripolitiken. Regeringen kommer även att utarbeta en plan för hur de svenska insatserna till förmån för ICES vetenskapliga rådgivning avseende marin miljö skall förstärkas.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Fiskeriverket ansvara för utvecklingen av dynamiska ekologiska

modeller som möjliggör en bedömning av fiskets och andra verksamheters påverkan på både fisksamhällen och ekosystem i övrigt.

Möjligheten att fördela fiskemöjligheterna mellan olika grupper av fiskare bör utnyttjas i samband med Fiskeriverkets försök med lokal förvaltning. Om försöksverksamheten är framgångsrik kan detta utvidgas till fler och större områden.

KRAV har under 2004 beslutat om ett system för miljömärkning av vildfångad fisk. Reglerna har tagits fram i en arbetsgrupp bestående av yrkesfiskare och miljöexperter. De tre ledande begreppen i det miljömärkta fisket är säkra metoder, spårbarhet och hållbara bestånd.

En ansvarsfull hushållning med fiskresurserna förutsätter en effektiv kontroll av hur beslutade kvoter och tekniska regleringar respekteras. Regeringen har därför tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över den svenska fiskerikontrollen. Uppdraget har redovisats den 7 mars 2005 (SOU 2005:27, Preliminär utvärdering av programmet för att genomföra systemen för kontroll, inspektion och övervakning inom den gemensamma fiskeripolitiken under 2004, dnr Jo2005/960/NS). Regeringen avser återkomma i denna fråga.

#### *Konsekvenser*

Nya modeller behöver utvecklas för att göra det möjligt att analysera och uttala sig om sambanden mellan fiskebeståndens storlek och sammansättning och ekosystemets grundläggande sammansättning och funktion. För detta behövs även en utökad datainsamling. Regeringen bedömer att denna satsning är angelägen för att möjliggöra övergången till en mer ekosystembaserad förvaltning.

Delmålet är från samhällsekonomisk synpunkt ett av de delmål där bevarande- och nyttjandebidrag mest uppenbart sammanfaller. Om ekosystemet är i balans förbättras förutsättningarna för en mer selektiv och småskalig fångst av rovfiskar som lax och torsk. I överutnyttjade och övergödda system dominerar i stället arter som sill eller strömming och skarpsill. I Östersjön innebär delmålet uppfyllelse också att problemet med miljögifter i konsumtionsfisk minskar.

#### 14.7 Delmål 6 om begränsning av buller och andra störningar från båttrafik

**Regeringens bedömning:** Delmål 6 bör fortfarande ha följande lydelse:

Buller och andra störningar från båttrafik skall vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010.

Delmålet kan nås inom utsatt tid. Insatserna hos berörda myndigheter bör dock öka.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådets bedömning av möjligheterna att nå delmålet överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Naturskyddsföreningen anser att det är av stor betydelse att delmålet ges betydligt mer uppmärksamhet än tidigare. I övrigt har inga andra instanser kommenterat delmålet.

### Skälen för regeringens bedömning

Det finns i dag inga utpekade områden i kust- och skärgårdsområden där bullret skall vara försumbart. Det saknas uppgifter och standardiserade metoder för att välja ut särskilt känsliga områden. Det behövs definitioner, mått och riktlinjer för buller i olika natur- och kulturmiljöer.

#### *Bedömning av måluppfyllelse och behov av fler åtgärder*

Regeringen bedömer att delmålet kan nås i tid, men konstaterar att det återstår en hel del arbete. Det är också angeläget att länsstyrelserna tillsammans med berörda kommuner pekar ut vilka de särskilt känsliga områdena är samt kommer i gång med att konkret ange de områden där buller och andra störningar från båttrafik skall begränsas. Kommunernas översiktsplaner och de regionala hushållningsplanerna för skärgårdarna utgör en viktig grund för arbetet. Berörda myndigheter har kommit ett stycke på väg mot att utveckla nödvändiga mått och metoder. Det är viktigt att arbetet med metodutveckling fortsätter. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna i kustlänen utarbeta en handlingsplan som anger vilka insatser som krävs och när dessa skall genomföras för att delmålet skall nås.

Regeringen anser vidare att det finns behov av att utveckla kunskapen om hur djurlivet störs av buller, inte minst buller under vattenytan. Vissa undersökningar av dessa förhållanden pågår i Naturvårdsverkets regi. Berörda myndigheter bör inhämta och nyttja den kunskap som behövs för att delmålet skall uppnås även i denna del.

Myndigheternas fokus i arbetet med delmålet har hittills legat på frågan om buller. Behovet av att begränsa andra slags störningar från båttrafik, exempelvis vågverkan och stranderosion, bör dock uppmärksammas i ett nästa steg.

Inför den kommande fördjupade utvärderingen kan det finnas skäl att överväga om det finns anledning att i ett särskilt delmål behandla störningar från andra källor än båttrafik.

## 14.8 Delmål 7 om minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg

**Regeringens bedömning:** Delmål 7 bör fortfarande ha följande lydelse:

Genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning skall utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010.

Delmålet har förutsättningar att nås inom utsatt tid. Det är dock angeläget att ytterligare insatser genomförs.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådets bedömning av möjligheterna att nå delmålet överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har kommenterat delmålet.

### Skälen för regeringens bedömning

Ett flertal åtgärder har vidtagits för att minska antalet illegala utsläpp från fartyg. Under perioden 1995–2003 har antalet oljeutsläpp i svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon minskat med över 50 procent. Utöver de konstaterade utsläppen finns dock ett stort mörkertal.

Minskningen bedöms till stor del bero på Kustbevakningens utökade övervakning med satellit, flyg och fartyg kombinerat med en alltmer effektiv procedur för utredning av misstänkta brott, vilket sammantaget ökat den preventiva effekten.

#### *Bedömning av måluppfyllelse och behovet av fler åtgärder*

Regeringens bedömning är att delmålet har förutsättningar att nås i tid. Det förebyggande arbetet ger goda resultat. Samtidigt ökar fartygs-trafiken på Östersjön alltjämt, med åtföljande risk för fler illegala utsläpp. Ytterligare insatser behöver därför genomföras.

Avgörande för möjligheterna att nå delmålet är en ökad flygövervakning och en ökad närvaro av Kustbevakningen till sjöss. En annan viktig förutsättning är att det internationella samarbetet om flyg- och satellitövervakning som Kustbevakningen deltar i fungerar väl och utvecklas.

Regeringen avser att driva frågan om att höja efterlevnaden av och öka effektiviteten i HELCOM:s s.k. Östersjöstrategi om mottagningsanläggningar i hamnar för fartygsgenererat avfall samt EG:s direktiv (2000/59/EG) om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Bristerna i dessa system är en orsak till att fartyg fortsätter att tömma oljehaltigt avfall i havet. Dessutom ökar belastningen på de hamnar som tillämpar principen om att ingen särskild avgift skall tas ut när avfall lämnas iland, med en ojämn bördefördelning mellan hamnar och länder som följd. Som ett led i att förbättra situationen har regeringen gett Sjöfartsverket i uppdrag att undersöka det svenska genomförandet av regelverken och att vid behov föreslå förbättringar.

Regeringen överväger att ge berörda myndigheter i uppdrag att öka kunskapen om utsläpp av olika kemikalier i samband med fartygs drift, klargöra problemets vidd samt föreslå eventuella åtgärder som kan vidtas nationellt och/eller bör drivas internationellt.

Under 2005 förväntas EU anta ett direktiv och ett rambeslut som tillsammans stärker det straffrättsliga regelverket för bestraffning av utsläpp av föroreningar orsakade av fartyg. Regeringen är angelägen om att EU antar skärpta regler och ett gemensamt straffrättsligt regelverk, eftersom fartygsförorening är ett gränsöverskridande miljöhot. Delmål 7 är inriktat mot avsiktliga utsläpp. Regeringen vill här framhålla vikten av att aktörerna i transportkedjan har skadeståndsansvar också för utsläpp av olyckshändelse. Skadeståndsansvaret regleras genom internationella konventioner. Skador vid utsläpp av olja från oljetankfartyg ersätts i första

hand av fartygsägaren, i andra hand av den internationella oljeskadefonden. Nytt är att det nu finns en tredje ersättningsnivå genom en kompletterande internationell oljeskadefond, varigenom ersättningsmöjligheterna ökar betydligt. Sverige var starkt pådrivande för att denna kompletterande ordning skulle tillskapas och verkar även för att ersättningsnivåerna skall höjas i framtiden.

Regeringens kommande havsmiljöstrategi kommer att ta upp frågan om renare sjöfart. Inom Nordsjökonferensens ram hålls dessutom ett särskilt möte om miljöpåverkan från sjöfart och fiske i Göteborg i april 2006.

Frågor om miljögifter med koppling till marina ekosystem hanteras i strategin för giffria och resurssnåla kretslopp (21.3), särskilt i avsnittet om att identifiera och åtgärda källorna till miljögifter (21.3.4) samt avsnittet om gifter från förbränning (21.3.6).

#### 14.9 Delmål 8 om åtgärdsprogram för god ytvattenstatus utgår

**Regeringens förslag:** Delmål 8 med följande lydelse skall utgå:

Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten så att God ytvattenstatus kan uppnås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till rådets förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Delmål som täcks av ramdirektivet för vatten kan utgå (se avsnitten 11.2 och 11.3).

#### 14.10 Kommande fördjupade utvärdering

Samtliga delmål, utom det föreslagna omformulerade delmålet 5, är tidsatta till 2010 eller i vissa fall till ett tidigare datum. Av den anledningen bör behovet av nya eller reviderade delmål utredas generellt inför 2009 års fördjupade utvärdering.

Skyddsvärda biotoper, eller sådana biotoper som efter åtgärder har förutsättningar att bli skyddsvärda, bör restaureras. Varje länsstyrelse i kustlänen bör få i uppdrag att i samråd med relevanta aktörer senast 2012 ta fram åtgärdsprogram med en plan för restaurering av sådana biotoper. En förutsättning för detta arbete är genomförandet av de regionala landskapsstrategier som föreslås i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4). Regeringen avser att återkomma till behovet av denna åtgärd i nästa fördjupade utvärdering.

I enlighet med delmål 2 kommer 2005 en strategi att finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap skall bevaras och brukas. Strategin bör sedan ligga till grund för överväganden om ett nytt delmål för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap skall utvecklas.

Behovet av att i delmål 6 ta upp buller och andra störningar från andra källor än båttrafik bör övervägas i samband med nästa fördjupade utvärdering.

Sjötrafiken på Östersjön, inte minst transport av råolja med tankfartyg, har ökat under de senaste åren och utvecklingen förväntas fortsätta. Olje-transporterna sker dessutom i allt större fartyg. Denna ökning innebär en allt större risk för kollisioner och grundstötningar, med oljeutsläpp som följd. Fler sjösäkerhetshöjande åtgärder, en hög beredskap och en god nationell förmåga inom miljöräddningstjänsten att möta oljeutsläpp krävs, liksom ett väl utvecklat internationellt samarbete. Mot denna bakgrund anser regeringen att behovet av ett nytt eller reviderat delmål som kopplar till risken för olycksrelaterade oljeutsläpp bör övervägas i samband med nästa fördjupade utvärdering. Även delmål som tar fasta på annan miljöpåverkan från sjöfarten bör övervägas.

## 15 Myllrande våtmarker

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

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

För miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* har fem delmål fastställts.

1. Nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar
2. Skydd av våtmarker i myrskyddsplanen
3. Om skogsbilvägar och våtmarker
4. Våtmarker i odlingslandskapet
5. Åtgärdsprogram för hotade arter

**Regeringens bedömning:** Arbetet med miljö kvalitetsmålet fortskrider i rätt riktning men genomförandet går för långsamt i förhållande till vissa av de uppsatta delmålen.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisas i kapitel 16 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i propositionen och kompletterat enligt nedan innebär miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- I hela landet finns våtmarker av varierande slag, med bevarad biologisk mångfald och bevarade kulturhistoriska värden.
- Hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota eller utarma den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Torvbrytning sker inte på platser med höga natur- eller kulturvärden eller på ett sådant sätt att det leder till stora negativa effekter på den biologiska mångfalden.
- Våtmarker skyddas så långt möjligt mot dränering, torvtäkter, vägbyggen och annan exploatering.
- Våtmarkernas värde för friluftsliv värnas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Arbetet beträffande miljö kvalitetsmålet fortskrider i rätt riktning men går för långsamt i förhållande till uppsatta delmål.

Något nytt delmål beträffande anläggning och restaurering av våtmarker i skogslandskapet bör inte formuleras nu. Denna fråga kommer emellertid vad regeringen erfarit att behandlas i den nationella strategi som skall utarbetas av Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet. Vid OECD:s senaste granskning av den svenska miljöpolitiken rekommenderar organisationen Sverige att



förstärka åtgärder för att förvalta och återställa bl.a. våtmarker inom ramen för en bredare landsbygdspolitik (se rekommendation nr 16 i bilaga 2).

Prop. 2004/05:150

## 15.1 Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålets innebörd omformuleras i följande delar:

- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota eller utarma den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Torvbrytning sker inte på platser med höga natur- eller kulturvärden eller på ett sådant sätt att det leder till stora negativa effekter på den biologiska mångfalden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Punkternas tidigare lydelse var:

- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Torvbrytning sker på lämpliga platser med hänsyn till natur- och kulturmiljön och den biologiska mångfalden.

Med tillägget i den första punkten framgår det att även utarmning är problem vid bevarandet av den biologiska mångfalden (se avsnitt 3.3). Ändringen beträffande torvbrytning innebär en tydligare precisering av vilka typer av områden där torvbrytning inte bör ske (se även avsnitt 15.7 om Framtida insatser).

## 15.2 Delmål 1 om en nationell strategi för skydd och skötsel

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

En nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar skall tas fram senast till år 2005.

Delmålet kommer att nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Länsstyrelsen i Stockholms län anser att delmålet bör utgå och ersättas med ett mer effektinriktat.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen gav i regleringsbrevet för 2004 Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet och efter samråd med bl.a. länsstyrelserna utforma en nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2005. Regeringen avser att ta ställning till denna strategi i syfte att säkerställa det fortsatta genomförandet av erforderliga

åtgärder för våtmarkerna. Det fortsatta arbetet bör belysa behovet av anläggning och restaurering av våtmarker även i skogslandskapet, liksom vikten av fortsatt hävd av vissa våtmarker. Kommunernas roll när det gäller fysisk planering (se vidare avsnitt 21.4 om en strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö) är en annan fråga som har stark bäring på strategin. I det sammanhanget vill regeringen peka på den möjlighet som kommunerna har att, inom ramen för satsningen på lokal och kommunal naturvård, söka medel för olika naturvårdsprojekt, t.ex. om våtmarker.

Enligt regeringens preliminära bedömning kommer strategin att bli ett viktigt dokument för att bedöma behovet av nya delmål och åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* i ett generationsperspektiv. Dessa bedömningar blir naturligt att göra i samband med nästa fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet. Frågan om ett mer effektinriktat delmål får övervägas i det sammanhanget.

Beträffande markavvattning kan generellt konstateras att vi genom miljöbalkens bestämmelser om tillståndsplikt och områden med markavvattningsförbud har ett starkt regelverk till skydd för våtmarkerna. I likhet med vad framhållits i kap. 12 om *Levande sjöar och vattendrag* krävs dock fortsatt riktade rådgivningsinsatser till markägare och entreprenörer i samband med skogliga åtgärder vid våtmarker, t.ex. i syfte att se till att tillräckliga skyddszoner lämnas. Den landsomfattande Våtmarksinventeringen är ett värdefullt underlag för löpande ärendehantering och liknande som berör våtmarker. Detta stora material bör, genom olika uppföljningsinsatser, användas i den fortsatta miljöövervakningen av våtmarkerna.

### 15.3 Delmål 2 om skydd av våtmarker i myrskyddsplanen

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

Samtliga våtmarksområden i Myrskyddsplan för Sverige skall ha ett långsiktigt skydd senast år 2010.

Delmålet kan nås om åtgärderna intensifieras och ytterligare åtgärder sätts in.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

#### Skälen för regeringens bedömning

Enligt redovisning från Naturvårdsverket i september 2004 har omkring tio objekt per år av myrskyddsplanens objekt avsatts som skyddade områden under den senaste femårsperioden. I dagsläget är omkring hälften av de drygt 500 objekten i planen skyddade medan ca 70 procent av ytan är skyddad. Miljömålsrådet anser att takten i skyddet av våtmarker genom bildande av naturreservat är för låg för att delmålet skall uppnås till 2010. Som skäl anger Miljömålsrådet att länsstyrelserna

av resursskäl ofta prioriterar skydd av andra naturtyper, främst skogsmiljöer.

Under 2004 genomfördes den sista fältarbets säsongen i Norrbottens län för våtmarksinventeringen i landet. Därigenom kan utpekandet av nationellt värdefulla våtmarksområden omfatta även landets största och våtmarksrikaste län. En komplettering av myrskyddsplanen i anslutning till den planerade revideringen blir därigenom möjlig liksom även utökning av våtmarkskonventionens (Ramsarkonventionen) lista över internationellt värdefulla våtmarker. Regeringen har via olika uppdrag uppmanat länsstyrelserna att i urvalet av områden till Natura 2000 särskilt uppmärksamma dessa s.k. Ramsarområden. Flertalet av Ramsarområdena ingår redan i det svenska bidraget till Natura 2000.

En brist i våtmarksinventeringen är att kulturhistoriska kvaliteter inte behandlas i någon större omfattning. Myrskyddsplanen kommer dock genom Riksantikvarieämbetets medverkan att kompletteras med kulturhistoriska aspekter. Många tidigare hävdade myrmiljöer ligger i dag utan hävd. För att i någon mån råda bot på detta har Naturvårdsverket under 2004 låtit utarbeta ett särskilt åtgärdsprogram för skötseln av rikkärr.

#### *Ytterligare åtgärder för att nå målet*

Regeringen konstaterar att områden i myrskyddsplanen avsätts i en takt som är otillräcklig för att nå målet inom utsatt tid. I arbetet med att säkerställa våtmarker i myrskyddsplanen har emellertid även det arbete som sker inom ramen för det europeiska nätverket Natura 2000 stor betydelse. I det pågående arbetet med att upprätta bevarandeplaner för Natura 2000-områdena kommer länsstyrelserna att närmare precisera behovet av åtgärder. Regeringen avser därför att ge länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta en tidsplan för skyddet av myrskyddsobjekt inom respektive län med syfte att genomförandet intensifieras så att delmålet uppnås till utsatt tid. Regeringen vill i detta sammanhang även framhålla vikten av att länsstyrelserna ges tillräckliga resurser för detta.

När myrskyddsplanen reviderats under 2005 och den nationella strategin för skydd m.m. av bl.a. våtmarker föreligger, kommer det att finnas tydligare förutsättningar att ange behovet av ytterligare åtgärder.

#### *Konsekvenser*

Genom tidsplanerna skall tydliggöras hur myndigheterna skall klara av det hittills uppenbarligen lågt prioriterade skyddet av våtmarker. Strategin för skydd och skötsel av våtmarker kommer också att bli ett centralt dokument i det fortsatta arbetet med att genomföra myrskyddsplanen. De beräknade kostnaderna om totalt 1,9 miljarder kronor för att genomföra skyddet bedöms inte påverkas av revideringen. En förskjutning av kostnaderna till den senare delen av perioden blir naturligt en följd av att genomförandetakten hittills varit för låg.

**Regeringens förslag:** Delmål 3 skall ha följande lydelse:

Senast år 2006 skall skogsbilvägar inte byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller på annat sätt byggas så att dessa våtmarker påverkas negativt.

**Regeringens bedömning:** För närvarande saknar regeringen underlag för att bedöma möjligheterna att nå delmål 3.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslog att delmålet lydelse skall vara oförändrat.

**Remissinstanserna:** Svenska Naturskyddsföreningen konstaterar att delmål 3 om skogsbilvägar skall vara uppnått under 2004. Föreningen påpekar att i underlagsmaterialet konstateras att det inte är möjligt att avgöra om målet är nått, delvis på grund av bristfällig statistik. Detta är givetvis inte acceptabelt. Delmålen måste kunna utvärderas, annars blir det meningslöst att sätta upp tidsbegränsade mål. Föreningen m.fl. remissinstanser anser att en generell samrådsplikt för byggande av skogsbilvägar bör införas i lag.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

Senast år 2004 skall inte skogsbilvägar byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller så att dessa våtmarker påverkas negativt på annat sätt.

De analyser av samrådsärenden som gjorts inom vissa begränsade regioner i landet tyder på att andelen vägobjekt som på något sätt berör våtmarker ökar. Miljömålsrådet bedömer att skogsbilvägar i dag inte längre byggs över våtmarker med höga natur- och kulturvärden. Ännu finns emellertid inte någon nationell statistik som tydligt belyser förhållandena. Skogsstyrelsen är dock i färd med att ta fram sådan statistik. En säkrare utvärdering av måluppfyllelsen beräknas kunna ske därefter.

Regeringen anser att det är angeläget att göra utvärderingen på ett bättre underlag än vad som nu finns tillgängligt. Tidpunkten när delmålet skall vara uppnått ändras till 2006.

#### *Ytterligare åtgärder som bör vidtas*

Det underlag som krävs för en utvärdering av måluppfyllelsen hanteras av Skogsvårdsorganisationen. Skogsstyrelsen skall i enlighet med 2005 års regleringsbrev efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet till den 31 december 2005 redovisa till Miljömålsrådet förekomsten av skogsbilvägar som efter 2001 byggts över, eller på annat sätt negativt påverkar våtmarker med höga natur- och kulturmiljöer.

Om Skogsstyrelsens redovisning ger vid handen att delmålet inte har nåtts, avser regeringen att initiera behövliga åtgärder så att delmålet kommer att nås. Regeringen avser att i detta sammanhang se närmare på förslaget om generell samrådspåbikt som en av flera tänkbara åtgärder som bör vidtas för att delmålet skall nås.

## 15.5 Delmål 4 om våtmarker i odlingslandskapet

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

I odlingslandskapet skall minst 12 000 ha våtmarker och småvatten anläggas eller återställas fram till år 2010.

Ytterligare åtgärder behöver vidtas för att nå delmålet.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

### Skälen för regeringens bedömning

Miljömålsrådet bedömer att med nuvarande takt kommer 7 500–8 000 hektar (ha) våtmarker att ha anlagts eller återställts i odlingslandskapet till 2010. I de angivna arealerna ingår då även fuktiga och våta betesmarker och slåtterängar.

Huvuddelen av de våtmarker som iordningsställts under 2000–2003 har utnyttjat EU:s stöd inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet men även medel för lokala investeringsprogram och ideella organisationers bidrag har utnyttjats.

Våtmarkscentrum i Halmstad har utvärderat svenska våtmarker anlagda under 1996–2002. Studien omfattar drygt 900 våtmarker på sammanlagt ca 2 900 ha. För våtmarker som fått stöd genom Miljö- och landsbygdsprogrammet uppgår det genomsnittliga bidraget till 123 000 kronor per ha. Projektstödet för andra stödformer varierar mellan 60 000 kronor och 175 000 kronor per ha. Studien visar att våtmarker anlagda med hjälp av olika stödformer är olika effektiva i fråga om att minska halterna av näringsämnen i vattnet. Placeringen av våtmarken är härvid en viktig faktor.

Statens jordbruksverk har som stöd för det framtida arbetet tagit fram kvalitetskriterier för våtmarkers placering, utformning och skötsel. Rapporten beskriver våtmarker vars syfte är att rena växtnäring, främst kväveföreningar, samtidigt som biologisk mångfald gynnas och hänsyn tas till platsens kuturmiljövärden.

Även vissa värderingsstudier om våtmarker har sammanställts av Konjunkturinsitutet (se vidare avsnitt 28.1). Utifrån våtmarkernas kväve-reducerande effekt har ett värde av landets våtmarker skattats till ca en halv miljard kronor per år.

Samordningen av olika våtmarksprojekt har hittills varit bristfällig. Regeringen anser att det är angeläget att arbeta strategiskt med planering och information för att öka takten i återställandet och för att uppnå optimal placering i landskapet med hänsyn till förmågan att avskilja näringsämnen samt öka den biologiska mångfalden och bevara kulturhistoriska värden.

Flertalet länsstyrelser har i sina redovisningar om miljömålsarbetet angett regionaliserade arealuppgifter beträffande delmålet. En summering av länsstyrelsernas redovisningar visar hur delmålet kan uppnås när de angivna betingen genomförs.

Genom de utvärderingar som gjorts av hittills anlagda våtmarker finns nu viktiga erfarenheter som kan utnyttjas i arbetet på att nå delmålet. Den redovisning som gjorts av Statens jordbruksverk angående kvalitetskriterier för anläggning av våtmarker i odlingslandskapet är jämte den kommande nationella strategin (delmål 1) viktiga styrdokument. Regeringen vill i det sammanhanget särskilt framhålla vikten av att kvalitetsaspekterna vägs in vid genomförandet. Insatserna har till stor del varit inriktade på anläggning av våtmarker för avskiljning av näringsämnen, något som även har betydelse för växt- och djurlivet. Tillämpningen av kvalitetskriterierna samt en nationell strategi bör också kunna leda till ökad positiv effekt för biologisk mångfald och kulturmiljövärden och därmed möjlighet att uppnå delmålet syften. Ett sådant syfte kan vara att återskapa naturlig vattenbalans i olika typer av ursprungliga våtmarker.

För att delmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

Återställandet av våtmarker ansluter i hög grad till delmål 2 om åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag under *Levande sjöar och vattendrag*. De föreslagna åtgärderna har betydelse även för möjligheterna att uppnå *Ingen övergödning*, främst vad avser reduktionen av kväveföreningar, men även andra näringsämnen. Åtgärderna får därigenom även betydelse för *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Eftersom arealerna av fuktiga och våta betesmarker och slåtterängar ingår i de arealer som anges inom delmålet finns en koppling för åtgärder som är av betydelse för *Ett rikt odlingslandskap*.

Utvärderingen av hittills gjorda insatser indikerar att det är nödvändigt med ökad samordning för att uppnå bättre nytta av tillgängliga medel. Sådana samordnade insatser kan ge möjligheter att senare utveckla delmålet med kvalitetskriterier.

En fortsatt hög ambitionsnivå kan kräva en finansiering som inte klaras enbart genom stöd till jordbruket. Regeringen avser att återkomma när den nationella strategin föreligger.

**Regeringens bedömning:** Delmål 5 bör fortfarande ha följande lydelse:

Åtgärdsprogram skall senast till år 2005 finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets bedömning:** Miljömålsrådet har föreslagit att delmålet omformuleras så att det anger ett resultat i form av att andelen hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit. Regeringen finner att förslaget till delmål 2 om minskad andel hotade arter (avsnitt 20.2) under *Ett rikt växt- och djurliv* ersätter detta förslag.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har föreslagit ett nytt samlat delmål om hotade arter under det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, med motsvarande formulering som Miljömålsrådets förslag.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Delmålet bedöms kunna nås till 2005 om arbetet intensifieras. Slutlig uppföljning av delmålet bör ske inom ramen för nästa fördjupade utvärdering. Det fortsatta arbetet med att ta fram och att genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med att nå det nya delmålet 2 om minskad andel hotade arter under *Ett rikt växt- och djurliv* (se avsnitt 20.2). Även fortsättningsvis bör sektorsmyndigheterna och andra relevanta aktörer involveras i arbetet.

## 15.7 Kommande fördjupade utvärdering

Regeringen avser att inför nästa fördjupade utvärdering (se avsnitt 27.2) låta se över behovet av ytterligare åtgärder. Vid kommande fördjupade utvärdering bör berörda myndigheter:

- närmare ange regler som avser att skydda våtmarker i vardagslandskapet,
- överväga möjligheten att formulera ett delmål vad avser torv och torvbrytning samt åtgärder kopplade härtill, samt
- föreslå åtgärder vad avser markavvattning och vattenverksamhet.

Regeringen kommer att uppdra åt berörda myndigheter i enlighet med denna inriktning.

Påverkan på våtmarkerna från terrängkörning, såväl på barmark som snötäckt mark, är en annan fråga som bör belysas i arbetet inför nästa fördjupade utvärdering.

Miljö kvalitetsmålet innebär enligt regeringens bedömning bl.a. att torvbrytning inte sker på platser med höga natur- eller kulturvärden eller på ett sådant sätt att det leder till stora negativa effekter på den biologiska mångfalden och att våtmarker skyddas så långt som möjligt mot dränering, torvtäkter, vägbyggen och annan exploatering.

Regeringen är positiv till de tankar som har förts fram om att fokusera det framtida torvbruket till dikad beskogad torvmark, där torven naturligt

bryts ner till koldioxid. En sådan utveckling är fördelaktigt för miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* och *Myllrande våtmarker*. För att kunna bedöma förutsättningarna för och utformningen av ett sådant mer hållbart torvbruk krävs ett fördjupat underlag. Det är en viktig uppgift för den torvproducerande branschen att ta fram ett sådant underlag.

#### *Konsekvenser*

God samhällsekonomi syftar till att de medel som används för att uppnå miljö kvalitetsmålet ger optimal effekt. När det gäller våtmarker strävar man efter att uppnå resultat som gynnar inte bara avskiljning av näringsämnen utan även biologisk mångfald och kulturmiljö värden. En bra vattenbalans är viktig för produktionsändamål. Våtmarkerna bidrar också till att reducera översvämningars skadliga effekter.



## 16 Levande skogar

### Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål

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

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

För miljökvalitetsmålet *Levande skogar* har fyra delmål fastställts:

1. Långsiktigt skydd av skogsmark
2. Förstärkt biologisk mångfald
3. Skydd för kulturmiljövärden
4. Åtgärdsprogram för hotade arter

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet blir svårt att nå inom en generation även med en intensifiering av de insatser som nu görs. De nuvarande delmålen bör kvarstå i såväl inriktning som omfattning. En intensifiering av de insatta åtgärderna krävs.

**Miljökvalitetsmålets bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljökvalitetsmålet redovisades i kapitel 17 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljökvalitetsmålet *Levande skogar* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras.
- Skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls.
- Naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker.
- Skogarnas naturliga hydrologi värnas.
- Brändernas påverkan på skogarna bibehålls.
- Skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks.
- Skogar med hög grad av olikåldrighet och stor variation i trädslagssammansättning värnas.
- Kulturminnen och kulturmiljöer värnas.
- Skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv tas till vara så att den bidrar till god folkhälsa.
- Hotade arter och naturtyper skyddas.
- Inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.
- Hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att livskraftiga populationer säkras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

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

**Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förslag:** Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen redovisade i december 2003 regeringsuppdraget med förslag i rapporten Regelverk och praxis för långsiktigt skydd av skogsmark (dnr M2003/2064/Na). Rapporten har remissbehandlats och ingår i underlaget för regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstansernas bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Flera instanser, bl.a. *Statens fastighetsverk* framhåller behovet av att göra en översyn av de olika naturvårdsinstrumenten. Många framhåller att det är angeläget att ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter och på olika nivåer är klar. Man pekar även på behovet av ett ökat samarbete mellan myndigheterna och ett förtydligande av statens engagemang att nå en god måluppfyllelse.

### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen delar Miljömålsrådets bedömning att miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* blir svårt att nå i ett generationsperspektiv. Detta beror framför allt på att många av de biologiska processerna i skogen helt enkelt kräver så lång tid för återhämtning att det är tveksamt om målet kan nås inom en generation. Omfattande insatser har gjorts och en rad åtgärder har vidtagits för att öka måluppfyllelsen. Trots kraftigt förstärkta resurser för att bevara biologisk mångfald har det i praktiken varit svårt att bedriva skyddsarbetet i den takt som krävs. Det som släpar efter är dels arbetet med att bilda naturreservat i syfte att skapa ett långsiktigt skydd för skogar med särskilt höga naturvärden, dels insatser för att öka kunskapen om och hänsynen till skogens kulturmiljövärden. En ytterligare intensifiering av de insatta åtgärderna krävs således. De nuvarande delmålen bör kvarstå i såväl inriktning som omfattning.

Merparten av den svenska skogsmarken brukas i dag med krav på ett långsiktigt uthålligt skogsbruk. Endast fyra procent av all produktiv skogsmark i Sverige är formellt skyddad. Huvuddelen av den skyddade skogen finns i det fjällnära området. Nedanför gränsen för fjällnära skog är 1,1 procent skyddad. De statliga skogsföretagen förvaltar 4,5 miljoner ha skogsmark vilket motsvarar 21 procent av den svenska skogen. Regeringen anser att Sverige med sin tradition av långsiktig skogshushållning bör vara ett internationellt föredöme när det gäller ett uthålligt utnyttjande av naturen och ett hållbart skogsbruk. Den skogsmark som ägs av staten och statliga bolag skall förvaltas på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynvinkel. Regeringen har för avsikt att se över förvaltningsuppdraget för Statens fastighetsverk i fråga om kravet på ett lönsamt skogsbruk i fjällområdet. Vidare bör frågan om vilken statlig aktör som är bäst lämpad att ha ansvaret för statens skogsmark i det fjällnära området övervägas.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att delmål 3 om natur- och kulturvärden under *Storslagen fjällmiljö* även omfattar skogsmiljöer med sådana höga värden i området ovanför gränsen för fjällnära skog.

Det är regeringens ambition att allt skogsbruk skall bedrivas enligt högt ställda miljö- och sociala ambitioner och att detta skall redovisas. Ett sätt att göra det är att certifiera skogen enligt de program och standarder som i dag erbjuds. I dag är merparten av statens eget skogsbruk certifierat enligt de nationella reglerna för miljö- och rättvisemärkningen inom ramen för Forest Stewardship Council (FSC).

Människors hälsa är en viktig del i den sociala dimensionen av ett hållbart samhälle. De flesta svenskar bor i dag i tätorter. En god tillgång på skog i närmiljön kan bidra till en god folkhälsa och utgöra grunden för kultur- och naturupplevelser och friluftsliv. Detta är i linje med de grundläggande värdena i naturvårdspolitiken och strävan att förbättra förutsättningarna för ett aktivt friluftsliv (regeringens skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik). På samma sätt har kulturmiljön en viktig roll för människors livsmiljö och livskvalitet. Skogens kulturmiljövärden och värden för friluftsliv skall vägas in i bedömningen av skogsmarkens skyddsvärde.

Målen att uppnå ett långsiktigt hållbart skogsbruk, vilket bl.a. inkluderar bevarandet av skogens biologiska mångfald, påverkas inte bara av konventionellt skogsbruk utan också av t.ex. klimatförändringar, uttag av biomassa för energiändamål och betesskador på växande skog. Måluppfyllelsen för *Levande skogar* är således beroende av om andra miljö kvalitetsmål uppnås. Försurningen av den svenska skogsmarken är ytterligare ett exempel. Särskilt i sydvästra Sverige är effekterna av luftföroreningar fortfarande betydande, främst genom nedfallet av kväveföreningar. Det är, enligt Miljömålsrådets bedömning, osäkert om utsläppen av luftföroreningar kommer att kunna reduceras tillräckligt till 2020. De åtgärder regeringen föreslår för att motverka negativa effekter på skog och mark av luftburna föroreningar m.m. redovisas under delmål 2 under *Bara naturlig försurning* (se avsnitt 7.2). Det är viktigt att en ökad användning av skogsråvara som biobränsle inte leder till en målkonflikt mellan *Levande skogar* och *Begränsad klimatpåverkan*.

Regeringen tillsatte våren 2004 en kommitté (dir. 2004:139), som antog namnet Skogsutredningen, med uppgift att göra en utvärdering och en översyn av skogspolitiken. Uppdraget skall redovisas i december 2005. Direktiven för kommittén innefattar en rad frågor som har stor relevans för möjligheterna att nå *Levande skogar* med tillhörande delmål. Regeringen avser därför att återkomma till de frågor som har vikt för miljö kvalitetsmålen som behandlas i Skogsutredningen 2004.

### *Regionalt och lokalt arbete*

De två delmål under *Levande skogar* som f.n. behöver förstärkta insatser och som måste ges en fortsatt hög prioritet är delmålen 1 och 3 om långsiktigt undantagande av skogsmark respektive skydd av kulturmiljövärden. Båda dessa delmål kräver intensifierade insatser på lokal och regional nivå.

Den tätortsnära naturens sociala dimension har särskilt stor betydelse i ett lokalt perspektiv. Regeringen anser att det är av stor vikt att skogsbruket i tätortsnära områden anpassas så att möjligheterna till friluftsliv och rekreation kan tas till vara. Naturvårdsverket har tillsammans med länsstyrelserna under 2002–2004 i samråd med de statliga för-

valtarna genomfört en omfattande inventering av den statliga skogsmarken avseende skog med höga naturvärden. Regeringen bedömer att när det slutliga resultatet presenteras kommer det att utgöra ett värdefullt och förbättrat kunskapsunderlag i form av en naturvärdesbedömning av den statliga skogsmarken vilket kommer att ge ytterligare ett underlag för det fortsatta arbetet med ett långsiktigt skydd av skogsmark.

### *EU och internationellt arbete*

OECD har i sin miljögranskning av Sveriges miljöpolitik bl.a. lämnat en rekommendation om att antalet skyddade områden och deras representativitet bör öka ytterligare (rekommendation nr 13, se även bilaga 2). I rapporten konstateras bl.a. att trots kraftigt ökade statsanslag till naturskyddet utvecklas det lagstadgade skogsskyddet långsammare än vad som behövs för att delmålen skall uppnås. Även det frivilliga skyddet har ökat men det är enligt OECD osäkert hur representativt och stadigvarande det skyddet är. Det arbetsprogram för skyddade områden som har lagts fast inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har stor relevans även för *Levande skogar*, i synnerhet delmål 1. Regeringens bedömning av behovet av åtgärder med anledning av det internationella arbetet utvecklas närmare i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (se avsnitt 21.4).

## 16.1 Delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010.

Det krävs en avsevärd intensifiering av åtgärder för att delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark genom att undanta ytterligare 900 000 ha jämfört med 1998 skall nås. Takten i genomförandet av områdesskyddet måste öka genom en tydligare strategi inklusive prioriteringar, utökade resurser och ett effektivare arbete. En utvärdering bör påbörjas av den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten av de olika naturvårdsinstrumenten för de statliga avsättningarna av skogsmark i form av naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal och skogsbrukets frivilliga avsättningar. Utvärderingen bör även beakta effekter för lokal sysselsättning och andra regionalpolitiska konsekvenser.

**Miljömålsrådet:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser framhåller att det krävs mera resurser och ökade insatser för att nå måluppfyllelsen för det formella skyddet. *Skogsstyrelsen* framhåller att med nuvarande takt nås målet först 2018. De flesta anser dock att den nuvarande målnivån bör ligga fast. Flertalet remissinstanser anser att det inte behövs en lagändring för att bilda större biotopskyddsområden än 5 hektar (ha).

Trots att resurserna för bevarande och skydd av skogsmark genom områdesskydd (naturreservat och biotopskyddsområden) och naturvårdsavtal förstärkts kraftigt går arbetet för långsamt för att delmålet skall nås. Den fördelning av betinget mellan staten och skogsnäringen för genomförandet av delmålet som tidigare har lagts fast, liksom mellan bevarandeverktyg, bör enligt regeringens bedömning ligga fast tills vidare. Det innebär att ytterligare 320 000 ha produktiv skogsmark skyddas som naturreservat, 30 000 ha skyddas som biotopskyddsområde och 50 000 ha får skydd genom naturvårdsavtal till 2010 jämfört med situationen 1998. Därutöver förväntas skogsägarna sätta av ytterligare minst 500 000 ha på frivillig väg till 2010 jämfört med situationen 1998. Det senare innebär att minst 730 000 ha produktiv skogsmark nedanför den fjällnära gränsen skall vara frivilligt skyddad 2010. Regeringen vill framhålla att oavsett vilken bevarandeform som är aktuell i det enskilda fallet så måste området i fråga uppfylla grundläggande krav på kvalitet ur naturvårds- och biologisk mångfaldssynpunkt. Detta är av avgörande betydelse för att varje område skall komma att bidra till att miljökvalitetsmålet uppnås och vad detta innebär i ett generationsperspektiv (se ovan).

Omfattande insatser har gjorts och en rad åtgärder har vidtagits för att nå delmålet till 2010. Naturreservat utgör ett viktigt instrument för att nå det övergripande målet om att bevara biologisk mångfald i skoglandskapet. Från och med 1999 till och med 2004 har 71 845 ha produktiv skogsmark skyddats genom köp och intrångsersättning för att avsättas som naturreservat. Detta innebär att knappt 23 procent av arealmålet kommer att ha uppnåtts under första halvan av målperioden. Det betyder att takten i genomförandet av områdesskyddet måste öka avsevärt under resten av målperioden. För att klara målsättningen för reservatsbildningar krävs en fyrdubbling av insatserna för köp och intrångsersättning under resten av perioden till 2010. Regeringen bedömer att inte heller arealmålen för biotopskydd och naturvårdsavtal kan nås utan en intensifierad avsättningstakt. Vid utgången av 2004 hade totalt 12 200 ha produktiv skogsmark skyddats genom naturvårdsavtal och 9 800 ha som biotopskyddsområden. Det innebär att uppskattningsvis 27 procent av målnivån har uppnåtts under perioden för skydd genom naturvårdsavtal respektive 33 procent av målnivån för avsättning i form av biotopskyddsområden.

För de frivilliga avsättningarna är delmålet i praktiken uppnått. År 2002 bedömdes ca 990 000 ha produktiv skogsmark vara frivilligt avsatt jämfört med ca 300 000 ha 1997. Långsiktigheten och kvaliteten i många av de frivilliga avsättningarna är dock betydligt osäkrare än ifråga om formellt skyddade områden.

Bidraget till att miljökvalitetsmålet nås från såväl de frivilligt avsatta områdena som från formellt skyddade områden och områden som omfattas av naturvårdsavtal bör mot denna bakgrund följas upp och utvärderas närmare. För att kunna göra detta erfordras mer information om områdena. I naturreservaten och Natura 2000-områdena utförs f.n. en basinventering av naturvärdena. Det är viktigt att få fram motsvarande kunskap om biologiskt innehåll, naturvårdsvärden m.m. beträffande de frivilliga avsättningarna så att deras bidrag till måluppfyllelsen av det

övergripande miljö kvalitetsmålet kan utvärderas inför kommande fördjupade utvärdering.

Regeringens slutsats blir att trots kraftigt förstärkta resurser för att bevara biologisk mångfald har det i praktiken varit svårt för myndigheterna att bedriva skyddsarbetet i den takt som krävs. Det som släpar efter i arbetet med att skapa ett långsiktigt skydd för skogar med särskilt höga skyddsvärden är i första hand reservatsarbetet. Trögheten beror i första hand på begränsade administrativa och finansiella resurser. Förutom tillräckliga anslagsmedel för köp och intrångsersättningar krävs också att länsstyrelserna generellt förstärker sin organisation för reservatsbildning och ökar antalet beslut. Även arbetet med att skydda skog genom att bilda biotopskyddsområden och inrätta naturvårdsavtal måste intensifieras. Regeringen bedömer sammantaget att det enbart för att genomföra en sådan effektivitetshöjning som krävs för att nå arealmålet på 400 000 ha till 2010 krävs en tydligare strategi inklusive nödvändiga prioriteringar och tillräckliga resurser.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen håller på att gemensamt, på uppdrag av regeringen, ta fram en strategi för det fortsatta arbetet med formellt skydd av värdefull skogsmark. Denna har varit ute på remiss och skall redovisas till regeringen senast den 1 juni 2005. Strategin omfattar såväl naturreservat som biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Syftet med strategin är att lägga fast en kostnadseffektiv väg att nå det statliga betinget av delmål 1, utifrån bl.a. tillgänglig kunskap om skogsbiologiska värdekärnor, lösningar för skydd och förvaltning men även kunskap om andra värden som friluftsliv och kulturvärden. En viktig del i strategin kommer vara att den lägger fast en regional fördelning av det formella skyddet, fördelat på såväl fyra skogliga regioner som de olika bevarandeformerna (se ovan). Regeringen bedömer att det är nödvändigt med en sådan geografisk fördelning av de statliga insatserna så att det kan säkerställas att biologisk mångfald knuten till skogliga miljöer bevaras i alla delar av landet efter de förutsättningar som råder (inte minst markanvändningshistoriska sådana).

Under senare år har stora insatser gjorts för att förbättra kunskapsläget när det gäller värdefulla skogar. Skogsvårdsorganisationen har genomfört den s.k. nyckelbiotopinventeringen, värdefulla skogar på statens mark har inventerats och det har även genomförts en inventering av urskogsartade skogar på all skogsmark (Naturvårdsverket rapport 5339-5345, dnr M2004/595/Na). Sammantaget har detta medfört ett avsevärt förbättrat kunskapsläge. Samtidigt kan konstateras att kunskapen är långt ifrån fullständig. Det finns ett fortsatt behov av att på medellång och lång sikt ytterligare förbättra kunskapen. Regeringen vill i det sammanhanget erinra om att den 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). Regeringen kommer därför att återkomma till denna fråga i ett samlat sammanhang.

Ett av de hinder för ett effektivt genomförande som redovisats i Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens rapport Regelverk och praxis för långsiktigt skydd av skogsmark är frågan om när man skall välja att inrätta ett naturreservat respektive ett biotopskyddsområde.

Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken får mindre mark- eller vattenområden i vissa fall förklaras som biotopskyddsområden. Någon närmare definition av vad som i 7 kap. 11 § miljöbalken avses med mindre områden finns inte i lagtexten. Enligt 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd utgör de områden som anges i bilaga 1 till nämnda förordning biotopskyddsområden. De områden som anges i denna bilaga är i vissa fall begränsade till viss angiven storlek. Enligt 6 § i förordningen får Skogsvårdsstyrelsen dessutom förklara sådana områden som anges i bilaga 2 till förordningen som biotopskyddsområden. För de områden som nämns i bilaga 2 anges inte någon viss storlek. De särskilda mark- och vattenområden som nämns i bilaga 2, och som kan vara aktuella som biotopskyddsområden, medför dock i sig naturliga begränsningar för områdenas storlek.

Vid reglernas tillkomst bedömdes det inte motiverat att utförligare precisera storleken på biotopskyddsområdena. För närmare vägledning om biotopskyddsområdets möjliga storlek kan främst hänvisas till skogsvårdsstyrelsernas tillämpning av reglerna. Det kan konstateras att biotopskyddsområden har bildats av skilda storlekar. Enligt rådande praxis från skogsvårdsstyrelserna, har ett begränsat antal biotopskyddsområden på upp till över 10 hektar bildats i enlighet med 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Enligt regeringens bedömning finns det således inget formellt hinder för att om så bedöms lämpligt i ökad utsträckning bilda biotopskyddsområden upp till ca 20 hektar.

En invändning som har rests mot att bilda stora biotopskyddsområden är att det beträffande vården av biotopskyddsområden inte finns någon möjlighet att lämna föreskrifter om det närmare skydd som gäller för enskilda områden. Länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen får dock, enligt 7 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken samt 5 och 6 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd, vidta de åtgärder som behövs för att vårda biotopskyddsområden. Innan sådan åtgärd vidtas skall den som äger eller har särskild rätt till området underrättas. I möjlig utsträckning bör markägares eller brukares kunskaper och resurser tas till vara i dessa åtgärder för att skydda biotopskyddsområden. Ett lämpligt tillvägagångssätt är att myndigheten träffar avtal med markägaren eller brukaren om att denne mot ersättning vårdar biotopskyddsområdet på ett tillfredsställande sätt. Den möjlighet som således finns för länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen att vidta behövliga åtgärder för vården av biotopskyddsområden bör således utgöra tillräckligt medel för att trygga skyddet av dessa områden.

Mot bakgrund av att riksdagen tillkännagivit att man anser att en större andel av avsättningarna bör ske genom frivilliga åtaganden och att naturvårdsavtal bör utnyttjas i betydligt större utsträckning än i dag anser regeringen att det behövs en översyn av hur de olika naturvårdsverktygen bidrar till att uppfylla miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Översynen bör även inkludera skogsbrukets frivilliga avsättningar av skyddsvärd produktiv skogsmark. Det är viktigt att de olika befintliga verktygen (naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal) och deras långsiktiga kostnadseffektivitet värderas i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Underlag för en sådan översyn finns även i rapporten Regelverk och praxis. Regeringen avser initiera en sådan utvärdering och återkomma till riksdagen i denna fråga.

För att lyckas med att säkerställa det långsiktiga skyddet av skogsmark med höga skyddsvärden så att delmålet nås inom tidsramen krävs att takten i genomförandet av områdesskyddet ökas genom tydligare prioriteringar, ökade resurser och ett effektivare arbete.

Det krävs förstärkningar av resurser för reservatsbildning för att nå delmål 1. Redovisningen av regeringsuppdraget om skyddsvärda statliga skogar visar att det finns många statligt ägda skogsområden med höga bevarandevärden som kan bidra till att nå måluppfyllelse av detta delmål. Regeringen avser därför att låta utreda på vilket sätt statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen.

Att främja lämpliga och kostnadseffektiva lösningar för skyddet via naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal respektive frivilliga avsättningar är också en angelägen åtgärd. I enlighet med vad som aviseras ovan har regeringen för avsikt att låta Statskontoret utföra en sådan utvärdering och återkomma till riksdagen i denna fråga.

### *Konsekvens*

Som nämnts ovan krävs det förstärkningar av medel för reservatsbildning. Genom att eftersträva en långsiktig kostnadseffektivitet vid val av skyddsform ökar nyttan. På intäktssidan bör räknas att människors hälsa är en viktig del i den sociala dimensionen av ett hållbart samhälle. Ett hållbart skogsbruk skapar förutsättningar för människors välbefinnande bl.a. genom möjlighet till naturupplevelser och friluftsliv samt tillgång till värdefulla kulturmiljöer.

## 16.2 Delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

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 procent 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 procent.
- Arealen gammal skog skall öka med minst 5 procent.
- Arealen mark föryngrad med lövskog skall öka.

Förutsättningarna för att nå målen för hård död ved, äldre lövrik skog och gammal skog är goda. Därutöver krävs det fortsatta långsiktiga och riktade insatser i form av kunskapsuppbyggnad, rådgivning och information om delmålet skall nås.

**Miljömålsrådet:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Överensstämmer med regeringens bedömning. Länstyrelsen i Kronobergs län anser att även arealen ädellövskog skall



### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen delar Miljömålsrådets bedömning att det dröjer innan de insatser som görs för att stärka grundförutsättningarna för biologisk mångfald i skogen får synlig effekt. Att biologiska processer i våra skogar ofta tar lång tid innebär att, även om förutsättningarna för biologisk mångfald förbättras kraftigt nu, kommer man i många fall inte kunna se några påtagliga förbättringar förrän efter 2020. Om de olika delarna av delmålet nås beror i huvudsak på hur skogsskötseln bedrivs – vilka bestånd som väljs för avverkning samt i vilken mån träd som dör tillåts vara kvar i skogen. Utvecklingen av volymen hård död ved och arealen äldre lövrik skog är hitintills signifikant positiv. Om nuvarande trender håller i sig kommer målen att nås med viss marginal. Håller nuvarande trender i sig kommer även målet om gammal skog att nås, även om ökningen inte är statistiskt säkerställd.

När det gäller de två strecksatserna i delmålet som rör lövrik skog respektive lövskog vill regeringen framhålla vikten av ädellövskogarna. Dessa utgör en delmängd av landets lövskogar och hyser ofta generellt en hög mångfald av arter, inte minst rödlistade arter (se vidare avsnitt 20.2). I arbetet med att nå måluppfyllelse bör därför särskild uppmärksamhet ges till ädellövskogarna och då särskilt sådana med höga naturvärden. Motsvarande gäller lövträden sälj och asp som är något av nyckelarter för biologisk mångfald i skogslandskapet. Även sumpskogarna bedöms generellt ha stort värde för biologisk mångfald och de omfattas av den nationella strategi som skall tas fram i enlighet med delmål 1 under *Myllrande våtmarker*. Sumpskogarna har dock relevans även för delmål 2 ovan och bör därför ges uppmärksamhet i arbetet mot måluppfyllelse av detta delmål.

Det är vidare angeläget att diskussionen om vilka åtgärder som krävs för bevarande av biologisk mångfald i skogslandskapet förs i ett bredare sammanhang. Inte minst mot bakgrund av de omfattande effekterna på skogen i södra Sverige av stormen den 8–9 januari 2005. Frågan om inriktningen av framtidens skogsbruk ur ett riskperspektiv är en fråga som bl.a. kommer att belysas inom ramarna för de regeringsuppdrag som lagts till Skogsstyrelsen med anledning av stormen. Frågan om vad som är en lämplig avvägning mellan skogsbrukets och viltvårdens intressen bör t.ex. diskuteras även i detta perspektiv. Vattnets betydelse i skogs ekosystemet är ett annat exempel på ny kunskap som bör beaktas i högre grad i arbetet med de enskilda delmålen. Genom fortsatta långsiktiga och riktade insatser inom forskning, rådgivning och information kan delmålet om förstärkt biologisk mångfald nås trots att mätbara effekter i många fall blir synbara först efter lång tid. Det är en angelägen uppgift för den nationella miljöövervakningen att följa upp detta delmål.

### Åtgärder

Det krävs ett fortsatt stöd från skogsvårdsorganisationen till skogsägarna genom rådgivning och information som syftar till kunskapsuppbyggnad

och ökad förståelse. Att öka kunskapen om tillståndet för biologisk mångfald i skogen bl.a. genom att utveckla lämpliga indikatorsystem är en angelägen fråga för myndigheterna. Prop. 2004/05:150

#### *Konsekvens*

Inga nya kostnader beräknas.

### 16.3 Delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

Skogsmarken skall brukas på ett sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

Det är angeläget med extra insatser till skydd och utveckling av kulturmiljövärden i skogen. Kartläggningen av kulturmiljövärdena i skogslandskapet måste fullföljas och befintlig kunskap göras tillgänglig om delmålet om skydd för kulturmiljövärden skall kunna nås.

**Miljömålsrådet:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. *Statens Fastighetsverk* anser att delmålet är orealistiskt och bör revideras. Flera remissinstanser framhåller värdet av att inventeringen genom "Skog och Historia" får fortsätta.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

Insatserna för bevarande och utveckling av skogens kulturella och sociala värden behöver enligt regeringens bedömning stärkas. För att tillskapa ett långsiktigt skydd av dessa värden är det angeläget att bredda perspektivet så att insatserna även omfattar användning och utveckling av skogens kulturmiljövärden. Skogsbruket skadar i dag fornlämningar och kulturlämningar i alltför stor omfattning. En grundläggande orsak är att det inte är känt var huvuddelen av lämningarna på skogsmark är belägna.

Inventeringar av fornlämningar och kulturlämningar pågår sedan 1995 huvudsakligen inom projektet "Skog och Historia". Syftet är såväl att öka kunskapen om kulturmiljövärdena i skogslandskapet som att öka delaktigheten och förståelsen för skogens kulturhistoriska värden. Hittills har ca 20 procent av skogsmarken inventerats med avseende på kulturminnen. Att få inventeringarna mer heltäckande över riket är en angelägen uppgift men som kräver mera resurser. Även de insatser som nu görs i form av inventering och kunskapsförmedling, exempelvis inom ramen för arbetsmarknadsprojektet "Gröna jobb", bidrar till att delmålet kan nås. Det är angeläget att öka möjligheterna till långsiktig planering och kvalitetssäkring av de fortsatta inventeringsinsatserna för en god måluppfyllelse. Genom inventeringen bygger man upp en baskunskap om var kulturmiljövärdena är belägna. Kunskapen i kombination med en

effektiv förmedling av informationen i alla led ökar möjligheterna att undvika skador avsevärt. Även kunskapen om hur hänsyn till fornlämningar och värdefulla kulturmiljöer kan utformas på ett bra sätt i samband med skogsbruksåtgärder måste öka. Metodutveckling och tillämpad forskning för utveckling av miljöanpassade bruksmetoder är viktigt i sammanhanget.

Regeringen vill särskilt framhålla vikten av att den information som redan finns att tillgå om var fornlämningar och värdefulla kulturmiljöer förekommer görs lättare tillgänglig och användbar för skogsbrukets olika aktörer. Detta kan ske med hjälp av bl.a. en ökad användning av digital kartteknik och genom Internet. På flera håll, bl.a. inom Lantmäteriet och Riksantikvarieämbetet, pågår utvecklingsarbeten som syftar till att göra befintlig information lättare tillgänglig, t.ex. digital fornminnesinformation (FMIS) och digitala historiska kartor. Riksantikvarieämbetet liksom skogsvårdsorganisationen har således en viktig löpande arbetsuppgift i att se till att all relevant information som kommer fram genom inventeringar och annan kunskapsuppbyggnad görs tillgänglig på ett enkelt sätt för markägare, brukare och andra. Information om kulturmiljövärden i skogen bör integreras i den information om skogliga förhållanden som skogsvårdsorganisationen skall tillhandahålla. Det är också angeläget att ta till vara den kunskap och kompetens som finns lokalt i arbetet. Genom riktad rådgivning och annan kunskapsförmedling och genom sin regionala förankring bidrar skogsvårdsstyrelserna i hög grad till måluppfyllelsen.

#### *Åtgärder*

Det krävs extra insatser för att delmålet skall kunna nås till 2010. Skogsvårdsorganisationens och Riksantikvarieämbetets gemensamma engagemang i arbetsmarknadsprojektet "Gröna jobb" och projektet "Skog och Historia" genom inventeringsinsatser och kunskapsförmedling m.m. bidrar positivt till måluppfyllelsen och bör fortsätta. Insatserna för att öka hänsynstagandet till kulturmiljövärdena i samband med skogsbruksåtgärder genom rådgivning och annan kunskapsöverföring är angelägna och bör fortsätta. Det arbete som pågår i syfte att göra befintlig information om fornlämningar och andra värdefulla kulturmiljöer lätt tillgänglig för olika aktörer i skogen bör vidareutvecklas. Möjligheten till effektivisering genom metodutveckling och ny teknik bör prövas.

#### 16.4 Delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet kan nås till 2005 om arbetet intensifieras.

**Miljömålsrådets bedömning:** Miljömålsrådet har föreslagit att delmålet omformuleras så att det anger ett resultat i form av att andelen

hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit. Regeringen finner att förslaget till delmål 2 om minskad andel hotade arter (avsnitt 20.2) under *Ett rikt växt- och djurliv* ersätter detta förslag.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har föreslagit ett nytt samlat delmål om hotade arter under det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, med motsvarande formulering som Miljömålsrådets förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till att delmålet om hotade arter i skogen omformuleras. Flera länsstyrelser pekar på behovet av samordning med det förslaget om ett sextonde miljö kvalitetsmål *Ett rikt växt- och djurliv*.

### Skälen för regeringens bedömning

Delmålet bedöms kvarstå oförändrat. Regeringen föreslår att Miljömålsrådets förslag till omformulering av delmålet resulterar i ett nytt samlat delmål 2 om minskad andel hotade arter under det föreslagna nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Detta är också i linje med Naturvårdsverkets förslag. Detta nya delmål om minskad andel hotade arter kommer i praktiken att efter utgången av 2005 ersätta det aktuella delmålet.

Delmålet bedöms kunna nås till 2005 om arbetet intensifieras. Slutlig uppföljning av delmålet bör ske inom ramen för nästa fördjupade utvärdering. Det fortsatta arbetet med att ta fram och att genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med att nå det nya delmålet 2 om minskad andel hotade arter under *Ett rikt växt- och djurliv*.

#### Åtgärder

Att genomföra åtgärdsprogrammen för hotade arter utgör en viktig del i skogsvårdsorganisationens, Naturvårdsverkets, länsstyrelsernas och andra aktörers vidare arbete med bevarande av skogslevande hotade arter. En noggrann genomgång av vilka hotade arter som har behov av riktade åtgärder har gjorts och ett 60-tal skogslevande arter fördelade på totalt ca 30 åtgärdsprogram bedöms ha sådana behov. Vid det fortsatta genomförandet av dessa program bör som hittills såväl sektorsmyndigheterna som andra relevanta aktörer involveras.

## 16.5 Kommande fördjupade utvärdering

En viktig fråga under de närmaste åren är att skaffa bättre kunskap och underlag om hur resultatet av insatserna under de fyra befintliga delmålen bidrar till att nå det övergripande miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. En sådan analys bör inkludera regeringens bedömning av miljö kvalitetsmålets innebörd. Det är viktigt att få bättre kunskap om hur avsättningar av skyddsvärd skogsmark bidrar till att exempelvis nå målet att biologisk mångfald bevaras och att sociala och kulturella värden värnas. En annan dimension är hur måluppfyllelsen av delmålen bidrar till att nå andra miljö kvalitetsmål, som t.ex. regeringens förslag om *Ett rikt växt- och djurliv* och preciseringen av dess innebörd. Detta gäller för

övrigt samtliga de miljö kvalitetsmål som är knutna till bestämda naturtyper. Ytterligare en dimension är hur miljömålsarbetet, och i förlängningen miljö kvalitetsmålet i dess helhet, bidrar till att uppnå mål inom andra politikområden, t.ex. skogspolitik, regional utvecklingspolitik, kulturpolitik eller folkhälsopolitik. Människans hälsa är en viktig del i den sociala dimensionen av ett hållbart samhälle. Tillgänglig, bostadsnära natur skapar möjligheter för människor till vardagsmotion. Att belysa sambandet mellan hälsa och tillgång på skoglig natur- och kulturmiljö bör ingå i analysen av måluppfyllelsen. En annan uppgift för de närmaste åren är att analysera vilka nya, eller reviderade, delmål som kan komma att behöva beslutas efter 2010. Detta kräver underlag om måluppfyllelse men också det underlag som berörs i stycket ovan. Regeringen avser återkomma till dessa frågor.

## 17 Ett rikt odlingslandskap

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

För miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* har sex delmål fastställts.

1. Ängs- och betesmarker
2. Småbiotoper
3. Kulturbärande landskapselement
4. Växt- och husdjursgenetiska resurser
5. Åtgärdsprogram för hotade arter
6. Kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader

**Regeringens bedömning:** Med dagens åtgärder är det möjligt att inom en generation nå den del av miljö kvalitetsmålet som gäller åkermarkens tillstånd och långsiktiga produktionsförmåga. Ytterligare åtgärder kommer att krävas för att målet i övrigt skall nås. För att miljö kvalitetsmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 18 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen innebär miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Åkermarken har ett välbalanserat näringstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funktioner och människors hälsa inte hotas.
- Odlingslandskapet brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas.
- Jorden brukas på ett sådant sätt att markens långsiktiga produktionsförmåga upprätthålls.
- Odlingslandskapet är öppet och variationsrikt med betydande inslag av småbiotoper och vattenmiljöer.
- Biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras.
- Odlingslandskapets byggnader och bebyggelsemiljöer med särskilda värden bevaras och utvecklas.
- Hotade arter och naturtyper samt kulturmiljöer skyddas och bevaras.

- Odlingslandskapets icke-domesticerade växt- och djurarter har sina livsmiljöer och spridningsvägar säkerställda.
- Den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter bevaras. Kulturväxter bevaras så långt möjligt på sina historiska platser.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

**Miljömålsrådets förslag:** Överrensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Statens Folkhälsoinstitut* efterfrågar en folkhälsoorienterad jordbrukspolitik. *Riksantikvarieämbetet* efterfrågar insatser för att utveckla goda förvaltningsbetingelser för den byggda miljön och för landskapet. *Svensk Mjölk* framhåller att måluppfyllelsen för *Ett rikt odlingslandskap* i hög grad är beroende av jordbruks- och regionalpolitiken, lönsamheten i näringen och samhällsutvecklingen i stort.

**Skälen för regeringens bedömning:** En förutsättning för att långsiktigt bevara och utveckla odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden är ett jordbruk med djurhållning. Ett helhetsperspektiv behövs på landsbygdens förutsättningar, i synnerhet jordbruksföretagens villkor. Viktiga medel är information och utbildningsinsatser samt ekonomisk ersättning till lantbrukare för utförda miljötjänster. För kulturmiljöerna är det angeläget att perspektiven breddas när det gäller att identifiera och tillvara dessa värden. En långsiktigt hållbar förvaltning av kulturmiljöerna förutsätter förståelse, användning och utveckling av dessa värden.

Positiva effekter för arbetet mot *Ett rikt odlingslandskap* kan följa, direkt och indirekt, av en ökad tillämpning av ekologiska produktionsmetoder. Sådana metoder är av särskilt intresse i samband med *Giffri miljö* men även *Ingen övergödning*. Mål för den ekologiska produktionen efter 2005 kommer att behandlas i en separat skrivelse till riksdagen.

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* påverkas i stor utsträckning av de förändringar som sker inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP), inklusive Miljö- och landsbygdsprogrammet (LBU) som täcker åren 2000–2006. För att miljökvalitetsmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

Vid OECD:s senaste granskning av den svenska miljöpolitiken rekommenderar organisationen Sverige att förstärka åtgärder för att förvalta och återställa strömmande vatten, våtmarker och ängsmarker inom ramen för en bredare landsbygdsolitik. Vidare rekommenderar OECD Sverige att förstärka miljö- och hållbarhetsaspekter i nuvarande och framtida utvecklingsprogram för regioner och landsbygd (se rekommendationer nr 16 och 28 i bilaga 2).

Genetiskt modifierade organismer (GMO) hanteras i avsnitt 21.4 En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk* framhåller att effekterna av den nationella tillämpningen av den jordbrukspolitiska reformen (Ds 2004:9) på delmålet är osäker. Det krävs därför en fortlöpande bevakning av utvecklingen av betesmarkerna och en god beredskap för att snabbt kunna sätta in kompletterande åtgärder. *Centrum för biologisk mångfald*, *ArtDatabanken* och *Svenska Botaniska Föreningen* påpekar att delmål 1 endast uttrycks i areal och inte anger önskad kvalitet.

### Skälen för regeringens bedömning

Arealen betesmark som sköts mot ersättning ökar, men takten i ökningen har avtagit. När det gäller ängsmarker är ökningstakten inte tillfredsställande. Det är inte heller alltid de mest värdefulla ängsmarkerna som bidrar till ökningen.

Miljöersättningen för bevarande av betesmarker och slåtterängar ingår i Landsbygdsutvecklingsprogrammet, LBU, för perioden 2000–2006. Förhandlingar pågår i EU om utformningen av en ny förordning för landsbygdsutveckling som skall träda i kraft 2007.

Regeringen bedömer att det efter den senaste jordbrukspolitiska reformen (Ds 2004:9) fortfarande är möjligt att klara delmålet. Bedömningen är dock osäker, och det kan inte uteslutas att betesdjuren blir färre och att de hävdade markerna minskar. Beredskapen måste därför vara god att vidta åtgärder om den jordbrukspolitiska reformen visar sig medföra negativ påverkan på hävden av ängs- och betesmarkerna.

Ett framför allt lokalt och regionalt problem som ibland uppmärksammas är brist på betesdjur till värdefulla naturbetesmarker och regionala obalanser när det gäller tillgång på betesdjur. Det pågår en del regionala projekt med syfte att råda bot på detta. Detta är positivt och bör stödjas och fortsätta. Berörda myndigheter bör vid behov uppmärksamma denna fråga och överväga nödvändiga åtgärder.

Startåret för detta delmål är 2001, dvs. det år delmålet presenterades av regeringen.



Regeringen avser att ge Statens jordbruksverk i uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter införa kvalitetsuppföljning för ängs- och betesmarker samt småbiotoper.

Liksom flera remissinstanser anser regeringen att kvalitetsaspekter i ökad utsträckning bör beaktas vid genomförandet. Det kan exempelvis betyda att samhället bör prioritera marker med högre värden, i syfte att få största möjliga naturvårdsnytta för de medel som satsas. Möjligheten till tilläggsersättning som infördes för ett antal år sedan är ett steg i den riktningen. Kvalitetsaspekter bör därför lyftas fram bättre i uppföljningen av delmålet. Resultatet från det uppdrag till Statens jordbruksverk som aviseras ovan, liksom resultaten från ängs- och betesmarksinventeringen, bör ligga till grund för framtida överväganden om behovet att se över delmålet.

För att delmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram. Syftet är att upprätthålla hävden av det öppna landskapet och att bevara både i dag vanliga och hotade arter knutna till detta landskap. Framför allt tätortsnära ängs- och betesmarker ger många människor tillgång till natur- och kulturmiljöupplevelser. Denna är en väsentlig faktor ur folkhälsosynvinkel. Ängs- och betesmarker på längre avstånd från tätorter har betydelse för turism och därmed ekonomisk betydelse för den lokala och regionala utvecklingen.

## 17.2 Delmål 2 om småbiotoper

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

### Skälen för regeringens bedömning

En strategi för att kunna öka mängden småbiotoper i slättbygden har nyligen redovisats.

### Åtgärder

Regeringen avser att överväga de åtgärder som föreslås i strategin. Beträffande ett eventuellt nytt uppföljningsbart delmål för småbiotoper,

se under kommande fördjupade utvärdering. I detta sammanhang kommer även frågan om ersättning för nyetablerade småbiotoper att övervägas.

Regeringen avser att ge Statens jordbruksverk i uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter införa kvalitetsuppföljning för ängs- och betesmarker samt småbiotoper. För att delmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

### 17.3 Delmål 3 om skötsel av kulturbärande landskapselement

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

Mängden kulturbärande landskapselement som vårdas skall öka till år 2010 med ca 70 %.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Statens jordbruksverk* och *Länsstyrelserna i Jönköpings* och *Skåne län* anser att det krävs ytterligare åtgärder för att nå delmålet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Mängden stenmurar, öppna diken och gärdesgårdar (med flera s.k. linjeelement) som sköts ökar i tillfredsställande takt. Mängden kulturbärande punktelement som vårdas, t.ex. odlingsrösen, åkerholmar och hamlade träd, ökar däremot inte i den takt som behövs för att delmålet skall nås.

För att delmålet skall kunna nås krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med en skrivelse innehållande en strategi för kommande landsbygdsprogram.

Startåret för detta delmål är 2001, dvs. året då delmålet presenterades av regeringen.

### 17.4 Delmål 4 om växt- och husdjursgenetiska resurser

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Beträffande växtgenetiska resurser kan delmålet nås, men det kommer att krävas ytterligare åtgärder för att bibehålla de husdjursgenetiska resurserna.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Verksamheten inom området är till betydande del påverkad av internationella överenskommelser. Genom konventionen om biologisk mångfald har vi förbundit oss att bevara den biologiska mångfalden. Sverige har också ratificerat det internationella fördraget om växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk. I april 2004 antogs en ny EG-förordning (1590/2004) om bevarande, karakterisering, insamling och nyttjande av jordbrukets genetiska resurser.

Det svenska programmet för odlad mångfald (POM) har som mål att det biologiska kulturarvet levandegörs, att materialet som bevaras inom programmet är väl dokumenterat och att information om materialet är fritt tillgängligt. Utöver dessa övergripande mål finns mer konkreta åtgärds mål. För närvarande är det främsta åtgärds målet att till 2010 genomföra en inventering av kulturväxter. Inom POM har de fröförökade kulturväxterna färdiginventerats. Det långsiktiga bevarandet av fruktträd och bärbuskar i klonarkiv har stärkts. POM har ett nära samarbete med Nordiska Genbanken som sedan 25 år bevarar, karakteriserar och dokumenterar växtgenetiska resurser av intresse för jordbruks- och trädgårdsnäringarna.

Inom Regeringskansliet pågår en vidareutveckling av arbetet med att säkerställa de husdjursgenetiska resurserna. Regeringens mål är att bevara och hållbart nyttja de husdjursgenetiska resurserna i Sverige, bl.a. genom att säkerställa antalet individer och att bibehålla den genetiska variationen inom varje ras. Nordiska Genbanken Husdjur arbetar ur ett nordiskt perspektiv med att informera och strategiskt stödja bevarande och hållbart nyttjande av husdjursgenetiska resurser i Norden.

Beträffande behovet av att eventuellt omformulera delmålet, se under kommande fördjupade utvärdering (avsnitt 17.7).

## 17.5 Delmål 5 om åtgärdsprogram för hotade arter

**Regeringens bedömning:** Delmål 5 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2006 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet har föreslagit att delmålet omformuleras så att det anger ett resultat i form av att andelen hotade arter skall minska och inga fler arter ha försvunnit. Regeringen finner att förslaget till delmål 2 om minskad andel hotade arter (avsnitt 20.2) under *Ett rikt växt- och djurliv* ersätter detta förslag.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har föreslagit ett nytt samlat delmål om hotade arter under det nya miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, med motsvarande formulering som Miljömålsrådets förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Delmålet bedöms kunna nås till 2006 om arbetet intensifieras. Slutlig uppföljning av delmålet bör ske inom ramen för nästa fördjupade utvärdering. Det fortsatta arbetet med att ta fram och att genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med att nå det nya delmålet 2 om minskad andel hotade arter under *Ett rikt växt- och djurliv* (se avsnitt 20.3). Även fortsättningsvis skall sektorsmyndigheterna och andra relevanta aktörer involveras i arbetet.

## 17.6 Delmål 6 om värdefulla ekonomibyggnader

**Regeringens bedömning:** Delmål 6 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall ett program finnas för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader kan tas till vara.

Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

### Skälen för regeringens bedömning

Lantbrukets ekonomibyggnader måste ses i relation till övrig landsbygdsbebyggelse. Ett helhetsperspektiv på landsbygdsutveckling som inbegriper möjligheten att bo och försörja sig på landsbygden är nödvändig. En förutsättning för att lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla byggnader skall tillvaratas är intresset för och kunskapen om dessa hos offentliga institutioner, enskilda lantbrukare, andra fastighetsägare och allmänheten. För att intensifiera dialogen mellan dessa grupper behövs förstärkta resurser. Det program som nu tas fram kommer att identifiera problemen ytterligare och lämna förslag på åtgärder och finansiering.

### Åtgärd

Regeringen avser att överväga det kommande programmet. Beträffande ett eventuellt nytt delmål för ekonomibyggnader, se under kommande fördjupade utvärdering.

## 17.7 Kommande fördjupade utvärdering

Inför nästa fördjupade utvärdering (avsnitt 27.2) bör de berörda myndigheterna formulera ett förslag på ett nytt uppföljningsbart delmål för småbiotoper i jordbrukslandskapet. Behovet av att omformulera delmål 4 för att ytterligare tydliggöra bevarande och hållbart nyttjande av

husdjursgenetiska resurser, alternativt föreslå ett särskilt delmål för husdjursgenetiska resurser, bör övervägas inför nästa fördjupade utvärdering. En annan fråga som bör belysas är om ett nytt uppföljningsbart delmål för lantbrukets ekonomibyggnader, som utgår från en helhetssyn på landsbygden och dess utveckling, bör tas fram.

EU:s program för landsbygdsutveckling löper ut 2006. Inför programperioden 2007–2013 utformas ett nytt program. Som nämnts ovan gäller som utgångspunkt att för att miljö kvalitetsmålet skall kunna nå krävs att nästa landsbygdsprogram för perioden 2007–2013 fortsatt innehåller relevanta åtgärder avseende omfattning och inriktning. När sedan Sveriges nationella landsbygdsprogram skall utformas är en viktig utgångspunkt hur detta kan bidra till att nå framför allt det föreslagna miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, men även andra relevanta miljö kvalitetsmål.

## 18 Storslagen fjällmiljö

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.

För miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* har fyra delmål fastställts.

1. Skador på mark och vegetation
2. Buller
3. Natur- och kulturvärden
4. Hotade arter

**Regeringens bedömning:** Arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålet går i rätt riktning men för långsamt när det gäller att uppnå delmålet om buller. Genom naturreservat och nationalparker är stora områden som innehåller kulturvärden skyddade, men kunskapen om dessa värden, deras representativitet och behov av skötsel är relativt dålig. Ytterligare åtgärder behövs för att utveckla förvaltningen och användningen av kulturmiljön.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 19 i propositionen Svenska miljömål – delmål och strategier (2000/01:130, bet. 2001/02, MJU3, rskr, 2001/01:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen och kompletterat enligt nedan innebär miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Fjällens karaktär av betespräglat storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden bibehålls.
- Fjällens biologiska mångfald bevaras och utvecklas.
- Främmande arter och stammar och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, bevaras och utvecklas.
- Rennäring, turism, jakt, fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggelse och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv.
- Låg bullernivå eftersträvas.
- Förslitningen av fjällvegetationen minskar och lavtäckets utbredning ökar i omfattning och tjocklek.
- Hotade arter och arter som drabbats av stark tillbakagång har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.

- Lokala bestånd av fisk och andra vattenlevande arter i fjällens sjöar och vattendrag bibehålls.
- Arealen områden med stora upplevelsevärden eller höga natur- och kulturvärden som är fria från buller och andra störningar ökar.

**Skälen för regeringens bedömning:** *Storslagen fjällmiljö* förutsätter renskötsel för att ett betespräglat landskap skall kunna upprätthållas. Renskötseln måste bedrivas och utvecklas på ett sätt som är hållbart för miljön och samtidigt säkerställa att den samiska kulturen fortlever.

Behov av kunskapsuppbyggnad finns beträffande vegetation, vattenlevande organismer, förekomst av buller, kulturmiljöer, främmande arter och hotade arter i fjällmiljön. Mycket arbete återstår även när det gäller samordningen av länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets utveckling och val av nyckeltal för att följa upp miljö kvalitetsmålet.

Sammanfattningsvis är regeringens bedömning att miljö kvalitetsmålet kan nås inom en generation om berörda sektorer och samhället som helhet visar de hänsyn som följer av delmålen. Många av de åtgärder som föreslogs i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) har startat och ytterligare åtgärder planeras. Arbetet med att genomföra åtgärderna måste dock påskyndas.

Förändringar i klimatet kan ge upphov till stora effekter på fjällmiljön. I de regionala klimatmodelleringar som utvecklats vid SMHI kan årsmedeltemperaturen i Sverige förändras med i genomsnitt ca 4 grader C under perioden 2071–2100 jämfört med perioden 1961–1990, vilket är mer än de prognoser som gjorts över den globala medelförändringen. Liknande resultat har rapporterats i rapporten från ACIA (Arctic Climate Impact Assessment) från november 2004, som tagits fram på beställning av Arktiska rådet. Temperaturförändringarna medför bl.a. förskjutningar av vegetationszoner, t.ex. att trädgränsen förflyttas uppåt, och påverkan på markfloran. För att möta dessa hot mot fjällens ekosystem krävs fortsatt arbete, nationellt och globalt för att begränsa utsläppen av växthusgaser men också för att kartlägga samhällets sårbarhet för gradvisa globala klimatförändringar och dess lokala konsekvenser. Regeringen avser att behandla dessa frågor inom ramen för den kommande klimatpropositionen som är en uppföljning av regeringens klimatstrategi.

Vattenmiljöerna i fjällen fordrar en särskild uppmärksamhet. Dessa behandlas närmare i miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*.

## 18.1 Ändrad precisering av miljö kvalitetsmålets innebörd

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålets innebörd omformuleras i följande delar:

- Fjällens biologiska mångfald bevaras och utvecklas.
- Främmande arter och stammar och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

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

Tillägget av ”och utvecklas” i den första punkten motiveras av det förhållande att artsammansättningen i olika ekosystem även naturligt är stadd i förändring. I andra fall sker, om betingelserna är de rätta, återkolonisering av arter som genom människans ingrepp försvunnit från sina naturliga utbredningsområden.

Det andra tillägget motiveras av att främmande stammar av arter som naturligt kommer i fjällområdet kan konkurrera ut de stammar som naturligt förekommer i området. Särskilt bland fiskar förekommer en betydande lokal variation.

## 18.2 Delmål 1 om skador på mark och vegetation

**Regeringens bedömning:** Delmål 1 bör fortfarande ha följande lydelse:

Skador på mark och vegetation orsakade av mänsklig verksamhet skall vara försumbara senast år 2010.

Delmålet kommer att nås förutsatt att påbörjade åtgärder slutförs och nya påbörjas.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Miljömålsrådets förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Renskötselns påverkan på fjälllandskapet hänger främst samman med förslitning längs flyttleder och renstängsel. Ren tramp och lokalt hårt bete på lavhedarna ökar risken för erosion. I betänkandet En ny rennäringspolitik (SOU 2001:101) finns förslag som gäller miljömål och lagstiftning avseende renskötselrätten och hur rennäringen bedrivs. Betänkandet bereds f.n. i Regeringskansliet. Regeringen avser att lägga fram proposition till riksdagen under 2005. Det är av väsentlig betydelse att upprätthålla en tillfredsställande miljöövervakning av skador på mark och vegetation. Vidare är det viktigt att renskötseln har tillräckligt bra underlag för att kunna använda betes-tillgångarna utan att skada naturen, dvs. ett hållbart nyttjande av dessa tillgångar.

Miljöövervakningsprogrammet Nationell Inventering av Landskapet i Sverige (NILS) har startat och omfattar även fjällen. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har gjort ett urval av de permanenta stickprovsområden i fjällen som inventeras inom NILS. Resultatet redovisas i arbetsrapport 126, 2004 Skador på mark och vegetation i de svenska fjällen till följd av barmarkskörning. Av rapporten framgår bl.a. att av observerade körspår överväger de från fyrhjuliga motorcyklar och spåren förekommer över hela fjällkedjan. Markskador i form av dräneringsdiken



utmed sluttningar har rapporterats och på många håll upplevs skadorna som betydande. Prop. 2004/05:150

Naturvårdsverket har tagit fram nya allmänna råd för terrängkörning vilka gavs ut i januari 2005. Eftersom allmänna råd inte är bindande har man i Regeringskansliet påbörjat översyn av terrängkörningslagstiftningen för att se vilka ändringar som behöver göras i det nuvarande regelverket för att uppnå delmålen 1 och 2. I det sammanhanget avser regeringen att komplettera terrängkörningsförordningen med ett krav om terrängkörningsplaner.

### 18.3 Delmål 2 om buller

**Regeringens bedömning:** Delmål 2 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet är möjligt att nå om genomförandet av åtgärder påskyndas.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Miljömålsrådets förslag.

#### Skälen för regeringens bedömning

Delmålet ovan innebär att regeringen fäster stor vikt vid att det upprätthålls områden i vår fjällvärld där bullret är försumbart.

#### *Terrängkörning*

Den 31 december 2002 var antalet registrerade terrängfordon 252 641 av vilka ca 85 procent i de sex nordligaste länen. Endast ett fåtal av dessa uppfyller de i delmålet angivna bullerkraven. Regeringens bedömning är att delmålet är möjligt att uppnå om genomförande av åtgärder påskyndas. Bedömningsunderlaget är emellertid ofullständigt. För att kunna bedöma möjligheten att uppnå delmålet behöver åtgärder vidtas.

#### *Åtgärder*

Vägverket har åtagit sig att undersöka möjligheterna att i statistiken få med bullerprestanda på terrängskotrarna för att löpande kunna följa upp hur stor andel av skoterbeståndet som uppfyller delmålet bullerkrav. Åtgärden utryms inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Genom enkätundersökning bör användningen av terrängskotrarna i fjällområdet närmare kartläggas, eftersom omfattningen av användningen har betydelse för den totala bullerstörningen för ett område. Regeringen avser att ge berörda länsstyrelser i fjälläna i uppdrag att utföra enkätundersökningar om skoteranvändningen.

Naturvårdsverket redovisade under våren 2004 regeringsuppdraget Frivillig miljöklassystem för snöskotrar (dnr M2004/886/Mk). Av redovisningen framgår att bullerkraven enligt EG:s maskindirektiv (98/37/EG) inte ger några bullerbegränsningar alls. Det innehåller bara ett krav på information ifall föraren utsätts för hälsoskadligt buller och att snöskotern inte bullrar mer än det stora antalet snöskotrar. Ett annat hinder är att direktivet för omgivningsbuller från maskiner (2000/14/EG) omfattar snöskotrar, men inte anger några bullerkrav för dessa.

Snöskotrar som uppfyller högt ställda bullerkrav kostar mer än andra och ett frivilligt miljöklassystem måste därför vara kopplat till attraktiva incitament för att en köpare skall välja det dyrare alternativet. Naturvårdsverkets slutsats är att om Sverige av miljöskäl vill ställa formella krav på snöskotrarna måste kraven vara gemensamma inom EU. Eftersom snöskotrar nästan uteslutande används i den nordligaste delen inom gemenskapen, avser regeringen att låta utforma ett förslag om sådana krav och framlägga det till kommissionen. Sverige har i kommissionens arbetsgrupper tagit initiativ till att emissions- och bullerkrav för snöskotrar inkluderas i de berörda EG-direktiven. Ytterligare bullermätningar behöver genomföras för nya skotermodeller för att avgöra om de uppfyller bullerkravet lägre än 73 dBA eller om det finns behov av teknikutveckling för att nå denna bullernivå. Denna fråga kan lämpligen tas upp i samband med EU-harmonisering av bullerreglerna. Ytterligare åtgärder kommer att behandlas i den transportpolitiska propositionen.

### *Flygverksamheten*

Luftfartsverket och Naturvårdsverket har till regeringen lämnat skrivelserna Förslag till förändringar i lagstiftningen vad avser flygverksamheten i fjällområdet (dnr M2003/2995/Na). Skrivelsen är en komplettering till de förslag att minska buller från flygverksamheten som togs upp i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) under delmål 2 under *Storslagen fjällmiljö*.

Verken föreslår ändring i terrängkörningsföreläggningen så att regeringen beslutar om förbud mot start och landning med flygfarkoster i regleringsområden A och B och länsstyrelserna ges möjlighet att ge dispens eller meddela undantag för vissa områden.

Även reglerna om överflygning på låg höjd med hänsyn till naturvårdsintresset behöver förtydligas, enligt verken.

Regeringen har för avsikt att noga följa utvecklingen när det gäller buller från luftfartyg i de områden som omfattas av delmål 2. Regeringen avser att införa en skyldighet för flygoperatörerna att beträffande dessa områden redovisa uppgifter om den flygverksamhet som där sker: exempelvis om antalet starter och landningar, start- och landningsplatser samt färdväg. Rapporteringsskyldigheten vidtas i syfte att klarlägga vilka flygverksamheter som sker i dessa områden och därmed få en bättre bild

av bullersituationen och utvecklingen beträffande denna. Vägledande för hur rapporteringen skall utformas är enkelhet och att företagen i möjligaste mån skall kunna använda redan existerande information om antal flygningar t.ex. i företagens bokföring. Ett flertal, elektroniska eller på andra sätt, möjligheter för rapportering skall därmed övervägas i syfte att inte i onödan öka företagens administrativa kostnader. Om det visar sig att behov föreligger avser regeringen att senast 2007 återkomma med ytterligare åtgärder för att delmål 2 skall kunna uppnås.

#### 18.4 Delmål 3 om natur- och kulturvärden

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet kan nås förutsatt att inventeringsarbetet genomförs och innehållet i skötselplaner för nationalparker och naturreservat inbegriper även kulturmiljövärden.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Miljömålsrådets förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Stora områden i fjällen är redan skyddade som naturreservat eller nationalparker. Mer sällan anges i beslut om skötselplaner för nationalparker och naturreservat vilka kulturmiljövärden som finns och hur de skall skötas och restaureras. För att höja kunskapsnivån behöver kompletterande inventeringar göras. Samtidigt behöver perspektiven på kulturmiljöerna breddas när det gäller kulturmiljöns värden samt förhållningssättet till ”långsiktigt skydd” av dessa miljöer. Skyddet av vattenmiljöerna behöver förbättras och skyddet kvarstå för de utbyggda vattenområden i fjällen. Det behövs även skötselplaner för uthålligt fiske. Det bör framhållas att delmålet även omfattar skogsmiljöer med sådana höga värden i området ovan gränsen för fjällnära skog.

Vår fjällvärld utgör också en värdefull tillgång för natur- och kulturismen. I regeringens proposition En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk turistnäring (proposition 2004/05:56) aviseras uppdrag till ett antal länsstyrelser om att se närmare på hur naturvård och utveckling av natur- och kulturism ömsesidigt kan stödja varandra och om att ta fram länsvisa program för hur skyddade områden och annan natur kan och bör nyttjas för hållbar turism. Dessa uppdrag har stark bäring på delmålet ovan.

**Regeringens bedömning:** Delmål 4 bör fortfarande ha följande lydelse:

Senast år 2005 skall åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

Delmålet kommer att nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet har föreslagit att delmålet omformuleras så att det anger ett resultat i form av att andelen hotade arter skall ha minskat och inga fler arter ha försvunnit. Regeringen finner att förslaget till delmål 2 om minskad andel hotade arter (avsnitt 20.2) under *Ett rikt växt- och djurliv* ersätter detta förslag.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket har föreslagit ett nytt samlat delmål om hotade arter under det nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, med motsvarande formulering som Miljömålsrådets förslag.

**Remissinstanserna:** Inga specifika synpunkter framförs.

**Skälen för regeringens bedömning:** Delmålet bedöms kunna nås till 2005 om arbetet intensifieras. Slutlig uppföljning av delmålet bör ske inom ramen för nästa fördjupade utvärdering. Det fortsatta arbetet med att ta fram och att genomföra åtgärdsprogram blir ett viktigt led i arbetet med att nå det nya delmålet 2 om minskad andel hotade arter under *Ett rikt växt- och djurliv*. Det kan konstateras att antalet hotade arter i fjällen är lägre än i andra landskap och för många av dem finns redan åtgärdsprogram.

## 18.6 Kommande fördjupade utvärdering

Kunskapen om miljö tillståndet i fjällen är bristfällig. Det går enbart att indirekt bedöma riskerna för skador i relation till antalet terrängfordon och antalet renar. Fungerande metod för renbetesinventering behöver tas fram för att kunna bedöma renbetets inverkan på fjällmiljön. Samebyarnas miljöplaner behöver redovisas för att kunna lösa frågorna om markanvändningen i fjällen. Det regionala miljö- och hushållningsprogrammet är också bra hjälpmedel därtill och bör analyseras inför nästa fördjupade utvärdering.

### *Konsekvenser*

I dagens samhälle är tystnaden en bristvara. Människor från bullerstörda områden söker sig till fjällen för att uppleva den storslagna naturen och njuta av tystnaden, som fortfarande finns i fjällvärlden. Besökarna ger arbetstillfällen till de bofasta och nöjda turister sprider vidare ryktet om den vackra fjällvärlden med flera besökare som följd. De flesta av turisterna vill dock inte leva vildmarksliv utan önskar ta sig bekvämt till sina destinationsorter och skapar arbetstillfällen för de turistföretag som transporterar turister. Även om tystnaden är en bristvara i vårt land, bör inte regleringen bli så omfattande att förutsättningar för turistnäringen all-

varligt försämras. Det bör vara möjligt att kombinera tysta områden med Prop. 2004/05:150  
vissa möjligheter även för rörelsehindrade att ta sig till dem.

## 19 God bebyggd miljö

### Av riksdagen fastställt miljö kvalitetsmål

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

För miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* har tio delmål fastställts:

1. Planeringsunderlag
2. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse
3. Buller
4. Uttag av naturgrus
5. Avfall
6. Avfallsdeponier
7. Energianvändning m.m. i byggnader
8. God inomhusmiljö
9. Matavfall från hushåll, restauranger m.m.
10. Matavfall från livsmedelsindustrier m.m.

**Regeringens bedömning:** Det är osäkert om miljö kvalitetsmålet kan nås inom en generation.

Miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* bör inte breddas att omfatta även delaktighet, trygghet och tillgänglighet.

**Miljö kvalitetsmålet bakgrund och innebörd:** Bakgrunden till miljö kvalitetsmålet redovisades i kapitel 20 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Enligt regeringens bedömning i den propositionen och kompletterat enligt nedan innebär miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* i ett generationsperspektiv bl.a. följande:

- Den bebyggda miljön ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att alla människor ges möjlighet till ett rikt och utvecklande liv och så att omfattningen av människors dagliga transporter kan minska.
- Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden värnas och utvecklas.
- En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur utvecklas, både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse.

- Boende- och fritidsmiljön, samt så långt möjligt arbetsmiljön, uppfyller samhällets krav på gestaltning, frihet från buller, tillgång till solljus, rent vatten och ren luft.
- Natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek, rekreation, lokal odling samt ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses.
- Den biologiska mångfalden bevaras och utvecklas.
- Transporter och transportanläggningar lokaliseras och utformas så att skadliga intrång i stads- eller naturmiljön begränsas och så att de inte utgör hälso- eller säkerhetsrisker eller i övrigt är störande för miljön.
- Miljöanpassade kollektivtrafiksystém av god kvalitet finns tillgängliga och förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda.
- Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.
- Mark- och vattenområden är fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroreningar.
- Användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och främst förnybara energikällor används.
- Andelen förnybar energi har ökat och skall på sikt svara för den huvudsakliga energitillförseln.
- Naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet.
- Naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet bevaras.
- Den totala mängden avfall och avfallets farlighet minskar.
- Avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.

**Miljömålsrådets förslag:** Miljömålsrådet föreslår att miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* breddas, så att fler aspekter än de som f.n. tas upp i delmålen beaktas, däribland delaktighet, trygghet och tillgänglighet. Rådet anser att Boverket bör få i uppdrag att närmare utreda vilka aspekter som bör lyftas in i miljökvalitetsmålet.

**Remissinstanserna:** Remissinstansernas synpunkter på Miljömålsrådets förslag att vidga miljökvalitetsmålet är blandade. Ett stort antal remissinstanser anser att målet bör breddas till att även gälla delaktighet, trygghet och tillgänglighet, eftersom sådana frågor utgör grundstenar i en god bebyggd miljö. Remissinstanserna föreslår även andra aspekter som skulle kunna läggas till miljökvalitetsmålet, däribland mobilitet och elektromagnetiska fält i inomhusmiljön. Flera remissinstanser påpekar dock att målet redan upplevs som spretigt och att en ytterligare vidgning kan förstärka detta intryck och göra strukturen otydlig. Synpunkten framförs också att miljömålspropositionen inte är rätt forum att driva frågorna om delaktighet, trygghet och tillgänglighet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är enligt Miljömålsrådet osäkert om hela miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* kan nås inom en generation. Rådet anför att kommuner och länsstyrelser är viktiga för att miljökvalitetsmålet skall kunna nås. Bristande resurser, särskilt i mindre kommuner, är ett allvarligt hinder för måluppfyllelsen, liksom bristande kartläggning av problemen. Flera av delmålen handlar om frågor som rör tekniska försörjningssystem, t.ex. buller från trafiken, materialförsörjning, avfall och energianvändning i byggnader. Även andra ”mjuka” aspekter än dessa behöver tillgodoses för att miljökvalitetsmålet skall uppnås. Regeringen delar rådets bedömning.

Regeringen anser att aspekterna om delaktighet, trygghet och tillgänglighet är viktiga, men att de inte bör inarbetas i de enskilda miljökvalitetsmålen eftersom dessa i huvudsak beskriver den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Synergieffekter för dessa aspekter inom ramen för miljömålsarbetet berörs dock bl.a. i avsnitt 21.4. Därtill hantearas aspekterna redan i andra sammanhang och det arbetet skulle kompliceras av att även behandla dem här. Delaktighet och trygghet berörs exempelvis i de elva nationella folkhälsomålen i propositionen Mål för folkhälsan (prop. 2002/03:35, bet. 2002/03:SoU7, rskr. 2002/03:145) samt i de storstadspolitiska målområdena i propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, skr. 1998/99:34). Tillgänglighet omfattas bl.a. av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). Vidare bedömer regeringen att aspekterna är av sådan karaktär att de inte kan tillgodoses genom enbart förändringar i den bebyggda miljön.

Regeringen överväger dock att inför nästa fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen se över vilka sociala dimensioner som har beröringspunkter med *God bebyggd miljö* och analysera betydelsen av dessa aspekter för måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet. Vidare ämnar regeringen låta belysa om ytterligare delmål behövs för att innebörden av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* i ett generationsperspektiv enligt ovan skall kunna uppnås.

## 19.1 Ändrad precisering av miljökvalitetsmålets innebörd

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålets innebörd omformuleras i följande delar.

- Användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och främst förnybara energikällor används.
- Andelen förnybar energi har ökat och skall på sikt svara för den huvudsakliga energitillförseln.



**Skälen för regeringens bedömning:** Den första punktens tidigare lydelse var: Prop. 2004/05:150

- Användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt och främst förnybara energikällor används.

Ändringen innebär att när miljökvalitetsmålet är uppnått utnyttjas viktiga resurser på ett effektivare sätt än i dag. Den tillagda punkten beskriver ett tillstånd för energiförsörjningen som visar att Sverige är på väg mot det energisystem som behövs för att till 2050 uppnå *Begränsad klimatpåverkan*.

## 19.2 Ändrat delmål 1 om planeringsunderlag

**Regeringens förslag:** Delmål 1 skall ha följande lydelse:

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 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, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftssändamål, samt hur andelen hårdgjord yta i dessa miljöer fortsatt begränsas.
- 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.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådet har inte lämnat några förslag till ändringar eller kompletteringar av delmålet.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte närmare kommenterat delmålet.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålets nuvarande lydelse är:

Senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:

- hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,
- hur kulturhistoriska och estetiska värden skall tas till vara och utvecklas,
- hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas,
- hur energianvändningen skall effektiviseras, hur förnybara energiresurser skall tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft skall främjas.

Kommunerna är de viktigaste aktörerna för att delmålet skall uppnås, eftersom de har det huvudsakliga ansvaret för den fysiska planeringen. Arbetet med översiktlig fysisk planering enligt plan- och bygglagen (PBL) varierar i landets kommuner. Nästan två tredjedelar av kommunerna har fortfarande kommuntäckande översiktsplaner som antogs i början av 1990-talet. Många av dessa kommuner har dock påbörjat arbetet med den andra omgången översiktsplaner eller arbetat med fördjupningar av översiktsplanerna. I de kommuner där aktiviteten är låg kan detta enligt Miljömålsrådet till stor del kopplas till resurs- och kompetensbrist. Ett flertal länsstyrelser påtalar också bristande resurser i form av ekonomi och tid. Detta försvårar länsstyrelsernas möjlighet att arbeta fram regionala underlag och att stödja kommunerna i deras planering. Dessa faktorer gör det enligt Miljömålsrådet osäkert om delmålet kan nås.

Regeringen avser därför att ge berörda centrala myndigheter i uppdrag att ge ytterligare vägledning och stöd till länsstyrelserna och kommunerna i deras arbete med planeringsunderlag. Vidare har PBL-utredningen (dir. 2002:97) i uppdrag att utarbeta förslag som främjar kommunal och regional samverkan för att förbättra fysisk planering inte minst med avseende på trafikplanering. Som framgår av avsnitt 21.1.6 avser regeringen även att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda aktörer kartlägga omfattningen av miljömålsarbetet i kommunerna. Denna kartläggning bedöms ge värdefull information om hur stödet till länsstyrelser och kommuner bör utformas. Andra pågående arbeten nationellt och på EU-nivå med nära koppling till delmålet beskrivs närmare i En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, se avsnitt 21.4.5. Delmålet berörs även i En strategi för effektivare energianvändning och transporter, avsnitt 21.2.

Den föreslagna ändringen i den första strecksatsen tydliggör vikten av planering för ett minskat transportbehov.

#### *Ny formulering av strecksats om grön- och vattenområden*

I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:171) bedömde regeringen att den tätortsnära naturens ställning i förhållande till annan mark- och vattenanvändning bör stärkas, inte minst med hänsyn till friluftslivet. Detta gäller större städer i allmänhet och storstadsregionerna i

synnerhet. I skrivelsen framhålls kommunala naturvårdsprogram som strategiskt för att delmålet om planeringsunderlag skall kunna nås.

Som ett led i uppföljningen av skrivelsen har regeringen under 2004 initierat en särskild satsning på lokala och kommunala naturvårdsprojekt. Vidare har regeringen gett de tre länsstyrelserna i storstadsregionerna i uppdrag att i samarbete med kommunerna genomföra bevarandeprogram för de mest värdefulla områdena för friluftsliv och naturvård. Trots dessa insatser bedömer regeringen att det krävs fortsatta åtgärder för att nå delmålet i denna del. I detta sammanhang bör även vikten av samverkan mellan natur- och kulturmiljöarbetet uppmärksammas. En viktig åtgärd, i linje med vad som anförs i skrivelsen, är att uppmuntra fler kommuner att ta fram heltäckande kommunala naturvårdsprogram, som också bör innefatta friluftslivets intressen. Därför föreslår regeringen att denna del av delmålet ändras och förtydligas.

Regeringen bedömer vidare att skrivningen om att andelen hårdgjord yta i värdefulla grön- och vattenområden inte skall öka bör omformuleras. Det är fortsatt viktigt att andelen hårdgjord yta i dessa miljöer hålls begränsad men samtidigt bör det finnas en flexibilitet som innebär att det inte blir konflikt med andra vitala samhällsintressen. Syftet med skrivningen uppnås med den nu omformulerade strecksatsen om grön- och vattenområden och med de strecksatser under delmålet som beskriver utgångspunkten för och inriktningen av den fysiska planeringen. De problem som hänger samman med en hög andel hårdgjord yta i städer och tätorter bör fortsatt uppmärksammas i samband med kommunernas strategiska planeringsarbete och då utifrån fler aspekter än de som avser hur grönstrukturen skall utvecklas.

Förslaget till ändring av delmålet är även i linje med OECD:s rekommendation nummer 35 (se bilaga 2), då man anser att Sverige skall "utforma och skydda flera grönområden i eller nära städerna och prioritera områden som kan erbjuda fritidstjänster samtidigt som miljön skyddas".

### 19.3 Ändrat delmål 2 om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

**Regeringens förslag:** Delmål 2 skall ha följande lydelse:

Bebyggelsens kulturhistoriska värden skall senast år 2010 vara identifierade och ha en långsiktigt hållbar förvaltning.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådet har inte lämnat några förslag till ändringar eller kompletteringar av delmålet.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte lämnat några förslag till ändringar eller kompletteringar av delmålet. Regeringens förslag och bedömning sammanfaller dock i huvudsak med synpunkterna från de remissinstanser som kommenterat delmålet.

*Riksantikvarieämbetet* påtalar att tonvikten på "skydd" av områden och byggnader är problematisk från kulturmiljösynpunkt, eftersom det är

bruket och förvaltningen av den fysiska miljön samt förståelse och förankring hos berörda aktörer som är utgångspunkten för ett gott omhändertagande av kulturvärdena. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* saknar en definition av vad som avses med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Länsstyrelsen är osäker på om här enbart avses den bebyggelse som är intressant från ett riksperspektiv, eller om varje region är fri att tolka detta utifrån vad som anses vara lokalt värdefullt i förhållande till den egna omgivningen. *Chalmers tekniska högskola* anser att delmålet behöver ytterligare bearbetning med hänsyn till problemens komplexitet. Kulturhistoriska värden omfattar mer än byggnader och berör alla byggda miljöer. Begreppen ”skydd” och ”bevarande” måste kunna förenas med användbarhet och miljöanpassning. *Göteborgs kommun* menar att en helhetssyn på kulturmiljön och landskap behöver utvecklas. Att bevara kulturmiljön finns med i flera av miljökvalitetsmålen, men konkreta och kvantifierbara delmål behövs för att nå dem.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

Delmålet nuvarande lydelse är:

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.

Frågan om skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen har belysts i Kulturbebyggelseutredningen i betänkandena De norrländska kyrkstäderna (SOU 2003:81) och K-märkt: Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (SOU 2004:94). Utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet. Frågor kring den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen skall också belysas av PBL-utredningen (dir. 2002:97) i den pågående översynen av plan- och bygglagstiftningen som skall redovisas i juni 2005.

För att nå delmålet krävs enligt Miljömålsrådets bedömning att kommunerna arbetar aktivt med att skydda såväl hela bebyggelsemiljöer som enskilda byggnader. Miljömålsrådet anser att det utan krafttag blir mycket svårt att nå delmålet.

Regeringen bedömer att fler och kompletterande insatser behövs. Delmålet behöver förtydligas och ett breddat perspektiv anläggas dels på identifiering av värden i kulturmiljön, dels på begreppet ”långsiktigt skydd”. Insatser behövs för att skapa förutsättningar för goda förvaltningsbetingelser av bebyggelsemiljöer med kulturhistoriska värden. Användningen och förvaltningen av kulturmiljöerna är viktiga delar i det långsiktiga skyddet. Kulturmiljön behöver därför kopplas tydligare till den lokala och regionala utvecklingen och arbetet med att skapa en god livsmiljö och hög livskvalitet. Kommunernas strategiska ställningstaganden är viktiga i detta sammanhang. Regeringen bedömer att de senaste årens utveckling av kulturarvs- och kulturmiljöarbetet har skapat goda förutsättningar för den breddning av perspektiven på kulturmiljöns värden som den föreslagna förändringen av delmålet innebär.

Målet att den värdefulla bebyggelsen skall vara identifierad till 2010 förutsätter en utvecklad syn kring definitionen av kulturhistoriskt värde. Delmålet skall inte uppfattas så att endast en viss mängd en gång för alla utpekad bebyggelse har kulturhistoriskt värde, medan övrig bebyggelse saknar sådana kvaliteter. Värdet hos kulturmiljöer är i stället i hög grad avhängigt kunskapen om, intresset för och användandet av de kulturhistoriska miljöerna. Genom förslaget till förändrat delmål poängteras kulturmiljöns kvalitativa aspekter.

Att identifiera bebyggelsens kulturhistoriska värden förutsätter en medvetenhet om kulturarvets bredd och möjligheter. Synen på vilka miljöer som är kulturhistoriskt värdefulla förändras med ökad kunskap och som en följd av samhällsutvecklingen. Det stora värdet i kulturarvet ligger just i mångfalden. De byggnader och miljöer som i dag är byggnadsminnen och riksintressen för kulturmiljövården avspeglar bara en del av bredden i kulturarvet och historien. Industrisamhällets och det moderna samhällets kulturmiljöer är t.ex. underrepresenterade i dagens kulturmiljöarbete. Likaså är kopplingen mellan skyddad bebyggelse och den regionala kulturmiljöprofilen i många fall svag. Det är av samma skäl viktigt att tydligare uppmärksamma både kvinnors och mäns historia i kulturmiljöerna.

Genom förslaget till förändrat delmål betonas vikten av att samhället fortlöpande definierar och tar ställning till kulturmiljöns kvaliteter, förutsättningar och möjligheter. Bedömningen bör ta hänsyn till såväl miljömässiga som ekonomiska och sociala faktorer. Regeringen menar därför att bebyggelsens kulturhistoriska värden inte bör kvantifieras i delmålet.

### *Långsiktigt hållbar förvaltning*

I den nya formulering av delmålet som regeringen föreslår skall texten om ett program för skydd av de kulturhistoriska värdena utgå. Skälet till detta är att målet täcks in av delmål 1 om planeringsunderlag, vari det slås fast att fysisk planering och samhällsbyggande senast 2010 skall grundas på program och strategier för hur kulturhistoriska och estetiska värden skall tas till vara och utvecklas. Regeringen menar att delmål 2 skall betraktas som en precisering och fördjupning av delmål 1 vad avser kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. För att stödja detta har Riksantikvarieämbetet fått i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter utarbeta en strategi för arbetet med att bevara, utveckla och bruka den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Som ett led i framtagandet av strategin behöver utvecklings- och utbildningsinsatser genomföras med syfte att höja de offentliga aktörernas kunskap och kompetens inom området.

Regeringen föreslår också att begreppet "långsiktigt skydd" förtydligas och vidgas till "långsiktigt hållbar förvaltning". Skälet till detta är att synen på vad som kan betraktas som "långsiktigt skydd" i olika sammanhang behöver breddas. Det bästa skyddet på lång sikt består av en allmän förståelse och intresse för samt kunskap om kulturarvets och kulturmiljöns värden, förutsättningar och möjligheter. Skyddsregleringar med restriktioner som byggnadsminnesförklaring, områdesbestämmelser och

reservatsbildning med flera är viktiga och nödvändiga kompletterande instrument, inte minst för att uppmärksamma värdet hos kulturhistoriska byggnader och miljöer. Arbetet med att vidareutveckla användningen av dessa instrument behöver fortsätta.

Kulturmiljön är en gemensam tillgång som förutsätter en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling. Kulturarvet och kulturmiljöerna är en resurs som kan och bör användas i syfte att skapa en god och attraktiv livsmiljö och hög livskvalitet. Kulturmiljön behöver därför integreras i arbetet med lokal och regional utveckling. Användningen av begreppet "långsiktigt hållbar förvaltning" betonar vikten av ett helhetsperspektiv som omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.

#### *Kommunernas betydelse*

En mycket stor del av de beslut som rör den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen fattas på kommunal nivå. Kommunernas arbete och strategiska ställningstaganden är därför avgörande för en långsiktigt hållbar förvaltning av kulturmiljöns värden. Ökat fokus behöver därför läggas på att skapa förutsättningar för goda förvaltningsbetingelser av bebyggelsemiljöer med kulturhistoriska värden. Kulturmiljön är en viktig tillgång och utvecklingsfaktor som kan bidra till synergieffekter inom andra samhällsområden. Dessa effekter ger kommunerna incitament till att prioritera arbetet och kompetensförsörjningen inom området.

#### *Delaktighet och ansvar*

Ansvaret för kulturmiljön delas av alla. Detta inbegriper också den långsiktigt hållbara förvaltningen av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Kulturmiljöaspekterna måste därför i ökad utsträckning integreras i olika verksamheter i samhället, exempelvis genom miljöledningssystem. Fortsatt användning av kulturmiljöer måste också stimuleras genom att hänsynsfulla förändringar och anpassningar efter nya behov möjliggörs. Regeringen anser att det är särskilt angeläget att uppmuntra till och skapa förutsättningar för samverkan kring kulturmiljön mellan offentligt arbete och frivilliga insatser av fastighetsägare, företag och ideella föreningar. Projektet Agenda kulturarv ([www.agendakulturarv.se](http://www.agendakulturarv.se)), som pågick under perioden 2001–2003, har skapat goda förutsättningar för en vidareutveckling av detta arbete.

## 19.4 Delmål 3 om buller

**Regeringens bedömning:** Delmål 3 bör fortfarande ha följande lydelse:

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.

Delmålet blir svårt att nå.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådets förslag om buller överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Rådet föreslår att delmålet ses över så att större fokus läggs på hälsoeffekter och antalet människor som är störda av buller, t.ex. i samhället, buller från fasta installationer och på att skydda de områden som ännu kan betraktas som tysta områden för rekreation.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser lyfter fram bullerfrågorna. Flertalet remissinstanser, däribland flera länsstyrelser och kommuner, stödjer förslaget om att bredda delmålet så att även andra bullerkällor än trafik skall beaktas. *Vägverket* delar uppfattningen att delmålet bör ses över med större fokus på hälsoeffekter och att nödvändig kunskap tas fram om samband mellan dels buller och störning, dels mellan denna störning och dess samhällsekonomiska konsekvenser.

*Villaägarna* delar uppfattningen att breddning av målet bör ske. Det är dock viktigt att sträva mot att minska antalet människor som i sina bostäder är störda av trafikbuller överstigande riktvärdena. *Forskningsprogrammet Ljudlandskap för bättre hälsa* inom ramen för Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra, verksamhet föreslår att miljökvalitetsnormer införs för tysta utomhusmiljöer, bl.a. för en tyst sida i bostadsbebyggelsen och att internationella överenskommelser träffas beträffande bulleråtgärder för att minska emissioner. *Institutet för miljömedicin*, som också delar uppfattningen att ljudmiljön i större utsträckning bör beaktas i samhällsplaneringen, anser att underlaget om miljöfaktorer påverkan på människors hälsa är mycket bristfälligt, både i fråga om orsakssamband och exponering och att det behövs ytterligare forskning vad gäller t.ex. hälsoeffekter av buller.

### Skälen för regeringens bedömning

Trafikbuller är ett stort folkhälsoproblem, särskilt i större tätorter. Omkring två miljoner människor i Sverige bedöms vara utsatta för trafikbuller som överskrider de av riksdagen antagna riktvärdena utomhus vid bostaden. Cirka 80 procent av trafikbullret kommer från vägtrafiken. Trafikverket beräknas ha åtgärdat de mest bullerutsatta bostäderna inom ett par år. Många kommuner saknar däremot, enligt Miljömålsrådets bedömning, nödvändiga handlingsprogram för åtgärder i det kommunala vägnätet.

Antalet exponerade för trafikbuller över riktvärdena bedöms totalt sett ha ökat sedan 1998. Detta beror bl.a. på att trafiken på våra vägar har ökat. Prognoserna för den framtida trafikutvecklingen pekar dessutom på en fortsatt trafikökning fram till 2010. Trots omfattande åtgärder medför trafikökningen att delmålet för trafikbuller blir svårt att nå. Ännu svårare blir det att uppnå generationsmålet att människor inte skall utsättas för skadliga bullerstörningar.

Delmålet omfattar endast trafikbullerstörningar. Störningar från andra bullerkällor, t.ex. från hissar och tekniska försörjningssystem, är också vanligt förekommande. Byggnadsmiljöutredningen (dir. 2004:16) har bl.a. därför haft till uppgift att föreslå delmål för buller i inomhusmiljön. Utredaren har redovisat sina överväganden och anger att det saknas kunskaper som kan bilda underlag för att föreslå delmål för inomhusbuller.

Regeringen anser att det är angeläget att delmålet ses över och att större fokus läggs på hälsoeffekter och antalet människor som är störda av buller från olika slags källor. Regeringen avser därför att i samråd med berörda myndigheter och övriga intressenter ta fram kompletterande underlag som kan ligga till grund för en omformulering av delmålet. I avvaktan på sådant underlag bör dock den nuvarande formuleringen av delmålet kvarstå.

### *Åtgärder*

För att minska antalet bullerstörda och för att bevara relativt tysta områden krävs bättre underlag för planering och beslut om bl.a. bostadsbyggande och infrastruktur. Som beslutsunderlag behövs såväl kartläggning av de nuvarande förhållandena som handlingsprogram för framtida planering och åtgärdsprogram för att komma till rätta med problemen. Den kommunala översiktsplanen kan vara ett användbart instrument i det långsiktiga arbetet för en god ljudmiljö. Därtill bidrar även EG-direktivet om omgivningsbuller som har införlivats i svensk lagstiftning genom förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Förordningen syftar till att samordna arbetet med buller genom gemensamma bullermått, kartläggnings- och bedömningsmetoder, information till allmänheten och fastställda åtgärdsprogram. Enligt förordningen skall kommuner med mer än 250 000 invånare senast 2007 ha kartlagt omgivningsbullret inom kommunen och senast 2008 ha upprättat åtgärdsprogram. Kommuner med mer än 100 000 invånare skall ha utfört motsvarande uppgifter före 2012 respektive 2013. Miljömålsrådet föreslår att kartläggning och åtgärdsprogram tas fram för svenska tätorter med mer än 50 000 invånare. Regeringen anser att en nationell utvidgning enligt Miljömålsrådets förslag bör övervägas först när erfarenhet vunnits av den första etappens kartläggning och åtgärdsprogram.

Det är viktigt att frågan om buller omhändertas i samband med planering och byggande av bostäder. Därför har Boverket haft regeringens uppdrag att utarbeta en vägledning för bl.a. kommunerna i frågor som rör tillämpningen av riktvärdena för buller vid planering för och byggande av bostäder. Boverket redovisade den 30 oktober 2004 uppdraget.

Rådet föreslår vidare att större fokus bör läggas på åtgärder som dämpar buller vid källan. Trafikbuller är ett gemensamt problem inom EU och arbete för att finna former för att dämpa buller redan vid källan pågår. Kommissionen kommer bl.a. under 2005 att intensifiera arbetet med att minska buller från vägtrafiksektorn, med utgångspunkt från pågående arbete i expertgruppen för FN:s ekonomiska kommission för Europa, UN/ECE. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Miljömålsrådet föreslår vidare att ett nationellt kunskapscentrum och nätverk mellan kommuner och regioner bör bildas. Detta centrum bör bl.a. ha till uppgift att sprida forskningsresultat, erfarenheter och goda exempel. Regeringen anser dock att det av Naturvårdsverkets instruktion framgår att verket skall ha ett övergripande och samordnande ansvar för omgivningsbuller. Kunskapsförsörjning när det gäller buller ingår således i verkets uppgifter.

Buller i fjällen behandlas i avsnitt 18.2.



**Regeringens förslag:** Delmål 4 skall ha följande lydelse:

År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år.

**Regeringen bedömning:** Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* föreslår att man bör överväga att dela upp delmålet om uttag och återvinning av naturgrus. *Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI)* för fram tankar i linje med regeringens förslag till ändring av delmålet, då man konstaterar att möjligheterna att använda återvunnen ballast beror på tillgången till material att återvinna. Det är därför mindre meningsfullt att ha ett mål för hur stor andel av ballasten som skall vara återvunnet material. SBMI föreslår att målet i stället omformuleras till att gälla en maximal mängd material som kan deponeras.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Delmålet nuvarande lydelse är:

År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgöra minst 15 % av ballastanvändningen.

Sedan snart 20 år samverkar teknikutveckling och ökat miljömedvetande med lagstiftning och planering för att minska naturgrus användningen. Andelen naturgrus av ballastleveranser har mer än halverats sedan 1987 och antalet täkter där tillstånd givits har minskat kraftigt. Samtliga länsstyrelser har nu fastställt regionala mål för naturgrusuttag och summan av länsstyrelsernas mål möter det nationella målet. Därtill har man inom SBMI beslutat att naturgrus skall ersättas med krossmaterial där detta är tekniskt möjligt. Sveriges geologiska undersökning (SGU) bedömer att det långsiktiga behovet av naturgrus är mindre än 3 miljoner ton per år. Ett viktigt verktyg för att nå målet om naturgrusuttag är den modell för regional materialförsörjningsplanering som SGU har utvecklat, där både ballast- och grundvattentillgångar värderas. Modellen bör kunna utgöra ett stöd för kommunernas översiktliga planering, för planeringsarbetet vid företag i ballastbranschen och för länsstyrelserna i tillståndsprövningen av täkter. Detta är ett viktigt steg för delmålet om naturgrus, eftersom många beslut som rör grustäkter i dag grundas på föråldrade planeringsunderlag. Regeringens bedömning är att delmålet kommer att nås när det gäller uttaget av naturgrus.

Vad gäller återanvändning av ballastmaterial har det visat sig vara svårt att följa utvecklingen. Begreppet återanvänt material tolkas på olika sätt och det är i vissa fall svårt att definiera om ett material har tagits fram särskilt för det aktuella ändamålet eller om det är en restprodukt från en annan verksamhet. Därtill går det inte att utifrån den yttre karak-

tären på ett ballastmaterial att avgöra om det är ett material som har brutits direkt från täkt eller om det är en restprodukt. Möjligheten att använda återvunnen ballast styrs dessutom av tillgången till material att återvinna inom miljömässigt och ekonomiskt rimliga transportavstånd. Regeringen anser därför att delen om återanvändning av ballastmaterial skall utgå och avser att vidta åtgärder för att en mer ändamålsenlig formulering som syftar till ökad återanvändning av ballast skall tas fram. Denna del av delmålet bör om möjligt uttryckas i maximal andel eller mängd ballastmaterial som får deponeras. Möjligheten att målet integreras i delmålet om avfall bör undersökas, eftersom detta delmål fokuserar på att tillvarata den resurs som avfall av olika slag utgör.

Regeringen konstaterar också att förutsättningar kommer att skapas för att öka återvinning och återanvändning av ballastmaterial, bl.a. genom de riktlinjer som Naturvårdsverket tar fram för bedömning av återanvändbarhet av ballastmaterial från miljösynpunkt. I propositionen En effektivare miljöprövning (prop. 2004/05:129, bet. 2004/05:MJU15) har regeringen föreslagit förändringar i tillståndsprövningen av täkter, som bedöms öka möjligheterna att återanvända ballastmaterial.

## 19.6 Nytt delmål om avfall

**Regeringens förslag:** Delmål 5, 9 och 10 skall upphöra att gälla och ersättas av ett nytt delmål. Det nya delmålet skall få följande lydelse:

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 fosföroreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan nås om ytterligare åtgärder vidtas.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Naturvårdsverket har i rapporten Giftfria och resurssnåla kretslopp (rapport 5368) föreslagit att delmålet ändras till ett övergripande delmål med syftet att styra mot ökad resurshushållning och minskad miljöpåverkan. De övriga avfallsrelaterade delmålen föreslås flyttas från miljömålsstrukturen till den nationella avfallsplan som regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att ta fram. Verket föreslår alternativt att ett delmål om materialåtervinning av hushållsavfall införs, vilket överensstämmer med regeringens förslag. Naturvårdsverkets förslag i rapport 5214 om återföring av fosfor ur avlopp överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Naturvårdsverket föreslår dock att även återföring av andra näringsämnen skall ingå i målet utöver fosforföreningar.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker Miljömålsrådets förslag att sammanföra delmålen om återvinning av matavfall med delmål 5. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Stockholms kommun* anser att ett delmål med flera strecksatser innebär svårigheter vid uppföljning av delmålet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* saknar ett ställningstagande om eventuell målsättning för mängden deponerat avfall efter 2005.

Flertalet remissinstanser anser att det föreslagna övergripande delmålet i Naturvårdsverkets rapport om giftfria och resurssnåla kretslopp är för generellt och opreciserat för att vara uppföljningsbart. Vad gäller förslaget om materialåtervinning av hushållsavfall i samma rapport är *Renhållningsverksföreningen* emot förslaget och menar att det inte finns tillräckligt med underlag för att specificera valet av återvinningsförfarande. *Återvinningsindustrierna* stöder förslaget om delmål för materialåtervinning.

*Länsstyrelsen i Skåne län*, *Statens jordbruksverk*, *Boverket*, *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Stockholm Vatten AB*, *Renhållningsverksföreningen* och *Svenskt Vatten* tillstyrker förslaget i Naturvårdsverkets rapport om återföring av fosfor ur avlopp. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* avstyrker förslaget och anser att målet bör ersättas med ett mål om hushållning av fosforföreningar. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att delmålet inte enbart bör fastställas för fosforåterföring utan också för återföring av andra näringsämnen.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

De delmål som skall upphöra att gälla har följande lydelse:

*Delmål 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.

*Delmål 9:* Senast år 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.

*Delmål 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.

Deponeringen av avfall har under senare år minskat kraftigt i enlighet med regeringens politik och utvecklingen tyder på att minskningen kommer att fortsätta. Omhändertagandet sker nu i allt större omfattning genom återvinning i form av förbränning (se avsnitt 21.3.6), materialåtervinning och biologisk behandling. Samtidigt ökar genereringen av avfall från bl.a. hushållen. Framöver bör i högre grad fokus ligga på att minska genereringen av avfall. I det sammanhanget står samhället inför en stor och viktig utmaning att göra konsumtions- och produktionsmönster mer hållbara. Vidare bör avfall i högre grad utnyttjas som en resurs. För att göra målen om avfall mer överskådliga föreslår regeringen att alla delmål till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som rör avfall samlas under ett och samma delmål. I inledningen till delmålet bör en övergripande inriktning för avfallshanteringen fastställas. Regeringen föreslår vidare att det nya delmålet kompletteras avseende materialåtervinning av hushållsavfall och återföring av fosförföreningar från avlopp samtidigt som det ändras avseende genereringen av avfall som flyttas till inledningen. Förslagen beskrivs närmare nedan. Regeringen anser att de olika punkterna under delmålet bör följas upp var för sig.

### *Övergripande inriktning*

En rad åtgärder har vidtagits under senare år för att bättre ta till vara den resurs som avfall utgör och för att minska miljöpåverkan från omhändertagandet. I regeringens proposition Ett samhälle med giftfria och resurs snåla kretslopp (prop. 2002/03:117) framgår att regeringen avser att fortsätta detta arbete. Regeringen föreslår därför att en övergripande inriktning för minskad generering samt omhändertagande av avfall inleder delmålet. Minskad mängd genererat avfall kan dock inte uppnås genom åtgärder i avfallsledet, utan är beroende av att produktionen och konsumtionen av varor förändras. Regeringen har därför tillsatt en utredning (dir. 2004:37) med uppgift att bl.a. föreslå en handlingsplan för hållbar konsumtion. Utredaren har lämnat ett delbetänkande, Hållbara laster (SOU 2004:119), och slutredovisning skall ske senast den 31 maj 2005. Åtgärder i denna proposition för att nå en giftfri och resurssnål konsumtion och produktion behandlas i avsnitt 21.3. Inför nästa fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen bör utvärderas om målet kan uttryckas med inriktning på en ökad resurshushållning för produktionen och konsumtionen av varor. Det är viktigt att en ökning i tillväxten inte leder till motsvarande ökning av avfallsmängderna.

Inriktningen ligger väl i linje med EU:s avfallspolitik och dess pågående arbete på området inom bl.a. den tematiska strategin för förebyggande och återvinning av avfall (avsnitt 21.3 och kapitel 23). Regeringen anser dock att Naturvårdsverkets förslag om ett övergripande delmål för avfallshanteringen till 2020 är alltför oprecist. I stället föreslås en övergripande inriktning för avfallshanteringen, som ständigt bör eftersträvas. Naturvårdsverket föreslog dessutom att mer detaljerade mål skall beslutas i den nationella avfallsplanen. Regeringen anser dock att det i möjligaste mån bör undvikas att mål beslutas på olika nivåer, eftersom

det ger en svåröverskådlig bild av de befintliga målen. Ett av avfallsplanens huvudsyften är i stället att översätta de nationella miljö kvalitetsmålen och delmål samt andra mål på avfallsområdet till praktisk handling.

### *Deponering av avfall*

För att minska deponeringen har en rad kraftfulla åtgärder vidtagits, såsom införandet av deponeringsförbud och skatt på deponerat avfall. Deponeringen av avfall har totalt sett minskat kraftigt och utvecklingen tyder på att minskningen kommer att fortsätta. Miljömålsrådet bör inför nästa fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen utvärdera om mål för ytterligare minskning av deponering av avfall behövs.

### *Materialåtervinning av avfall*

Enligt Sveriges internationellt rapporterade statistik utgjorde materialåtervinningen 31 procent och den biologiska behandlingen nio procent av det totala omhändertagandet av hushållsavfall under 2002. Regeringen anser det angeläget att ytterligare öka materialåtervinningen av avfall och föreslår att minst hälften av hushållsavfallet återvinns genom materialåtervinning inklusive biologisk behandling senast 2010. Detta ligger väl i linje med den beslutade avfallshierarkin och den svenska avfallspolitiken i stort. Med utgångspunkt i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp har regeringen vidtagit flera åtgärder för att öka materialåtervinningen, bl.a. genom att främja fastighetsnära insamling av hushållens källsorterade avfall. Därtill har regeringen infört ett investeringsstöd till fastighetsägare av flerbostadshus som inrättar källsorteringsutrymmen från den 1 januari 2005. Vidare har regeringen uppdragit PBL-kommittén (dir. 2004:150) att i den pågående översynen av plan- och bygglagstiftningen särskilt utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering. Ytterligare en åtgärd som kan väntas öka materialåtervinningen är att regeringen från och med den 1 januari 2005 ställer högre krav på servicenivå i samband med insamling av förpackningar och returpapper. Regeringen har dessutom tillsatt en särskild utredare (dir. 2003:96) med uppdrag att föreslå hur en skatt på avfall som förbränns kan utformas lagtekniskt, bedöma lämpligheten av en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel bättre uppfyller de avfallspolitiska målen (se avsnitt 21.3.6). Utredaren redovisade sitt delbetänkande om skatt på avfall som förbränns (SOU 2005:23) i mars 2005. Delbetänkandet remissbehandlas f.n. Slutredovisningen skall ske senast den 30 juni 2005. Även det förbud mot deponering av organiskt avfall som behandlades i propositionen Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98: JoU7, rskr. 1997/98:55) och trädde i kraft den 1 januari 2005 kan förväntas öka materialåtervinningen.

Regeringen bedömer att målet kommer att uppnås med vidtagna åtgärder.

De nuvarande två delmålen om biologisk behandling av matavfall m.m. beslutades av riksdagen i oktober 2003 (bet. 2003/04:MJU4, rskr. 2003/04:13) och har ännu inte utvärderats.

#### *Återföring av fosforföreningar*

Skälen till att fosforföreningar i avlopp bör återföras är främst för att minska de miljöproblem i form av övergödning som uppstår på grund av att näring från avlopp kommer ut i omgivningen samt de miljö- och resursproblem som är förknippade med gruvbrytning av fosfatmineral och med gödseltillverkning. Därtill kommer den på lång sikt begränsade mängd brytbar fosfatmineral som finns i världen. Regeringen föreslår därför att delmålet skall kompletteras med skrivningen att minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp senast 2015 skall återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.

I Naturvårdsverkets rapport Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp (nr 5214) (dnr M2002/4113/Mk) pekas på olika möjligheter att återföra fosforföreningar till åkermark och annan produktiv mark. Kommunerna har här en viktig roll i att välja metod som passar de lokala förutsättningarna.

En metod att återföra fosforföreningar är att använda slam från avloppsreningsverk på åkermark eller annan produktiv mark. För att möjliggöra detta utan risk för hälsa och miljö är det av stor vikt att minska mängden föroreningar i avloppet. Åtgärder för att minska tillförseln av föroreningar behandlas i En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp (avsnitt 21.3) samt under avsnittet om miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* (kapitel 8). Naturvårdsverket bedömning är att användning av slam på åkermark är acceptabelt på såväl kort som lång sikt vad avser tillförda metaller och organiska föreningar samt smittskydd, under förutsättning att tillförseln av föroreningar minskas i linje med de förslag som behandlas i avsnitt 21.3.6. För att öka användningen av slam på åkermark krävs systematiskt arbete med kvalitetsförbättringar av slammet. Det krävs också ett utvecklat samarbete mellan olika intressenter för att öka acceptansen och förtroendet för slam användningen och för arbetet med kvalitetsförbättringar av slammet.

Ny teknik bör utvecklas och införas för att ta fram rena och effektiva kretslopp av fosforföreningar från slam som inte bedöms uppnå tillräcklig kvalitet för att kunna spridas på produktiv mark. Det finns i dag teknik för att utvinna och tillvarata fosforföreningar från avloppsvattnet, direkt från slammet eller ur aska från slam som förbränts. Dessa tekniker är alla i olika stadier av utveckling. Naturvårdsverket gör bedömningen att tillämpbara storskaliga metoder kommer att utvecklas inom fem till tio år.

Även metoder för att källseparera olika avloppsfraktioner bör utvecklas under kommande år för att öka återföringen av fosforföreningar. Särskilt enskilda avlopp bör i högre grad anpassas för att återföring av fosforföreningar och andra näringsämnen skall kunna ske och därtill minska miljöpåverkan från dessa avlopp (se avsnitt 21.3).

Regeringens uppfattning är att det är av stor vikt att fosforföreningar från avlopp återförs till åkermark och annan produktiv mark, utan risk för hälsa och miljö. Naturvårdsverket bör aktivt verka för att det föreslagna delmålet skall uppnås och för att samråd mellan olika intressenter kommer till stånd i syfte att öka återföringen av fosforföreningar. Regeringen anser att ekonomiska styrmedel bör övervägas för att få till stånd en ökad återföring av fosforföreningar till produktiv mark och som samtidigt främjar en utveckling av avloppssystemen och teknik för utvinning av fosforföreningar. Mot bakgrund av detta avser regeringen att ge i uppdrag till den utredning om ekonomiska styrmedel som behandlas i avsnitt 21.1.5 att utreda behovet av ett styrmedel och hur ett sådant lämpligen skulle kunna utformas. I samband med en sådan utredning bör även risken för spridning av smittoämnen och farliga ämnen beaktas.

För närvarande är återföringen av fosforföreningar mycket begränsad. Enligt Naturvårdsverkets rapport skulle en betydande del, i storleksordningen 15 till 20 procent av fosforföreningarna i handelsgödsel, kunna ersättas med avloppsnäring till 2015. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna att uppnå det föreslagna målet till 2015 beror till stor del på vilka system för fosforåterföring som kommunerna väljer att införa. För att kunna använda slam på åkermark kan utveckling av avloppssystemen krävas, exempelvis genom fränkoppling av förorenande industrier. Kostnaderna är då helt beroende på vilka insatser som behövs. Andra kostnader för kommunerna för att nå målet har i Naturvårdsverkets rapport uppskattats till tio miljoner kronor per år för kvalitetssäkring och miljöredovisning och 40 miljoner kronor per år för informationsinsatser. För utveckling av fosforutvinnande system beror också kostnaderna på vilket system som utvecklas. I Naturvårdsverkets rapport förs också ett resonemang om andra näringsämnen som kan vara viktiga att återföra, exempelvis kväveföreningar. Naturvårdsverket anför att dessa ämnen bör uppmärksammas på sikt, men att det i nuläget är viktigast att fokusera på återföring av fosforföreningar. Regeringen anser att behovet av att återföra andra närsalter bör ses över i samband med nästa fördjupade utvärdering.

## 19.7 Delmål 6 om avfallsdeponier utgår

**Regeringens förslag:** Delmål 6 med följande lydelse skall utgå:

Samtliga avfallsdeponier har senast år 2008 uppnått enhetlig standard och uppfyller högt uppställda miljökrav enligt EU:s beslutade direktiv om deponering av avfall.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelserna i Jönköpings och Hallands län* instämmer i Miljömålsrådets förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Deponeringsdirektivet har genomförts i svensk lagstiftning genom förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Förordningen innebär att avfallsdeponier skall uppfylla hårt ställda miljökrav för att verksamheten skall få fortsätta efter 2008. Delmål 6 är formulerat så att det uppnås om förordningen följs. Reger-

ingen anser att delmål som endast rör uppfyllandet av tvingande lagstiftning inte bör finnas med i systemet, eftersom regeringen förutsätter att lagstiftningen följs, och föreslår således att delmålet utgår.

Prop. 2004/05:150

## 19.8 Ändrat delmål 7 om energianvändning m.m. i byggnader

**Regeringens förslag:** Delmål 7 skall ha följande lydelse:

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.

**Regeringens bedömning:** Delmålet kan nås.

**Miljömålsrådets förslag:** Rådet föreslog att delmålet skulle vara oförändrat.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte närmare kommenterat delmålet. Ett flertal instanser har dock valt att kommentera Miljömålsrådets förslag att fastighetsbeskattningen skall anpassas så att energieffektiviseringsåtgärder inte leder till ökad beskattning genom att taxeringsvärdet ökar. *Konjunkturinstitutet* uppmuntrar förslaget om en anpassning av fastighetsbeskattningen så att åtgärder för energieffektivisering inte leder till ökad fastighetsskatt. Även *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Länsstyrelsen i Hallands län* föreslår att energieffektivisering stimuleras genom styrning med hjälp av ekonomiska incitament, t.ex. i form av anpassad fastighetsbeskattning. *Linköpings kommun*, *Svenska Biogasföreningen* och *Villaägarna* framhåller också att fastighetsbeskattningen skall anpassas så att åtgärder för energieffektivisering inte leder till ökad fastighetsskatt och anser att detta är en mycket angelägen åtgärd.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Delmålets nuvarande lydelse är:

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.

Miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler bedöms minska i enlighet med delmålet när det gäller utsläppen av koldioxid och svaveldioxid. Det gäller framförallt från individuell ved- och oljeeldning samt den del av fjärrvärmen som baseras på fossila bränslen. Den totala energianvändningen har varit nära konstant under många år, men prognoser visar på en viss ökning efter 2010. Därtill kommer att all energiproduktion innebär mer eller mindre negativa effekter för miljön. Ytterligare kostnadseffektiva åtgärder för att minska energianvändningen bör därför vidtas och utvecklas närmare under En strategi för effektivare energianvändning och transporter (avsnitt 21.2.4).



Den gröna skatteväxlingen har bidragit till minskad miljöbelastning. Naturvårdsverket och Statens energimyndighet konstaterar i rapporten Kontrollstation 2004 (SNV 5393) (dnr M2004/2088/Mk) att energi- och koldioxidbeskattningen har haft stor effekt vad gäller övergången till förnybar energi. Även program som de lokala investeringsprogrammen (LIP) och klimatinvesteringsprogrammet (Klimp) har haft stor betydelse för att energieffektiviserings- och omställningsåtgärder har kommit till stånd. En nyligen avslutad utvärdering av LIP-finansierade när- och fjärrvärmeprojekt visar på stora minskningar av utsläppen av koldioxid och andra luftföroreningar. Regeringen anser det vara angeläget att andelen energi från förnybara energikällor fortsätter att öka. Mot denna bakgrund föreslås en komplettering av delmålet.

Flera studier pekar på att potentialen för energieffektivisering i bostäder och lokaler, trots befintliga styrmedel, fortfarande är mycket stor (se avsnitt 21.2.4). Regeringen bedömer därför att ytterligare styrmedel behövs för att denna potential skall kunna utnyttjas. Boverket har som ett led i detta fått i uppdrag att i samverkan med Statens energimyndighet och Naturvårdsverket analysera och konkretisera Miljövårdsberedningens förslag i promemorian Strategi för en energieffektiv bebyggelse (PM 2004:2) avseende en ändrad lagstiftning vid ny- och ombyggnation samt införande av ekonomiska incitament. Miljöförbättrande åtgärder i privata fastigheter kan ge upphov till ökat uttag av fastighetsskatt, något som kan minska incitamenten till miljöinvesteringar. Miljömålsrådet har föreslagit att fastighetsbeskattningen 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 (se avsnitt 21.2.4).

I det fortsatta arbetet med åtgärder som syftar till energieffektivisering är det viktigt att effekterna av energi- och koldioxidbeskattningen och erfarenheter från LIP och Klimp tas till vara. Likaså måste de målkonflikter som kan uppstå vad gäller de kulturhistoriska värdena och inomhusmiljön uppmärksammas.

För att eventuellt kunna precisera delmålet ytterligare behövs mer underlag. De två utredningarna Byggnadsdeklarationsutredningen (SOU 2004:78) och Energideklarering av byggnader – för effektivare energianvändning (SOU 2004:109) har lämnat förslag avseende obligatoriska deklARATIONER om energianvändningen i byggnader. Uppgifter från dessa deklARATIONER kan komma att ge tillgång till önskat statistiskt underlag om energianvändning och uppvärmningskällor i bostäder och lokaler.

## 19.9 Delmål 8 om inomhusmiljö

**Regeringens bedömning:** Delmål 8 bör fortfarande ha följande lydelse:

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/m<sup>3</sup> luft, och att
- radonhalten i alla bostäder år 2020 är lägre än 200 Bq/m<sup>3</sup> luft.

Regeringen har f.n. inte underlag för att bedöma möjligheterna att uppnå delmål 8.

**Miljömålsrådets förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Astma- och allergiförbundet* anser att resurser måste avsättas för att ta fram underlag och delmål om fukt- och mögel-skadade byggnader. Vidare framförs att en plan för att åtgärda bristerna bör redovisas och krav på luftkvalitet bör ingå i delmålet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Riksdagen beslutade om det aktuella delmålet avseende inomhusmiljö våren 2002. Regeringen anser därför att det ännu är för tidigt att bedöma om syftet med den nuvarande formuleringen av delmålet kan uppnås. Det tar relativt lång tid från det att mätningar av t.ex. radonhalter har påvisat behov av åtgärder, till det att åtgärder har vidtagits. Mätning av radonhalten kan dessutom endast ske under eldningssäsong.

För närvarande saknas underlag för att omformulera delmålet. Två utredningar har dock redan tillsatts för att bidra med underlag delvis i detta syfte: Byggnadsmiljöutredningen (dir. 2004:16) och Byggnadsdeklarationsutredningen (dir. 2002:93).

Byggnadsmiljöutredningen skall senast den 1 juni 2005 redovisa i vad mån syftet med den obligatoriska ventilationskontrollen enligt förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem uppfylls. Utredningen har också till uppgift att föreslå delmål för att komma till rätta med fukt och mögel m.m. i befintliga byggnader och att lämna förslag till lämpliga kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå delmålen om inomhusmiljö. Utredaren har redovisat sina överväganden beträffande denna del av uppdraget och anger att det f.n. inte finns underlag för att föreslå delmål för fukt och mögel. Utredaren föreslår i stället att en kartläggning av den tekniska statusen i byggnaderna genomförs.

Byggnadsdeklarationsutredningen föreslår i betänkandet Byggnadsdeklarationer, inomhusmiljö och energianvändning (SOU 2004:78) att det skall vara obligatoriskt för byggnadsägare att upprätta byggnadsdeklarationer innan en byggnad tas i bruk, säljs eller hyrs ut. I deklarationerna föreslås uppgifter om radon, ventilation och energianvändning ingå. Vidare föreslås att ett nationellt register kopplat till fastighetsregistrets byggnadsdel införs, och att detta skall omfatta uppgifter från byggnadsdeklarationerna. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen avser att vidta ytterligare åtgärder för att ta fram underlag om byggnaders tekniska status och eventuella kopplingar mellan brister i inomhusmiljön och upplevd ohälsa. Vidare behöver kriterier för god luftkvalitet i inomhusmiljön utvecklas. Regeringen avser därför ta fram sådant underlag för att därefter ta ställning till hur delmålet kan ändras eller kompletteras. Ansträngningarna att minska hälsorisker som kan vara kopplade till inomhusmiljön fortsätter således i enlighet med de slutsatser

och rekommendationer som redovisades i OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2004 (rekommendation nr 32, se bilaga 2).

Miljömålsrådet har beträffande målen om radonhalter uttryckt att aktiviteten i skolor och förskolor tyder på att denna del av delmålet kan infrias, medan så inte är fallet avseende bostadshus. Sedan delmålet för radon beslutades 2002, har bestämmelserna om statligt bidrag ändrats genom förordning (2002:1048) om bidrag till åtgärder mot radon i egna hem. Vissa utbildningsinsatser har också genomförts i anslutning till detta.

Nu tillgängliga uppgifter tyder på att radonsaneringen i bostäder ökar. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Stockholms län under 2004 tog emot närmare tio gånger så många ansökningar om radonbidrag som tidigare år. Regeringen följer denna fråga noggrant och gör f.n. bedömningen att underlaget för att dra slutsatser om delmålet i denna del är alltför bristfälligt. Som nämnts ovan har regeringen därför för avsikt att vidta åtgärder för att få bättre kunskap om byggnaders tekniska status bl.a. beträffande radonsituationen.

Regeringen anser i likhet med Miljömålsrådet att delmålet bör ses över så att även frågor om fukt och mögel och andra potentiella hälsorisker lyfts fram. I avvaktan på underlag för att formulera delmålet på ett sådant sätt bör dock den nuvarande formuleringen kvarstå.

Miljömålsrådet föreslår att Boverket får i uppdrag att i samråd med övriga berörda myndigheter utreda möjligheterna att inom befintlig lagstiftning och vid tillämpningen av denna ställa krav på den befintliga bebyggelsen. Rådet föreslår också att en informationsinsats riktad till fastighetsägare och kommuner om fördelarna med periodiskt underhåll och skötsel av ventilationssystemen genomförs. Förslagen kan delvis anses täckas in genom de uppdrag som har lämnats till Byggnadsdeklarationsutredningen och Byggnadsmiljöutredningen. Regeringen avser f.n. inte att vidta ytterligare åtgärder av nämnda slag.