



EXPLOATERINGSKONTORET TRAFIKKONTORET

2008-05-27
TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR E2008-000-00707:I
DNR T2008-000-0139I

Kontaktperson exploateringskontoret
Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.lind@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden
2008-06-12
Trafik- och renhållningsnämnden
2008-06-17

Kontaktperson trafikkontoret
Hans Söderström
Stadsmiljö
Telefon: 08-508 261 23
hans.soderstrom@tk.stockholm.se

Miljömålen - nu är det bråttom! **Remiss av Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008**

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Miljömålsrådets utvärdering med exploateringskontorets och trafikkontorets tjänsteutlåtande.

Krister Schultz

Magdalena Bosson

Sammanfattning

Det statliga Miljömålsrådet presenterade 2004 en första utvärdering av de svenska miljömålen i rapporten Miljömålen - allas vårt ansvar! Rådet har nu gjort en andra utvärdering i rapporten Miljömålen - nu är det bråttom! Utvärderingen ger intryck av att det blir mycket svårt eller inte möjligt att nå nio av de sexton miljö kvalitetsmålen till mååret 2020.

Rådet presenterar flera hundra förslag för att målen ska kunna nås. De kommer att kosta staten 5–10 miljarder kronor extra per år, men den samhällsekonomiska vinsten hävdas bli större. Kostnadsökningarna för andra aktörer uppskattas bli 10-15 miljarder kr/år.

Bilaga 1: Utvärderingens tvåsidiga sammanfattning

Bilaga 2: Utvärderingens niosidiga sammanfattning

Exploateringskontoret och trafikkontoret anser att de miljöinsikter och det miljöarbete som successivt utvecklats i samhället efter miljöbalkens och de nationella miljö kvalitetsmålen tillkomst i stor utsträckning är positivt. Samtidigt har dock enligt kontorens uppfattning den svenska modellen att driva miljöfrågorna delvis kommit att förskjuta fokus från att lösa de verkligt allvarliga miljöproblemen till att i allt för hög grad handla om en omfattande tillväxt av miljöbyråkrati.

Kontoren anser att miljömålen och uppföljningen i många fall mer bör fokusera på vad Sverige kan åstadkomma och har rådighet över och alla de miljöförbättringar som faktiskt sker. Flera av miljömålen måste därmed också ges en betydligt mer realistisk nivå och utformning.

Kontoren ser positivt på att miljömål – både statliga, regionala och kommunala – sätts höga men de måste samtidigt vara realistiska och medge avvägningar mot andra samhällsmål för att vi ska få ett i alla avseenden långsiktigt hållbart samhälle. Miljöarbetet måste också på ett betydligt bättre sätt än hittills fokuseras på de miljöfrågor som är verkligt allvarliga så att alltför omfattande miljöbyråkrati med begränsad nytta undviks. Det saknas dessutom bredare perspektiv på hållbar utveckling som inkluderar mer än miljömål.

Innan man skärper målen och eventuellt inför allt fler miljö kvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram och andra styrmedel, bör man först analysera och ordentligt utvärdera konsekvenserna av detta. Skärpta statliga miljömål och eventuella nya miljö kvalitetsnormer måste dessutom införas hand i hand med avpassade statliga genomförandeinstrument och finansieringsförutsättningar. Flera föreslagna åtgärder medför ökade kostnader för kommunerna och därmed behov av resurstillskott.

Inte bara de miljömål som har koppling till energifrågan utan även de styrmedel som avses användas för att påverka energiförbrukningen inom olika samhällssektorer måste harmonieras och stämmas av i internationella forum.

Förslaget om skärpningar för partiklar och marknära ozon avstyrks. Förslaget om ökad regional samordning med starkare ställning för de nationella miljömålen bör avvakta ställningstagandet till Ansvarskommitténs förslag och kräver även i övrigt ett fördjupat bedömningsunderlag innan det förs vidare.

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö har getts en alltför dominerande ställning i förhållande till andra miljömål. Kontoren efterlyser en mer samlad analys och prioritering av hushållningsaspekterna i miljömålsdokumentet.

Om målstyrningsmodellen ska fortsätta tillämpas och uppfattas som legitim måste enligt kontorens uppfattning utvärderingen fortsättningsvis ske på ett objektivt sätt och av oberoende granskare.

Bakgrund

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen har beslutat om sexton miljökvalitetsmål med delmål för att uppnå detta. Miljömålen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö som riksdagen anser hållbart på lång sikt.

Tre åtgärdsstrategier ska vara vägledande för miljöarbetet. Dessa är effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. Målen kräver insatser från alla i samhället – från offentlig förvaltning och näringsliv till organisationer och enskilda människor.

Regeringen inrättade 2002 Miljömålsrådet. Rådet består av företrädare för centrala statliga myndigheter och länsstyrelser samt experter. Rådet ger regeringen underlag för arbetet med att uppnå de sexton nationella miljökvalitetsmålen genom att bl.a. vart fjärde år genomföra en fördjupad utvärdering av arbetet. En första utvärdering presenterades 2004 i rapporten Miljömålen - allas vårt ansvar!

Utvärderingen 2004

I den första utvärderingen av utvecklingen mot målen konstaterade Miljömålsrådet bl.a. att två av de femton miljömålen blir mycket svåra att nå: Levande skogar och Ingen övergödning. De två målen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan befanns vara genuint svåra att nå.

I 2004 års rapport föreslogs att några delmål sågs över. Vidare föreslogs ett antal prioriterade åtgärder, bl.a. tillsyn och ekonomiska styrmedel.

Gatu- och fastighetskontoret bedömde i tjänsteutlåtande 2004-04-28 att målen antingen satts för högt eller att de statliga incitamenten och andra åtgärder inte varit tillräckligt effektiva. Kontoret framhöll att för att vi ska få ett fungerande och

i alla avseenden uthålligt samhälle kan inte bara miljökrav tillgodoses och varnade bl.a. för ett fortsatt införande av allt fler bindande miljökvalitetsnormer.

De svenska miljömålen

Den nuvarande svenska miljömålsstrukturen med de av riksdagen fastställda 16 långsiktiga **nationella miljökvalitetsmålen** kan översiktligt beskrivas enligt följande.

Begränsad klimatpåverkan	Frisk luft	Bara naturlig försurning	Giftfri miljö	Skyddande ozonskikt	Säker strålmiljö	Ingen övergödning	Levande sjöar och vattendrag	Grundvatten av god kvalitet	Hav i balans, levande kust och skärgård	Myllrande våtmarker	Levande skogar	Ett rikt odlingslandskap	Storslagen fjällmiljö	God bebyggd miljö	Ett rikt växt- och djurliv
Till varje nationellt miljökvalitetsmål finns ett antal preciseringar och mellan ett och nio nationella delmål (sammanlagt 72 delmål) som mer detaljerat anger inriktning och tidsperspektiv, oftast år 2010.															
För att uppnå ett eller flera miljökvalitetsmål kan juridiskt bindande miljökvalitetsnormer utfärdas. Miljökvalitetsnormer finns f.n. för luftkvalitet (bl.a. för kvävedioxid, kväveoxider och partiklar (PM 10)), vattenkvalitet och omgivningsbuller.															
Vidare utformas sektorsmål av olika myndigheter. Länsstyrelserna kan fastställa regionala mål . I Stockholms län finns till f.n. 14 av de nationella miljökvalitetsmålen mellan ett och tio regionala miljömål.															
Kommunerna kan besluta om lokala mål . Stockholms stad har i november 2007 antagit ett nytt miljöprogram med sex övergripande miljömål och ett antal delmål. Exploateringsnämnden har nyligen godkänt riktlinjer för exploateringskontorets miljöarbete. Trafik- och renhållningsnämnden har förberett för kommande miljöprogram.															

Mer information om de svenska miljömålen, miljökvalitetsnormerna m.m. finns på www.naturvardsverket.se och www.ab.lst.se. Stadens miljöprogram finns på www.miljobarometern.stockholm.se.

Inför utvärderingen 2008

Regeringen gav 2006 Miljömålsrådet i uppdrag att lämna underlag till regeringens andra fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen. Enligt uppdraget ska underlaget innehålla förslag till nya och reviderade delmål samt förslag på

åtgärder för hur målen ska kunna nås. Förslagen ska vara analyserade med avseende på ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser.

Underlaget till den fördjupade utvärderingen ska samordnas med underlaget till kontrollstation 2008 avseende Sveriges klimatmål och klimatstrategi som remissbehandlas separat.

Remissbehandlingen

Miljödepartementet har remitterat rådets utvärdering till ca 220 instanser för yttrande senast den 1 augusti 2008. Inom Stockholms stad har kommunstyrelsen remitterat utvärderingen till ett antal nämnder och bolag bl.a. exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden för yttrande senast den 20 maj 2008.

Rådets utvärdering av samtliga miljömål kan inte föreläggas exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden förrän i juni 2008. Kontoren har därför i samråd med rotel III underhand tillställt roteln detta tjänsteutlåtande att ingå i underlaget till kommunstyrelsens yttrande.

Ärendet

Miljömålsrådet har nu gjort en andra utvärdering av de svenska miljömålen i rapporten "Miljömålen - nu är det bråttom!". I förordet anges bl.a. följande.

Miljömålsrådets utvärdering visar att tillståndet i miljön i huvudsak utvecklas åt rätt håll. Det gäller dock inte klimatmålet. Det blir mycket svårt eller inte möjligt att nå nio av de sexton miljö kvalitetsmålen till måläret 2020. I rapporten presenterar rådet flera hundra förslag för att målen ska kunna nås. Dessa kommer att kosta staten 5–10 miljarder kronor extra per år, men den samhällsekonomiska vinsten blir större.

Arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen har utvecklats positivt och bidragit till att effektivisera miljöarbetet i samhället. Men det räcker inte. Det krävs också politisk beslutskraft och att fler åtgärder genomförs. Att satsa på miljön är välfärdspolitik. Det främjar folkhälsan, den biologiska mångfalden, kulturhistoriska värden, ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, hushållning med naturresurser och därmed också vår ekonomiska utveckling på sikt. Detta är de grundläggande värden som ska vara utgångspunkt för allt miljöarbete i Sverige.

Arbetet med att följa upp, utvärdera och genomföra miljö kvalitetsmålen kan beskrivas som ett av Sveriges största samarbetsprojekt. För att genomföra det krävs ett stort engagemang. Just det har präglat arbetet med att ta fram denna rapport.

Utvärderingens tvåsidiga respektive niosidiga sammanfattningar bifogas.
Utvärderingen med bilagor i dess helhet på sammanlagt ca 540 sidor finns på www.regeringen.se och miljömålsportalen www.miljomal.nu.

Regeringen vill genom remissen ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporten "Nu är det bråttom" och ställer följande frågor avsedda att vara vägledande för remissinstanserna.

1. Hur bedömer remissinstanserna förslagen till delmål och möjligheterna att med hjälp av föreslagna åtgärder uppnå miljökvalitetsmålen?
2. Hur bedömer remissinstanserna kostnadseffektiviteten hos de åtgärder som Miljömålsrådet föreslår?
3. Vilka konflikter ser remissinstanserna mellan Miljömålsrådets förslag och andra mål?
4. Vilka är de väsentliga kunskapsluckorna?

Med Miljömålsrådets fördjupade utvärdering och inkomna remissynpunkter som underlag avser regeringen att i början av år 2009 presentera en proposition om miljömålen för Riksdagens ställningstagande.

Exploateringskontorets och trafikkontorets synpunkter

Stockholms miljöambitioner

Stockholms stad har i november 2007 antagit ett nytt miljöprogram för 2008 – 2011 med sex övergripande miljömål och ett antal delmål. Miljöprogrammet kopplar till den långsiktiga visionen för Stockholms utveckling och hållbara tillväxt – Vision Stockholm 2030 – enligt vilken staden beräknas ha närmare en miljon invånare och Stockholm-Mälarenregionen närmare 3,5 miljoner år 2030. I visionen tecknas en framtidsbild av en storstad i världsklass. Visionen syftar till att Stockholm ska bli världsledande på bl.a. ny miljöteknik. Det anges att för att nå resultat krävs kloka beslut och strategiska ställningstaganden.

Stadens miljöprogram följer bara delvis den nationella miljömålsstrukturen och är mer handlingsinriktat. De övergripande målen i stadens miljöprogram redovisas under följande rubriker.

- 1 Miljöeffektiva transporter
- 2 Giftfria varor och byggnader
- 3 Hållbar energianvändning
- 4 Hållbar användning av mark och vatten
- 5 Miljöeffektiv avfallshantering
- 6 Sund inomhusmiljö

Exploateringsnämnden driver kontinuerligt fram nya exploateringar av bostäder och arbetsplatser inom staden i syfte att nå visionens mål. Trafik- och renhållningsnämnden är väghållare och ansvarar för avfallshanteringen i staden – också detta i syfte att nå visionens mål.

Exploateringskontoret och trafikkontoret beklagar den korta remisstid som ställts till facknämndernas förfogande. Kontoren har därför, på samma sätt som vid den första miljömålsutvärderingen 2004, endast möjlighet till en summarisk granskning av Miljömålsrådets andra utvärdering av Sveriges miljökvalitetsmål.

Når vi miljömålen och är de realistiska?

Miljömålsrådets första utvärdering 2004 visade att fyra av de då femton nationella miljökvalitetsmålen blir mycket eller genuint svåra att nå.

Nu kan vi inte längre nå målen

Rådets nu gjorda andra utvärdering ger en bild av att det blir mycket svårt eller inte möjligt att nå nio av de nu sexton miljökvalitetsmålen till mååret 2020. Utvärderingen ger alltså intryck av att Sverige gjort och gör för lite för att komma till rätta med miljöproblemen och att situationen blir allt sämre och synnerligen allvarlig vad gäller tillståndet i miljön och risken för människors hälsa.

Kontoren kan dock inte ställa sig bakom en sådan bild. Anledningen till att det är svårt eller ofta omöjligt att nå målen varierar. Ett skäl är att vi i Sverige helt enkelt inte rör över de åtgärder som krävs för att klara målen eller att vissa av delmålen föreslås bli omformulerade på ett sådant sätt att utvärderingen vänds från att miljökvalitetsmålen klaras till att de inte nås med den nya formuleringen. Rådet föreslår att flertalet av delmålen revideras och skärps. Ytterligare anledningar till att målen inte nås är i vissa fall att målformuleringarna är sådana att de i själva verket inte är möjliga att utvärdera eftersom det förutsätter att naturligt förekommande grundämnen eller av naturen bildade ämnen förutsätts försvinna eller upplösas.

Exempel på miljökvalitetsmål som inte klaras och där vi saknar direkt möjlighet att påverka situationen är målet för *begränsad klimatpåverkan*. Målet är formulerat så att det är den globala situationen av växthusgaser som skall stabiliseras vid en specificerad haltnivå i atmosfären. Det är helt uppenbart att med en sådan målformulering kan målet inte klaras eftersom Sveriges bidrag till utsläppen av växthusgaser är i storleksordningen promille och Sveriges möjlighet

att bidra till denna måluppfyllelse är obefintlig. Ett sådant mål är inte ändamålsenligt. Det kommer aldrig att klaras genom åtgärder i Sverige.

Även delmålen för halten av *ozon i luft och partiklar PM 2,5* tillhör samma kategori nämligen att vi själva har mycket begränsad möjlighet att påverka halterna i närmiljön, eftersom huvuddelen av utsläppen sker i andra länder. Halterna som föreslås ligger långt under vad som är rimligt att ha som utgångspunkt i miljöarbetet och framstår som orealistiska.

Inom vissa andra områden bör det dock vara lämpligt och ändamålsenligt att inordna närliggande länder i målarbetet. Ett sådant exempel är miljökvalitetsmålet "*Ingen övergödning*". Detta miljökvalitetsmål tillhör dem som är svårt eller inte möjligt att uppnå. Däremot bedöms flertalet av delmålen kunna klaras vilka är inriktade på svenska utsläpp av gödande ämnen. Problemet är naturligtvis situationen i Östersjön där dock de svenska bidragen är mycket små i förhållande till länderna i södra och östra Östersjön. Här bör man väga nyttan av ytterligare åtgärder i Sverige mot kostnaderna. I stället för att bekosta dyrbara utredningar eller åtgärder i Sverige, bör man kunna lämna bidrag till åtgärder i andra länder där väsentligt bättre effekt uppnås i form av minskade utsläpp. På det viset skulle förutsättningarna för måluppfyllelse av miljökvalitetsmålet öka väsentligt.

Inom miljökvalitetsmålet *naturlig försurning* uppges målet mycket svårt att nå bl.a. på grund av ökad sjöfart och skogsavverkning. Däremot klaras de ursprungliga delmålen med god marginal, men genom föreslagen förändring av delmålen ser framtiden genast betydligt dystrare ut.

Miljömålen utgår från en önskvärd miljö kvalitet. Exempel på delmål som i praktiken är omöjliga att överhuvudtaget uppnå är *giftfri miljö* där målet är att miljön skall vara fri från ämnen och metaller och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Formuleringen är en omöjlighet och förutsätter att grundläggande fysikaliska-kemiska grundprinciper inte existerar. I stället för att utgå från verklig risk bedöms målet utifrån en slags teoretisk principiell synpunkt där blotta förekomsten av ett ämne som har upptagits i listan för farliga ämnen innebär risk.

Det är i vissa fall svårt att förstå formuleringarna av delmål när det talas om att ett problem skall vara löst till ett visst årtal. Detta gäller till exempel att förorenade områden med mycket stor risk skall vara åtgärdade till ett visst årtal. Riskbegreppet när det gäller bedömning av förorenad mark skiljer sig från all

annan riskbedömning i samhället eftersom den bygger på teoretiska beräkningsmodeller som inte tar hänsyn till den faktiska miljö- och hälsorisken.

Gatu- och fastighetskontorets uppfattning 2004 att de dåvarande målen antingen satts för högt eller att de statliga incitamenten och andra åtgärder inte varit tillräckligt effektiva, får nu justeras till att det 2008 i allt högre grad handlar om orealistiskt skärpta målförslag.

Det behövs mer realistiska miljömål och mer ändamålsenliga miljöredovisningar. Rådet uppger bl.a. att det finns motstående intressen mellan att i ekonomiskt syfte exploatera eller utnyttja, visavi att begränsa eller anpassa brukandet av mark, vatten och naturresurser. Rådet menar att konflikter kommer att behöva hanteras, ofta genom tydliga politiska beslut. Detta kräver enligt rådet politiskt mod.

Kontoren anser att miljömålen och insatserna måste fokuseras på vad Sverige kan åstadkomma och vad Sverige har rådighet över och alla de miljöförbättringar som faktiskt sker. Flera av miljömålen måste därmed ges en betydligt mer realistisk nivå och utformning.

Det visar sig vid en närmare granskning av rapporten att tillståndet i miljön har haft en mycket positiv utveckling under den senaste 20-årsperioden trots alla larmsignaler i utvärderingen. För Sveriges del har vi i många fall åstadkommit minskad miljöbelastning som t.ex. avseende utsläppen av växthusgaser. Även halterna av samtliga luftförorenande ämnen samt farliga ämnen i miljön har minskat kraftigt, ofta med 50-90 % i förhållande till tillståndet för 20-talet år sedan. Försurningen har minskat liksom utsläppen av gödande ämnen. För utvärderingen skulle det vara positivt att tydligare kunna utläsa sådana förbättringar istället för att redovisa negativt utfall där vi inte har rådighet.

Miljömålen föreslås överordnade andra mål i samhället

Under rubriken Det behövs politisk beslutskraft! anger rådet att för att stimulera till en hållbar utveckling av infrastruktur, produktion och konsumtion krävs en omfattande omställning i samhället. De beslut som behöver fattas för en sådan omställning anges inte alltid vara populära. Det kan enligt rådet behöva tydliggöras om vissa mål, t.ex. miljömålen, är överordnade andra mål. Annars sägs det bli svårt att lösa de konflikter som uppstår.

Kontoren vill bestämt avråda från att låta miljömålen, miljöarbetet och miljömyndigheterna få en sådan överordnad ställning och inriktning. Det måste finnas utrymme för avvägningar mellan olika samhällsintressen i samband med

planering och byggande. För att vi ska få ett fungerande och i alla avseenden långsiktigt hållbart samhälle kan inte enbart miljökrav tillgodoses. Kontoren ser positivt på att miljömål – både statliga, regionala och kommunala – sätts höga men de måste samtidigt vara realistiska och medge avvägningar mot andra samhällsmål. Miljömålen och regelverken kring dem får inte ge orimliga lokala restriktioner för kommande bostadsbebyggelse och möjligheter att utföra person- och godstransporter i storstaden samt förutsättningarna för näringslivet. Det är också utomordentligt viktigt att miljöarbetet fokuseras på de miljöfrågor som är verkligt allvarliga.

Kontoren vill samtidigt hänvisa till att enligt regeringen ska en hållbar samhällsplanering ge förutsättningar för en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med naturresurser och samtidigt skapa förutsättningar för ett hållbart byggande och en god ekonomisk tillväxt. Liknande ambitioner finns uttryckta i Stockholms Vision 2030. Det vill säga en inriktning som innebär avvägningar mellan många olika samhällsmål.

Mer miljöbyråkrati med begränsad nytta

Kontoren ställer sig frågande till nyttan av den ökade administration och byråkrati som blir följderna av rådets förslag i kapitlet "Hur fungerar miljöarbetet i samhället?". Rådet efterfrågar där ytterligare samordning och samverkan i miljöarbetet på alla nivåer och att regeringen utser myndigheter som bör ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet för uppföljning, utveckling och genomförande. Rådet pekar på att miljömålen ännu tydligare behöver integreras som en del av politiken för hållbar utveckling. Rådet föreslår också att regeringen ser över hur det regionala arbetet kan förbättras, och hur länsstyrelsernas roll, ansvar och befogenheter kan utvecklas för att nå miljömålen.

Kontoren anser inte att ytterligare ökad statlig styrning gynnar miljöarbetet på lokal nivå. En utveckling enligt rådets idé där miljömålen får en starkare ställning på bekostnad av andra viktiga samhällsmål och där länsorgan ges större inflytande över kommunernas planering kan te sig fördelaktigt ur miljösynpunkt. Enligt kontorens mening skulle detta dock riskera att urholka det kommunala självstyret och det samband som bör gälla mellan genomförandebeslut och finansiering och bör inte tillstyrkas.

Omfattande regelsystem styr samhällsplaneringen och leder till ökad byråkrati

Kontoren konstaterar att de många olika regler som styr bostadsbyggnads- och trafikplanering blir alltmer omfattande och tidskrävande. De förslag som rådet lämnar i sin utvärdering av Sveriges miljömål 2008 förstärker snarare denna

situation än underlättar. Även om många miljöhänsyn är svåra att uppfylla vill kontoren ändå framhålla att det byggande som sker för närvarande i Stockholm får anses stå i överensstämmelse med den övergripande ambitionen att uppnå ett långsiktigt hållbart samhälle.

Men med ännu fler och allt striktare miljöregleringar och mer miljöbyråkrati kan befaras att det snart blir i stort sett omöjligt att bygga bostäder i storstäder, ordna en tillfredsställande infrastruktur och skapa goda förutsättningar för näringslivet. Miljömålskommittén konstaterade redan år 2000 att staten inte kan reglera fram en hållbar utveckling.

Juridisk bindande istället för vägledande minskar flexibiliteten i planeringen och minskar hänsyn till övriga miljö- och samhällsmål

Kontoren anser att även om inte alla miljömål sedermera förvandlas till bindande normer bäddar orealistiska målformuleringar för kommande avvägningskonflikter. Arbetet med miljömålen måste lämna hittillsvarande sektoriserade synsätt, där miljömålen/normerna till stor del lever ett tämligen självständigt liv utan hänsyn till andra samhällsmål. Kontoren vill se miljö- och samhällsbyggnadsregler som till skillnad från dagens system främjar en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling som göt kompetenta avvägningar mellan samhällsmål.

De nationella miljökvalitetsmålen är på liknande sätt som stadens egna miljömål i formell mening inte direkt bindande för t.ex. miljömyndigheter och de som orsakar olika miljöproblem, utsläpp etc. Dessa miljömål ska på ett övergripande sätt ge vägledning vid tillämpningen av miljöbalken och har därmed endast en mer indirekt rättslig betydelse. Trots detta tvingas kontoren konstatera att målen redan i allt högre grad i praktiken av olika myndigheter m.fl. kommit att hanteras som om de vore rättsligt bindande.

Miljökvalitetsmålen har kommit att bli styrande för statliga sektorsmyndigheters arbete. Det innebär att synnerligen stränga mål uppställs för miljöfrågorna utan att konsekvenserna för andra miljömål, samhällsmål, genomförande eller finansiering är utredda eller beaktas av dessa myndigheter. En sektorsmyndighet kan t.ex. i ett miljöprövningsärende hävda vikten av att ett visst miljökvalitetsmål uppfylls trots att avsikten med målet inte är att det ska vara bindande eller överordnat andra samhällsmål utan bara vara en del av ett samlat beslutsunderlag där avvägningar görs mellan många olika samhälls- och miljömål. Denna brist på avvägning mellan olika mål kan sammantaget innebära negativa konsekvenser för samhället som helhet. Det finns dessutom egentligen ingen möjlighet att ifrågasätta myndigheternas inställning.



Stadsbyggandet i Stockholm är redan besvärligt med tanke på bostadsprojektens ofta mycket höga kostnader och den allmänt bekymmersamma kommunal-ekonomiska utveckling som stadens Framtidsutredning befarar – allt fler ska försörjas av allt färre.

Skärpningar av miljömål och miljöåtgärder måste konsekvensanalyseras

Kontoren saknar tillräcklig konsekvensanalys av förslagen till förändringar av miljömålen samt förslagen till strategier. Många miljöproblem har global eller i vart fall nationsgränsöverskridande karaktär – inte bara klimatfrågan. Trots den regelharmonisering som borde vara naturlig förefaller svenska myndigheter konsekvent skärpa EU-direktiv i den tillämpning som föreslås i svensk lagstiftning utan att ta ansvar för hur genomförandet ska gå till och finansieras.

Kontoren finner det svårt att uppskatta konsekvenserna av alla de nya och ofta skärpta målen samt åtgärder för olika parter nationellt, regionalt och lokalt. Det finns förutom de skärpta målen förslag på skatteändringar, statliga investeringsbidrag, skärpta lagregler m.m. som kontoren av tidsskäl inte haft möjlighet att utvärdera.

Kontoren anser att innan man skärper målen och eventuellt inför allt fler miljökvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram och andra styrmedel, bör man först analysera och ordentligt utvärdera konsekvenserna av detta.

Föreslagen skärpning av miljökvalitetsmålet frisk luft motiveras med att de nuvarande höga partikelhalterna i luften förkortar livslängden med två månader. Det är främst större städer som pekas ut.

För att få perspektiv på ett sådant påstående bör dock enligt kontoren beaktas att medellivslängden för boende i Stockholm har ökat från 73 år till 81 år mellan 1980 och 2006. Mot den bakgrunden får den beräknade livstidsförkortningen bedömas i det närmaste försumbar.

Kontoren vill också peka på att redan strikt tillämpning av dagens miljökvalitetsnormer för luftkvalitet kan leda till alltmer utglesad bebyggelse med allt större samlade miljöproblem. De målskärpningar som nu föreslås för partiklar och marknära ozon skulle definitivt innebära negativa konsekvenser för byggande och exploatering i Stockholm och leda till ett mer utspritt och därmed sammantaget mindre miljövänligt samhällsbyggande.

Vad gäller föreslagna skärpta delmål för partiklar kan konstateras att partikelhalterna i luften i Stockholm sammanhänger med vinterväghållningsåtgärder i form av spridning av sand och salt samt användningen av dubbdäck. Problemen uppstår som en följd av stadens ansvar för att klara framkomlighet och tillgänglighet men är också en trafiksäkerhetsfråga. Det föreslagna skärpta miljökvalitetsmålet innebär en haltmässig halvering av nuvarande miljökvalitetsnorm för PM 10 och som överskrids på flera platser under vinterns torrperioder.

Berörda aktörer har bedömt att nuvarande miljökvalitetsnorm möjligen kan klaras om dubbdäckanvändningen avsevärt minskas samt andra åtgärder vidtas enligt det åtgärdsprogram som fastställts, men där staden i de flesta fall saknar rådighet. En ytterligare skärpning av målet som nu redovisas som ett delmål för frisk luft innebär att all form av vinterväghållning i form av sandning och saltning måste upphöra. Det är uppenbart att ett sådant lågt värde inte kan uppnås utan allvarliga konsekvenser för trafiksäkerhet, tillgänglighet och framkomlighet.

Här ställs alltså en teoretiskt framräknad livstidsförkortning på 2 månader mot att viktiga samhällsfunktioner äventyras och att betydande ökad risk för olycka och till och med dödsfall uppstår.

Det behövs enligt kontoren inte striktare delmål och normer för luftkvalitet med kontraproduktiva funktionssätt – det behövs klokt avvägda mål och normer för luftkvalitet som bättre tar hänsyn till alla konsekvenser. I remissvaret på SOU 2005:113 ”Åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer” framhöll markkontoret 2006-04-10 att innan man börjar överväga skärpningar av det ganska nya och ännu knappt prövade systemet med allt fler miljökvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram, bör man först analysera och utvärdera om systemet verkligen har de eftersträlvade egenskaperna, dvs. att medverka till att uppnå en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling. Innan nya slag av åtgärdsprogram införs med både befarade kontraproduktiva funktionssätt och avsaknad av finansiering, syntes det markkontoret naturligt att se över hela styrmedels- och finansieringsbilden för miljöpolitiken på både lokal, regional och nationell nivå.

De tre åtgärdsstrategierna

Rådet vill fortsätta att utveckla de tre åtgärdsstrategierna som regeringen har ställt upp för att samordna och styra det långsiktiga arbetet för att nå miljökvalitetsmålen. Dessa är 1. Effektivare energianvändning och transporter, 2. Giftfria och resurssnåla kretslopp och 3. Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Rådet anser att dagens ambitionsnivå för statens engagemang, ca 8 miljarder kr/år, inte räcker för att uppnå de svenska miljömålen. Rådets förslag på flera hundra nya eller ändrade åtgärder och styrmedel beräknas kosta staten ca 5-10 miljarder kr extra per år beroende på hur styrmedlen utformas. Därtill kommer kostnader för de nya förslagen på 10-15 miljarder för samhällets andra aktörer. Redan idag lägger enligt rådet kommuner och företag ned runt 30 miljarder kr/år på miljöskyddskostnader. Sammantaget för hela samhället handlar det enligt rådet om ca 20 miljarder kr/år för de nya åtgärderna, dvs. en ökning från dagens ca 40 miljarder till totalt ca 60 miljarder kr/år eller ca 2 % av BNP.

Kontoren anser att skärpta statliga miljömål, om de ska vara meningsfulla, måste införas hand i hand med avpassade statliga genomförandeinstrument och finansieringsförutsättningar. I de tre strategiområden som rådet föreslår finns ett antal åtgärder som medför ökade kostnader för kommunerna och därmed behov av resurstillskott i kommunerna.

Strategin för effektivare energianvändning och transporter (EET)

Rådet föreslår ett 50-tal nya eller förändrade styrmedel för att åstadkomma effektivare energianvändning och transporter. Styrmedelsförslagen pekar på vad Sverige bör driva i olika internationella organ, vad staten kan göra och i viss mån vad kommunerna kan göra.

Rådets förslag om stöd till framtagande av *integrerade trafikplaner* för städer kan vara positivt. Samtidigt föreslås bättre *regional samordning* av samhällets miljömål med kommunens planering och ett tydligt uppdrag att beakta miljömålen. Rådet anser att en förändrad uppgiftsfördelning i planeringsprocessen kan kräva justeringar i PBL samt att översiktsplanens funktion stärks.

Kontoren vill erinra om att de regionala samordningsbehoven på infrastruktur-sidan varit föremål för många försök till lösningar under årens lopp med varierande framgång. Inom trafikområdet har under senare år statliga förhandlingsmän tillsatts vid olika tillfällen för att förhandla fram regionala transportlösningar.

Förslaget att *översiktsplanens funktion* ska stärkas är tveksamt. De snabba förändringar som sker i omvärldsförutsättningarna kräver en ÖP-form som kan hållas uppdaterad avseende planeringsriktlinjer etc.

Att Länsstyrelsen ska granska ÖP med bl.a. syfte att klarlägga om nationella miljömål motverkas är inte heller effektivt eller ändamålsenligt. Samhälls-

planering handlar till stor del om avvägningar mellan olika miljömål samt andra mål för samhällsutvecklingen – det kan vara så att uppfyllande av ett nationellt miljömål motverkar ett annat nationellt miljömål etc. Rådets förslag kan innebära inskränkningar i kommunens samlade ansvar för planeringen i staden enligt PBL utan att några fördelar uppnås.

Kontoren vill också erinra om att den statliga Ansvarskommittén har haft i uppdrag att analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför. Kommittén har bl.a. tagit upp vilka principer för ansvarsfördelning som bör gälla i samhällsorganisationen. Kommitténs slutbetänkande remissbehandlades förra året.

Eventuella ändringar av PBL m.m. enligt rådets intentioner bör avvakta ställningstagandet till Ansvarskommitténs förslag och kräver även i övrigt ett fördjupat bedömningsunderlag innan det förs vidare.

Det är positivt om arbetet med *energieffektivisering* drivs vidare i den utsträckning som det är kostnadseffektivt.

Vad gäller den föreslagna prioriteringen av förnybar energi framför andra koldioxideffektiva energikällor har kontoren samma uppfattning som nyligen redovisats i yttrandet över klimatberedningens slutbetänkande, nämligen att det behövs en bred konsekvensanalys av samtliga *energiförsörjningssystem*. Det måste också göras realistiska bedömningar av vilken roll alternativa energislag såsom vind-, sol- och vågkraft samt biobränslen kan spela för både värme- och elproduktion och transporter. En massiv utbyggnad av vindkraft och biokraftverk, baserade på skogsråvara, riskerar att komma i konflikt med flera miljökvalitetmål.

Inte bara de miljömål som har koppling till energifrågan utan även de styrmedel som avses användas för att påverka energiförbrukningen inom olika samhällssektorer måste enligt kontorens mening harmonieras och stämmas av i internationella forum.

Kontoren ser positivt på flera delförslag såsom att kommunerna föreslås få större legala möjligheter att tillämpa *lokala styrmedel*, att stöd föreslås för statliga satsningar på *kollektivtrafik* (även om det kan ifrågasättas om 2 miljarder kr är tillräckligt), att bidrag föreslås till *belysningseffektivisering* på kommunala vägnätet (20 mnkr de närmaste åren samt 200 mnkr till 2020) och att en

standardiserad mätmetod införs för beräkning av tunga fordonens bränsleförbrukning.

Miljömärkning av ny bebyggelse kan vara ett effektivt sätt att tydliggöra bebyggelsens prestanda vid fastighetsköp/överlåtelse etc. Det är viktigt med ett enhetligt miljömärkningssystem och gärna uppföljning som sker centralt i landet. Det finns vissa oklarheter i kommunens roll i hanteringen av energideklarationer som bör tydliggöras.

Strategin för giftfria resurssnåla kretslopp (GRK)

Vad gäller giftfria och resurssnåla kretslopp föreslår rådet bl.a. ett tydligare helhetsansvar för miljöutvecklingen hos de centrala myndigheterna för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn. För att den offentliga sektorn ska kunna vara föredöme i miljöarbetet föreslås flera åtgärder. Det anges vara inte minst viktigt att stat, kommun och landsting ställer tydliga miljökrav på varor och tjänster vid upphandling.

Myndigheternas samarbete i strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp föreslås göras tydligt genom att några centrala myndigheter får gemensamma uppdrag att utveckla effektiva miljöåtgärder enligt samma modell som inom arbetet med de två andra strategierna.

Kontoren har ovan bestämt avrått från att låta miljömålen, miljöarbetet och miljömyndigheterna få en alltför överordnad ställning och inriktning.

Kontoren kan också konstatera att Miljöbalken i sin tillämpning redan medfört omfattande byråkrati och administration och att balken är närmast omöjlig att tolka på ett rättssäkert sätt. Enskilda paragrafer tolkas på ett sätt som många gånger inte var avsikten när de ursprungligen infördes i annan lagstiftning, men nu ska tillämpas i balken. Försiktighetsprincipen i 2 kap. har kommit att få en helt dominerande tillämpning vilket innebär stora osäkerheter om vad som gäller. Exempelvis konstaterade kontoren i tjänsteutlåtande 2007-11-20 med synpunkter på Naturvårdsverkets vägledningsmaterial om förorenade områden, att säkerhetsmarginalen satts 400 gånger högre för förorenad jord än vad som anses nödvändigt för radon i bostäder. Vägledningsmaterialet skulle leda till, förutom starkt ökade kostnader, både ökade transporter och minskad återanvändning av uppschaktade massor och i stället ökat utnyttjande av jungfruligt naturmaterial, dvs. stå i direkt strid med många andra samhälls- och miljömål. Samma negativa konsekvenser skulle följa av Naturvårdsverkets förslag till kriterier för återvinning av schaktmassor m.m. från anläggningsarbeten enligt vad stadens förvaltningar

och bolag redovisat i yttrande 2008-02-27 till kommunstyrelsen. Enligt Naturvårdsverket grundas dessa förslag just på miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

Kontoren efterlyser en mer samlad analys och prioritering av hushållningsaspekterna i miljömålsdokumentet. En av de grundläggande frågorna i både miljöbalken och EU:s strategi för uthållig samhällsutveckling är just hushållningsaspekterna innebärande återvinning och återanvändning av produkter och avfall. Detta borde få ett eget målområde med hänsyn till att hushållningsaspekten utgör en så central fråga i ett långsiktigt hållbart samhälle. Nu förefaller det som att olika sektorsmyndigheter låtit denna fråga hamna mellan stolarna utan huvudansvarig myndighet vilket inte är tillfredställande.

Strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (HUM)

Rådet ställer sig bakom strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö, inklusive de åtgärds- och styrmedelsförslag som lyfts fram av de deltagande myndigheterna Naturvårdsverket, Boverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Socialstyrelsen, Energimyndigheten och Vägverket.

Rådet föreslår bl.a. att antalet *skyddade områden* ökar. Beroende på var och hur detta sker kan de dock inskränka stadens exploateringsmöjligheter.

Det är oklart vilken status och aktualitet de föreslagna *regionala kunskapsunderlagen* om energi, grönstruktur, friluftsliv och kulturmiljö får. Kommunstyrelsen har i yttrande 2008-04-16 över länsstyrelsens förslag till regional energistrategi bl.a. framhållit att strategins formella status och funktion bör utredas innan den förs vidare för fortsatt behandling.

Är detta rätt modell för att skapa en bra miljö?

Att arbeta med målstyrning är en ofta använd metod att bedriva verksamheter eller för att få organisationer och företag att arbeta åt samma håll och mot gemensamma mål. För att det skall fungera krävs dock att målen är realistiska, motiverade, tydliga och uppföljningsbara. I detta fall är det hela svenska samhället med statliga verk, länsstyrelser, kommuner, näringslivet och domstolarna som förutsätts omfattas av denna målstyrningsmodell. Det är alltså fråga om en gigantisk målstyrningsrevolution som har tagits i drift i det svenska samhället.

Exploateringskontoret och trafikkontoret anser att de miljöinsikter och det miljöarbete som successivt utvecklats i samhället efter miljöbalkens och de nationella miljökvalitetsmålen tillkomst i stor utsträckning är positivt. Samtidigt

har dock enligt kontorens uppfattning den svenska modellen att driva miljöfrågorna delvis kommit att förskjuta fokus från att lösa de verkligt allvarliga miljöproblemen till att i allt för hög grad handla om en omfattande tillväxt av miljöbyråkrati och att med stora svårigheter och till höga kostnader lösa mindre betydande miljöfrågor där miljökraven ställs omotiverat höga.

Miljöfrågorna har på flera sätt kommit att stå över alla andra nyttigheter och funktioner i samhället och om målen ifrågasätts är det lätt att bli anklagad för att motverka en god miljö. Kontoren konstaterar att stadens bostadsbyggnads- och trafikplanering blir alltmer insnärjd i komplicerade, tidsödande och delvis oklara miljöregler. Samma sak gäller etablering av företag och näringsverksamhet.

Rådets nu redovisade förslag går ut på att denna redan inledda utveckling ska formaliseras, förstärkas och påskyndas. Rådet vill som nämnts se över ansvar och befogenheter för sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Rådet vill t.o.m. att miljökvalitetsmålen ska bli överordnade andra samhällsmål.

Om målstyrningsmodellen ska fortsätta tillämpas och uppfattas som legitim måste enligt kontorens uppfattning utvärderingen fortsättningsvis ske på ett objektivt sätt och av oberoende granskare. Det är definitivt inte tillräckligt att Miljömålsrådets uppföljningar vart fjärde år genomgår en hastig remissbehandling som i praktiken inte medger några närmare analyser av resultaten och förslagen. I detta fall har de statliga verk med olika sektorsansvar och som sektorsvis haft ansvaret för samordning och genomförande av miljömålsarbetet också fått i uppgift att utvärdera resultaten och dessutom föreslå nya och skärpta mål. Miljökvalitetsmålen har därigenom sinsemellan samma dignitet och någon bedömning av rimligheten av målformuleringarna har inte skett på någon övergripande nivå. Allt är lika viktigt och det förefaller som att de olika myndigheter som haft huvudansvaret för de olika sektorerna enbart utgått från den egna verksamhetens behov och prioriteringar.

Det finns ett flertal exempel på hur miljökvalitetsmål och tillhörande delmål motverkar varandra sinsemellan utan att det föranleder några djupare reflexioner eller överväganden. Miljökvalitetsmålet giftfri miljö står i konflikt med ett flertal andra mål genom att det innebär ökad deponering, ökat uttag av naturmaterial, ökade transporter vilket innebär utsläpp av växthusgaser, kvävedioxid och partiklar. Detta motverkar miljökvalitetsmålen begränsad klimatpåverkan, frisk luft, bara naturlig försurning, skyddande ozonskikt, ingen övergödning och slutligen god bebyggd miljö.



Kontoren ser positivt på att miljömål – både statliga, regionala och kommunala – sätts höga men de måste samtidigt vara realistiska och medge avvägningar mot andra samhällsmål för att vi ska få ett i alla avseenden långsiktigt hållbart samhälle. Miljöarbetet måste också på ett betydligt bättre sätt än hittills fokuseras på de miljöfrågor som är verkligt allvarliga så att alltför omfattande miljöbyråkrati med begränsad nytta undviks. Det saknas dessutom bredare perspektiv på hållbar utveckling som inkluderar mer än miljömål.

Slut