



Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-09-29

Dnr 04-007-2347:2

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Regionala miljömål för Stockholms län
Remiss av förslag från länsstyrelsen**

FÖRSLAG TILL BESLUT

?

1. Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av länsstyrelsens förslag med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2004-10-12.

Länsstyrelsen i Stockholms län har utarbetat förslag till reviderade regionala Miljömål och förslag till uppföljningsmått. Förslaget följer strukturen för de 15 nationella miljö kvalitetsmålen.

Avsikten är att de regionala målen – totalt 71 stycken inklusive de fem som redan fastställts av Skogsvårdsstyrelsen - ska beskriva vad som erfordras för en långsiktigt hållbar miljö i länet, med en hög men realistisk ambitionsnivå utifrån regionens förutsättningar. Miljömålen får sedan vägas samman med övriga mål för samhällsutvecklingen.

Remissinstanserna ombeds bli att bedöma realiteten i föreslagna regionala miljömål.

Gatu- och fastighetskontoret som länge bedrivit ett målinriktat och strukturerat miljöarbete ser positivt på att miljömål sätts höga och samtidigt realistiska.

Vi finner dock att åtminstone vissa av de av länsstyrelsen nu föreslagna målen bör ges en lämpligare utformning och även hamna på en mer realistisk och genomförbar nivå där en avvägning redan från början skett mot vad som är möjligt med hänsyn till andra, för människor viktiga kvaliteter i tillvaron. Det gäller bl a delmål om frisk luft.

Vi vill också erinra om att statsmakterna till största delen själva har rådgivningen över olika genomförandeinstrument och finansieringsförutsättningar. Eftersom vi inte har närmare kännedom om vilka ännu inte tillgängliga genomförandeinstrument för miljöpolitiken som staten framöver kan komma att tillhandahålla, ställer det sig svårt att försöka bedöma eller snarare gissa vilken realism som länsstyrelsens miljömålsförslag har. Vi anser att skärpta statliga miljömål måste, om de ska vara meningsfulla, införas hand i hand med avpassade statliga genomförandeinstrument och finansieringsförutsättningar.

Länsstyrelsen menar att det nu föreslagna regionala klimatmålet, som motsvarar det nationella delmålet, är ambitiöst och kräver stora insatser för att nås. Mot bakgrund av gatu- och fastighetsnämndens nyligen fattade beslut om stadens klimatansträngningar framstår dock länets klimatmål som alltför försiktigt. Frågan är i så fall också om inte även det nationella klimatmålet bör ses över.

Vi förordade redan vid granskningen av klimatkommitténs slutbetänkande SOU 2000:23 att regeringen vidtar erforderliga åtgärder för att bl a avskaffa begränsningen till högst 5 % för etanolblandning i bensin så att förutsättningarna för fler miljöbilar ökar.

De statliga incitamenten och andra åtgärder har inte varit tillräckligt effektiva ens för att de nuvarande nationella målen avseende bl a klimatpåverkan ska kunna nås. Om klimatmålen nu ska göras ännu mer ambitiösa, synes det naturligt att revidera hela styrmedels- och finansieringsbilden för miljöpolitiken både på lokal, regional och nationell nivå. Dessa styrmedel – lagstiftning, skatter, bidrag mm - måste dessutom vara utformade på lämpligt sätt, exempelvis så att de inte blir kontraproduktiva eller strider mot andra samhällsmål.

Vi skulle gärna se att miljöfrågorna och miljöarbetet i stort integreras mer i alla politikområden. Det bör exempelvis tydliggöras, inte bara hur olika miljöparametrar utvecklas, utan även vilka samhällsekonomiska fördelar som skapas med höga miljökrav. Det bör visas vilken teknikutveckling det driver på och vilken betydelse det kan få för företagens konkurrenskraft, nyföretagande, sysselsättningseffekter osv. Både lokalt, regionalt och nationellt.

REMISSEN

Länsstyrelsen har 2004-06-29 sänt förslaget till regionala miljömål på bred remiss till över 240 remissinstanser såsom kommuner, myndigheter, företag, organisationer, föreningar m fl för synpunkter senast 2004-10-29.

Inom Stockholms stad har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholm Vatten AB, Stockholm Hamn AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-10-12.

Genomgången av förslaget har inom gatu- och fastighetskontoret gjorts av en grupp med deltagare från regionerna, strategisk trafikplanering, fastighetsförvaltningen och staben.

FÖRSLAGET TILL REGIONALA MILJÖMÅL

Länsstyrelsen i Stockholms län har gjort en översyn av de regionala miljömålen från Miljövårdsprogram 2000. Kommunförbundet Stockholms län (KSL) och Regionplane- och trafikkontoret (RTK) vid Stockholms läns landsting har medverkat i en referensgrupp.

Det utsända remissmaterialet består av förslag till reviderade regionala Miljömål och förslag till uppföljningsmått. Förslaget följer strukturen för de nationella miljö kvalitetsmålen.

Miljömålen och uppföljningen av dessa sägs vara viktiga led i länets miljöarbete, inte minst för kommunerna och kommunala bolag men även för Landstinget, andra myndigheter, näringsliv, ideella organisationer och allmänhet. Miljömålen utsänds på bred remiss för att stärka delaktigheten i länets miljöarbete.

Miljömålen representerar den ekologiska dimensionen i en hållbar samhällsutveckling. Avsikten är att de regionala målen ska beskriva vad som erfordras för en långsiktigt hållbar miljö i länet, med en hög men realistisk ambitionsnivå utifrån regionens förutsättningar. Miljömålen får sedan vägas samman med övriga mål för samhällsutvecklingen.

Förslaget är en regionalisering av tretton av de femton nationella miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål, som beslutats av riksdagen. Målet *Levande skogar* ansvarar Skogsvårdsstyrelsen för. Målet *Storslagen fjällmiljö* är inte aktuellt för länet. Sammanlagt redovisas 71 regionala miljömål.

För att kunna göra en kvalificerad bedömning av om miljömålen nås arbetar Länsstyrelsen parallellt med ett regionalt uppföljningssystem.

För att ge en helhetsbild av de regionala miljömålen finns även de tidigare framtagna regionala utsläppsmålen redovisade. Dessa mål sägs redan ha förankrats i länet genom en bred remisshantering under 2001/02.

Remissinstanser behöver därför inte lämna synpunkter på dessa mål, men väl på de uppföljningsmått som föreslås eftersom dessa inte omfattades av den tidigare remissen.

Parallellt med denna remiss har förslag till Regionalt miljöhandlingsprogram för Stockholms län 2004 skickats ut. Förslag till miljöhandlingsprogram och till regionala miljömål är kompletterande delar i det regionala miljöarbetet.

I remissvaren önskar länsstyrelsen i första hand få synpunkter på följande punkter:

Miljömål

1. Är målnivåerna och målformuleringarna relevanta och realistiska?
2. Vilken betydelse kan målen ha i Ert miljöarbete? Kan de exempelvis användas för att öka kunskap och engagemang om miljöfrågorna eller som underlag vid utarbetande av lokala mål?

Uppföljningsmått

3. Är uppföljningsmåttan relevanta för att kunna bedöma om de regionala miljömålen nås?
4. Vilken betydelse kan uppföljningsmåttan ha i det egna miljöarbetet? Kan Ni exempelvis använda dem som stöd och vägledning i Ert miljöarbete?

En kortversion av förslagen till reviderade regionala miljömål bifogas. Hela remissmaterialet finns tillgängligt på www.ab.lst.se (klicka vidare på ”Miljö och kultur”).

BAKGRUND

Länsstyrelsens nu föreslagna regionala miljömål följer som nämnts strukturen för de nationella miljö kvalitetsmålen.

De nationella miljömålen, delmålen och åtgärdsstrategierna bygger på bl a de förslag som miljömålskommittén för fyra år sedan föreslog i sitt slutbetänkande *Framtidens miljö – allas vårt ansvar* (SOU 2000:52). Dessa förslag låg efter remissbehandling till grund för regeringens miljödelmålproposition.

I miljödelmålpropositionen från april 2001 ingår delmål och åtgärdsstrategier för 14 av de 15 nationella miljö kvalitetsmålen som riksdagen antog våren 1999. Målet *Begränsad klimatpåverkan* har härefter under hösten 2001 behandlats i en särskild proposition.

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

Förhållandet mellan miljö kvalitetsmålen och delmålen kan beskrivas så att miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot, medan delmålen anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. Delmålen avser i de flesta fall läget år 2010.

Den svenska miljömålsstrukturen med de av riksdagen fastställda 15 långsiktiga **nationella miljö kvalitetsmålen** 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
Till varje nationellt miljö kvalitetsmål finns mellan två och åtta nationella delmål som mer detaljerat anger inriktning och tidsperspektiv, oftast år 2010.														
För att uppnå ett eller flera miljö kvalitetsmål kan juridiskt bindande miljö kvalitetsnormer utfärdas.														
Miljö kvalitetsnormer finns f n för luftkvalitet (bl a för kvävedioxid/kväveoxider) och vattenkvalitet.														
Vidare utformas sektorsmål av olika myndigheter. Länsstyrelserna kan fastställa regionala mål .														
Till varje av de 14 nationella miljö kvalitetsmål som rör Stockholms län finns mellan två och åtta regionala miljömål i länets Miljö vårdsprogram 2000. Dessa har sedan kompletterats med ett antal regionala utsläppsmål.														
Kommunerna kan besluta om lokala mål .														
Stockholms stad har beslutat om lokala miljömål i bl a miljöprogram och växthusgasprogram. Stadens miljöarbete ingår numera i stadens integrerade lednings- och uppföljningssystem.														

I miljödelmålpropositionen ingår också tre åtgärdsstrategier som ska vara vägledande för det framtida miljöarbetet. Dessa är effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Gatu- och fastighetskontoret har tidigare granskat länsstyrelsens förslag till Regionala utsläppsmål – Delmål för Stockholms län. Vi bedömde då¹ bl a att flera av dessa delmål syntes realistiska. De föreslagna delmålen för

¹ GFK tjut 2002-01-30

utsläpp av flyktiga organiska ämnen och kväveoxider till luft skulle dock bli mycket svåra att nå upp till med hänsyn till de förhållanden som råder i Stockholms län. Dessa utsläppsmål måste sålunda enligt vår uppfattning reduceras och borde sättas per capita.

Vi ställde oss inte främmande för att det utarbetas även andra välgrundade och realistiska målkompletteringar – gärna utformade som mål per capita - för att ytterligare förbättra miljön i länet.

Vi har helt nyligen granskat länsstyrelsens förslag till Regionalt miljöhandlingsprogram 2004. Förslagen till miljöhandlingsprogram och till regionala miljömål bör som nämnts enligt länsstyrelsen ses som kompletterande delar i det regionala miljöarbetet.

Det regionala miljöhandlingsprogrammet är inriktat på två områden: Vatten och avlopp samt Resor och transporter. Enligt vår granskning² ligger programmet i linje med Stockholms stads arbete. Bl a pekar vi på stadens vattenprogram, dagvattenstrategin och våra planer, förutsatt särskild finansiering, på ett mobilitetsprogram och mobilitetscentrum. Gatu- och fastighetsnämnden ansåg 2004-09-07 att miljöhandlingsprogrammet även bör ha verktyg för att minska utsläppen av koldioxid från fasta utsläppskällor som t ex energi- och värmeverk.

Det kan som bakgrund till de nu aktuella regionala miljöförslagen även erinras om att Sveriges alla 15 nationella miljö kvalitetsmål nu är föremål för utvärdering. Miljömålsrådets rapport "Miljömålen - allas vårt ansvar!", där alla 15 målen tas upp, remissbehandlades i våras³. Ett antal rapporter om Sveriges klimatstrategi - Kontrollstation 2004 – remissbehandlas just nu⁴. De avser ge underlag för en mer ingående utvärdering av miljö kvalitetsmålet Begränsad Klimatpåverkan.

Miljömålsrådet konstaterade bl a att två av de femton nationella miljömålen blir mycket svåra att nå: Levande skogar och Ingen övergödning. Genuint svåra att nå är de två målen Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Det föreföll oss som om antingen målen satts för högt eller att de statliga incitamenten och andra åtgärder inte varit tillräckligt effektiva. Eller en kombination av båda dessa. Vi framhöll att vi skulle kunna göra mer än idag om vi kan få hjälp med finansieringen av åtgärderna.

Beträffande kontrollstationen för klimatpolitiken ansåg vi det mycket glädjande att Sverige kommer att klara sina internationella klimatåtaganden. Vi fann dock anledning att ifrågasätta om det är rimligt att Sverige ska fortsätta att ställa högre reduktionskrav på sig själv än vad andra länder åtar sig.

Gatu- och fastighetsnämnden beslöt 2004-09-07 att översända men ej åberopa kontorets förslag till beslut samt att därutöver anföra följande:

² GFK tjut 2004-08-20

³ GFK tjut 2004-04-28

⁴ GFK tjut 2004-08-17

Nämnden har på avgörande strategiska punkter en annan uppfattning än kontorets utlåtande. Det är mycket glädjande att Sverige klarar sina internationella klimatåtaganden. Det finns goda skäl för Sverige att göra större minskningar än vad som krävs av Kyoto-överenskommelsen. Framförallt minskar vi de svåra klimatförändringar som väntas under de kommande decennierna något. Dessutom gynnas svensk exportindustri när man blir mer energieffektiv och minskar sina koldioxidutsläpp. Det är också viktigt att påminna om att Stockholms stads egna klimatmål går utöver de mål som Sverige antagit. Vi anser det viktigt att samhället använder sig av sådana styrmedel som på mest kostnadseffektiva sätt leder till minskning av miljöskadliga utsläpp. Vår uppfattning är att de viktigaste områdena att arbeta vidare med är energi och trafik.

Tilläggs kan att vi nyligen även redovisat våra insatser för att medverka till att minska utsläppen av växthusgaser⁵. Ett brett arbete pågår där kontoret spelar en stor roll.

Vid gatu- och fastighetsnämndens behandling av redovisningen 2004-06-15 slogs fast att kontoret ska öka takten för minskning av växthusgasutsläpp både för egna verksamheter och för staden som helhet. Vidare anförde nämnden följande.

Stockholms mål är att minska utsläppen av koldioxid till 4,0 ton per kommuninvånare till 2005 och att utsläppen på längre sikt måste reduceras till 1,5 ton per person och år, vilket för hela Sveriges del innebär en minskning med uppemot 80 procent. Stockholms kommunfullmäktige har dessutom beslutat att stadens långsiktiga mål är att staden ska bli en fossilbränslefri kommun och alltså inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser.

För att det ska vara möjligt att uppnå såväl det kortsiktiga som det långsiktiga målet måste Gatu- och fastighetskontoret öka ambitionsnivån vad gäller att minska utsläpp av klimatpåverkande gaser. De viktigaste uppgifterna är att begränsa utsläppen från de egna fastigheterna, att öka attraktiviteten hos de minst klimatpåverkande trafikslagen (gång, cykel och kollektivtrafik) samt att minska utsläppen från biltrafiken (både den egna och övriga Stockholmares) till hållbara nivåer.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER

Kommunfullmäktige godkände 2003-02-17 förslag till miljöprogram för Stockholm 2002 – 2006 (utl 2003:15). Programmet innehåller totalt 43 delmål samlade under de sex huvudmålen Miljöeffektiva transporter, Säkra varor, Hållbar energianvändning, Ekologisk planering och skötsel, Miljöeffektiv avfallshantering och Sund inomhusmiljö.

⁵ GFK tjut 2004-05-11

Miljöprogrammet bör enligt beslutet utgöra en viktig utgångspunkt då verksamheterna formulerar sina miljöåtaganden. De nämnder och styrelser som berörs av Miljöprogrammets mål bör efter ett antagande av programmet redovisa miljöåtaganden baserade på Miljöprogrammets mål samt genomförda åtaganden i flerårsprogram, verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Kommunfullmäktige godkände 2003-04-28 förslag till handlingsprogram mot växthusgaser (utl 2003:38). Enligt programmet är målet att minska utsläppen till 4,0 ton koldioxid per kommuninvånare år 2005.

På liknande sätt som för miljöprogrammet fick stadens nämnder i uppdrag att arbeta in stadens klimatmål i sin egen verksamhetsplanering och uppföljning.

Kommunfullmäktige har härefter i beslutet i juni 2003 om stadens budget för 2004 och inriktning för 2005 och 2006 angett bl a att ett av kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål är att göra Stockholm till en ekologiskt hållbar storstad.

Fullmäktiges prioriterade inriktningar härvidlag är följande.

? Stadens mark- och vattenområden skall användas så att natur- och rekreationsvärden långsiktigt tryggas genom minimering och rening av utsläpp samt sanering av förorenade områden.

? Miljöarbetet skall stärkas på lokal och central nivå genom att miljöprogrammets sex mål är vägledande vid alla beslut i nämnder och bolagsstyrelser.?

I budgeten anges vidare bl a att stadens miljöarbete ska kopplas till regionala och nationella miljömål.

De regionala miljömålen status mm

De nu remitterade förslagen till regionala miljömål – totalt 71 stycken inklusive de fem som redan fastställts av Skogsvårdsstyrelsen - avser som nämnts beskriva vad som erfordras för en långsiktigt hållbar miljö i länet, med en hög men realistisk ambitionsnivå utifrån regionens förutsättningar. Miljömålen får sedan enligt länsstyrelsen vägas samman med övriga mål för samhällsutvecklingen.

Gatu- och fastighetskontoret som länge bedrivit ett målinriktat och strukturerat miljöarbete ser positivt på att miljömål sätts höga och samtidigt realistiska.

Med förutsättningen att de nu föreslagna regionala miljömålen endast får en formell status som just mål, dvs inte bindande normer, skulle i och för sig kunna anses att det inte har så stor betydelse hur målen utformas eller på vilken nivå de läggs. Regeringen har emellertid för avsikt att successivt

konkretisera fler miljö kvalitetsmål i form av bindande miljö kvalitetsnormer. Det har också visat sig vara omöjligt eller i vart fall utomordentligt svårt att förena redan miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar med utbyggnadsbehoven i stockholmregionen, och dessa normer synes t o m ha en kontraproduktiv karaktär. Vi bedömer det därför vara avgörande att åtminstone vissa av de nu föreslagna målen ges en lämpligare utformning och även hamnar på en mer realistisk och genomförbar nivå där en avvägning redan från början skett mot vad som är möjligt med hänsyn till andra, för människor viktiga kvaliteter i tillvaron.

För att vi ska få ett fungerande och i alla avseenden uthålligt samhälle kan ju inte bara miljökrav tillgodoses.

Även om inte alla miljö mål sedermera förvandlas till bindande normer bäddar alltför orealistiska målformuleringar för kommande avvägningskonflikter. Det känns sålunda alltmer angeläget att dessa avvägningsfrågor förs in i ett tidigare skede så att miljöfrågorna integreras och bedöms bland samhällets andra intressen.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i april 2004 presenterade sin strategi för hållbar utveckling. Regeringen framhåller att hållbar utveckling handlar om att säkra grunden för vår tillväxt och vår välfärd; en god miljö, en bättre folkhälsa och långsiktigt goda villkor för företagen och människor.

Arbetet med miljö mål både nationellt och regionalt-lokalt kännetecknas dessvärre av ett sektoriserat synsätt, där miljö målen/normerna lever ett tämligen självständigt liv utan hänsyn till andra samhällsmål.

Vi skulle gärna se att miljöfrågorna och miljöarbetet i stort integreras mer i alla politikområden. Det bör exempelvis tydliggöras, inte bara hur olika miljöparametrar utvecklas, utan även vilka samhällsekonomiska fördelar som skapas med höga miljökrav. Det bör visas vilken teknikutveckling det driver på och vilken betydelse det kan få för företagens konkurrenskraft, nyföretagande, sysselsättningseffekter osv. Både lokalt, regionalt och nationellt.

De regionala miljö målen nivåer mm

Den nu aktuella remissen avser ett stort antal preciseringar av de nationella miljö målen på regional nivå. Samtidigt har ett regionalt miljöhandlingsprogram utarbetats som koncentrerats på två områden: Vatten och avlopp och Resor och transporter. Som framhålls i programmet innehåller detta tänkbara åtgärder inom respektive område som någon eller några av länets aktörer har rådighet över och som ska kunna genomföras med tillgängliga resurser under den närmaste femårsperioden. Miljöhandlingsprogrammet är därför inte heltäckande och syftar inte till att lösa alla problem inom de två områdena.

Remissinstanserna ombeds nu bl a bedöma realismen i föreslagna regionala miljö mål.

Det är positivt att stadens synpunkter efterfrågas. Gatu- och fastighetskontoret vill dock erinra om att statsmakterna till största delen själva har rådigheten över olika genomförandeinstrument och finansieringsförutsättningar. Eftersom vi inte har närmare kännedom om vilka ännu inte tillgängliga genomförandeinstrument för miljöpolitiken som staten framöver kan komma att tillhandahålla, ställer det sig svårt att försöka bedöma eller snarare gissa vilken realism som länsstyrelsens miljömålsförslag har. Vi anser att skärpta statliga miljömål måste, om de ska vara meningsfulla, införas hand i hand med avpassade statliga genomförandeinstrument och finansieringsförutsättningar. Dessa styrmedel – lagstiftning, skatter, bidrag mm - måste dessutom vara utformade på lämpligt sätt, exempelvis så att de inte blir kontraproduktiva eller strider mot andra samhällsmål.

Studerar man miljöarbetet och effekter på miljön i ett längre perspektiv kan konstateras att sedan ett modernt miljöarbete inleddes på 1970-talet har stora framgångar nåtts när det gäller utsläpp av luftföroreningar och ett renare vatten. Stockholm stad har genom en framsynt satsning på bl a fjärrvärme och kollektivtrafik de lägsta utsläppen av förorenande ämnen per capita i landet. För att nämna ett annat exempel var år 1975 innehållet av kvicksilver i avloppsslam vid Henriksdals reningsverk 9 mg/kg torrsubstans. År 2000 hade en minskning skett till 1,3 mg/kg.

Tidigare miljövardserfarenheter säger att det ofta är kostnadseffektivt att genomföra åtgärder i ett inledande skede av ett åtgärdsprogram, men att marginalkostnaden sedan stiger kraftigt för att genomföra ytterligare insatser. Dessa svårigheter belyses egentligen inte alls i länsstyrelsens remissmaterial.

Många gånger saknas dessutom reella styrmedel på det lokala planet eftersom problemet i många fall härrör från källor i andra regioner eller länder. Många tänkbara åtgärder ligger också utanför stadens rådighet.

Som ett exempel på svårigheterna att uppfylla vissa miljömål och att rådigheten över många tänkbara insatser inte ligger hos staden utan på statsmakterna kan pekas på den högaktuella kvävedioxid- och partikelproblematiken. Vissa miljömål har som bekant konkretiserats i form av rättsligt bindande miljökvalitetsnormer. Sådana har utfärdats av statsmakterna för bl a kvävedioxid och partiklar. Och fler planeras. I Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna för partiklar (2004-01-19) och kvävedioxid (2003-06-02), som träder i kraft 2005 respektive 2006, föreslås en rad åtgärder som syftar till att förbättra luftkvaliteten. Många av dessa åtgärder ligger antingen utanför den kommunala kompetensen eller saknar kommunal finansiering. Och även med kraftfulla åtgärder är det mycket svårt eller omöjligt att uppfylla normkraven. Regeringsbeslut saknas alltså om länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram.

Vi har i tidigare sammanhang framhållit att mål och miljökvalitetsnormer för att bemästra miljöproblem av nationell eller global karaktär skulle kunna

utformas t ex så att de gäller som ett genomsnitt inom ett större område, en hel region eller hela landet. Dessa genomsnitt ska få överskridas lokalt.

Vi har tidigare även ställt frågan om det är ändamålsenligt med mål/normer av den "brutto"-karaktär för totala utsläpp som nu allmänt används. Det förefaller ju som om både mål för totala utsläpp och de bindande miljökvalitetsnormerna antingen stryper tillväxtmöjligheterna eller tvingar fram en mer utglesad och mindre miljövänlig bebyggelse. Sådana mål/normer framstår som både orättvisa och kontraproduktiva. Dvs man tror sig verka för en bättre miljö medan resultatet i själva verket blir det motsatta.

Som framgår av klimatpropositionen 2001/02:55 har regeringen uttryckt det nationella klimatmålet som utsläpp per person och år. I propositionen anges att de dåvarande svenska utsläppen av de sex växthusgaserna motsvarar ca 7,9 ton koldioxidekvivalenter per person och år. Det långsiktiga klimatmålet år 2050 sätts i propositionen till högst 4,5 ton koldioxidekvivalenter per person och år, dvs en minskning med närmare hälften av den totala mängden utsläpp. Även i Stockholms växthusgasprogram sätts utsläppsmålet för koldioxid per capita.

Enligt vår mening bör inte bara klimatmål utan även växthusgasnormer och många andra miljömål/normer uttryckas per capita. På så sätt underlättas jämförelse med boende och arbetande i andra regioner och vi kan tydligare se om tillväxten i Stockholmsregionen är till fördel för miljön.

Enligt vad som angavs i miljömålskommittens slutbetänkande (SOU 2000:52) skulle, för att de formulerade målen verkligen ska nås, staten bidra med att bl a skapa ekonomiska incitament och goda förutsättningar i övrigt. Miljömålsrådet har som nämnts i sin utvärdering nyligen konstaterat att två av de femton nationella miljömålen blir mycket svåra att nå: Levande skogar och Ingen övergödning. Genuint svåra att nå är de två målen Giftpfri miljö och Begränsad klimatpåverkan.

Slutsatsen blir att antingen har målen satts för högt eller så är de statliga incitamenten och andra åtgärder inte tillräckligt effektiva. Eller en kombination av båda dessa.

Då de statliga incitamenten och andra åtgärder inte varit tillräckligt effektiva ens för att de nuvarande nationella målen avseende bl a klimatpåverkan ska kunna nås, och klimatmålen enligt följande avsnitt nu bör göras ännu mer ambitiösa, synes naturligt att revidera hela styrmedels- och finansieringsbilden för miljöpolitiken både på lokal, regional och nationell nivå.

Härvid bör som nämnts beaktas vilka samhällsekonomiska fördelar som skapas med höga miljökrav. Betydelsen för teknikutveckling, företagens konkurrenskraft, nyföretagande, sysselsättningseffekter osv.

Efter dessa inledande kommentarer, och trots att vi som nämnts knappast kan förutspå vilka genomförandeincitament för miljöpolitiken som staten

framöver kan komma att tillhandahålla, kommer vi i det följande att kommentera några av länsstyrelsens regionala miljömålsförslag - inrutade - som berör gatu- och fastighetsnämndens verksamhet. De tidigare framtagna regionala utsläppsmålen framgår genom att de ej har fet text.

Men vi har inte möjlighet att granska alla miljömålsförslagen som vi åtminstone delvis är berörda av. Det finns andra instanser som bättre bör kunna bedöma många av förslagen.

Länsstyrelsen föreslår nu 108 stycken uppföljningsmått och fler övervägs. Det kan nämnas att det redan finns 91 nyckeltal i stadens eget miljöprogram. Även om relevanta uppföljningsmått självklart är viktiga anser vi det samtidigt vara angeläget att mer kraft läggs på att utveckla ändamålsenliga genomförandeinstrument.

1. Begränsad klimatpåverkan

1. Utsläppen av växthusgaser i Stockholms län ska som ett medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Delmålet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller för flexibla mekanismer.

bolagsstyrelser och att stadens miljöarbete ska kopplas till regionala och nationella miljömål. Stadens växthusgasprogram och dess högre ambitioner nämns däremot inte. Härigenom har uppstått en oklarhet om växthusgasprogrammet.

Sedan vi redovisat våra insatser för minskade växthusgasutsläpp har som nämnts gatu- och fastighetsnämnden slagit fast att vi ska öka ambitionsnivån vad gäller att minska utsläpp av klimatpåverkande gaser. Nämnden har nyligen även uttalat att det finns goda skäl för Sverige att göra större minskningar än vad som krävs enligt Kyoto-överenskommelsen. Vidare har nämnden angett att Stockholms stads egna klimatmål går utöver de mål som Sverige antagit.

Länsstyrelsen menar att det nu föreslagna regionala klimatmålet, som alltså motsvarar det nationella delmålet, är ambitiöst och kräver stora insatser för att nås. Mot bakgrund av gatu- och fastighetsnämndens nyligen fattade beslut om stadens klimatansträngningar framstår dock länets klimatmål som alltför försiktigt. Frågan är i så fall också om inte även det nationella klimatmålet bör ses över.

Samtidigt synes som nämnts naturligt att revidera hela styrmedels- och finansieringsbilden för miljöpolitiken både på lokal, regional och nationell nivå.

Vi förordade redan vid granskningen⁶ av klimatkommitténs slutbetänkande SOU 2000:23 att regeringen vidtar erforderliga åtgärder för att bl a avskaffa begränsningen till högst 5 % för etanolinblandning i bensin så att förutsättningarna för fler miljöbilar ökar. Etanolinblandning i bensin är ett utmärkt sätt att till obetydlig kostnad minska utsläppen av växthusgaser. Även etanolinblandning i diesel har vid försök visat sig vara en framkomlig väg att minska koldioxidutsläppen. Här hade som vi då konstaterade dessvärre det statliga stödet för den tekniska utveckling som erfordras dragits in.

2. Frisk luft

1. Kvävedioxidhalten 30 µg/m³ som årsmedelvärde och 75 µg/m³ som 98-percentil och timmedelvärde ska vara uppnådda i Stockholms län år 2010.

2. De sammanlagda utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Stockholms län ska minska med 50 procent från 1997 års nivå till 24 000 ton år 2010.

3. Transportsektorns utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) i Stockholms län ska minska med 70 procent från 1997 års nivå till 9 000 ton år 2010.

4. Halten benso(a)pyren i luften ska inte överstiga 0,5 ng/m³ som årsmedelvärde år 2010.

5. Halten av partiklar, PM₁₀, i luften ska inte överstiga:

⁶ GFK tjut 2000-05-26

**35 µg/m³ som 90-percentil och dygnsmedelvärde, eller
20 µg/m³ som årsmedelvärde år 2015.**
**6. Halten av partiklar, PM_{2,5}, i luften ska inte överstiga:
20 µg/m³ som 90-percentil och dygnsmedelvärde, eller
12 µg/m³ som årsmedelvärde år 2015.**

Förslagen motsvarar i huvudsak de nationella miljö kvalitetsmålen.

Beträffande mål 2.1 om kvävedioxid och 2.5 om partiklar gäller att dessa ämnen även är formulerade som miljö kvalitetsnorm och att de halter som är stadgade inte får överskridas. Länsstyrelsen har som nämnts till regeringen överlämnat förslag till åtgärdsprogram för att klara kommande lagkrav men det är i dagsläget osannolikt att det, beträffande PM-10 halten, är möjligt att klara normen till år 2005. Detta även om omfattande åtgärder enligt åtgärdsprogrammet kan komma till genomförande. Förslaget till miljö kvalitetsmål för PM-10 innebär en halvering i förhållande till miljö kvalitetsnormen vilket bedöms vara ytterligt svårt att klara med hänsyn till bl a klimatologiska förhållanden, vinterdäck och halkbekämpning. Målet för PM-10 liksom det föreslagna mål 2.6. om PM-2,5 bör invänta ytterligare studier av miljömässiga och hälsomässiga konsekvenser av olika åtgärder.

Vi konstaterar att övriga mål som föreslås innebär att stora insatser krävs som syftar till att radikalt minska det totala trafikarbetet i länet. Ett exempel är mål 2.3. "Transportsektorns utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) ska minska med 70 % från 1997 års nivå till 9000 ton år 2010". Även om ett snabbt införande av miljövänliga fordon har skett under senare delen av 90-talet fram till i dag bedömer vi målet vara genuint svårt att uppnå utan kraftfulla åtgärder som syftar till minskat transportarbete.

Det är dessutom en förvånande omständighet att mål 2.2 "De samlade utsläppen av flyktiga organiska ämnen (VOC) ska minska med 50 % från 1997 års nivå till 24000 ton år 2010", innebär att trafikens bidrag ges ett betydligt starkare reduktionsmål än övriga samhällssektorer. I praktiken innebär detta att övriga källor till utsläpp av VOC ges ett betydligt mindre reduktionsmål. Trafikens bidrag ingår nämligen i det samlade utsläppsmålet 24 000 ton.

3. Bara naturlig försurning

1. Högst två procent av antalet sjöar och högst fem procent av sträckan rinnande vatten ska år 2010 vara drabbade av försurning som orsakats av människan.
2. Trenden mot ökad försurning av skogsmarken i Stockholms län ska vara bruten i områden som försurats av människan och en återhämtning ska ha påbörjats före år 2010.
 3. De sammanlagda utsläppen av kväveoxider i Stockholms län ska minska med 60 procent från 1995 års nivå till 16 000 ton år 2010.
 4. Transportsektorns utsläpp av kväveoxider i Stockholms län ska minska med 70 procent från 1995 års nivå till 9 000 ton år 2010.

Det förefaller som om också de mål som gäller att begränsa utsläppen av kväveoxider, mål 3.3 och 3.4, ställer högre krav på transporterens åtgärder än övriga samhällssektorer. Det är synnerligen oklart om försurningshotet i länet motiverar ett sådant kraftigt åtagande. Detta särskilt med hänsyn till att merparten av bidraget utgörs av långdistanstransporterade föroreningar.

4. Giftfri miljö

- 1. Andelen miljömärkta varor och tjänster av den totala offentliga upphandlingen i länet ska öka med fem procent per år.**
- 2. Mängden miljömässigt riktigt omhändertaget kvicksilver, PCB och andra miljöfarliga ämnen från ombyggnad och rivning har ökat senast år 2010 jämfört med år 2004.**
3. Utsläppen av bly, kadmium respektive kvicksilver till vatten i Stockholms län ska minska med 70 procent från 1995 års nivå till år 2010.
- 4. Slam från länets kommunala avloppsreningssystem ska vara av den kvaliteten att det kan läggas på åkermark.**
- 5. Andelen miljöbränsle som säljs i länet ska senast år 2010 ha ökat med tio procent jämfört med år 2004.**
- 6. All matfisk som fångas i Stockholms län ska senast år 2010 vara tjanlig som människoföda.**
- 7. Länets kommunala vattentäkter ska senast år 2010 vara fria från bekämpningsmedel, organiska miljögifter, läkemedel och hormoner.**
- 8. Samtliga förorenade områden i länet som innebär akuta risker vid direktexponering eller som hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska senast år 2010 vara utredda och vid behov åtgärdade.**
9. De totala utsläppen av koppar till vatten i Stockholms län ska minska med 35 procent från 1995 års nivå till år 2010.
- 10. Endast miljövänliga färger och andra produkter används för fritidsbåtvård senast år 2010.**

Formuleringen för mål 4.8 innebär enbart att utredningsverksamhet kommer att ske och åtgärder företas vid behov. Det är nu tio år sedan som inventeringsarbetet beträffande förorenade områden inleddes. Det finns någon form av systemfel när ett miljö kvalitetsmål som formuleras 2004 fortfarande är inriktat på fortsatt inventering och utredning. Kontoret har tidigare konstaterat att en anmärkningsvärt låg andel av de statliga bidragsmedlen (ca 500 mkr/ år) tilldelas Stockholmsregionen trots att andelen riskobjekt är mycket stor. Vi anser att Länsstyrelsen i förslaget till regionala miljömål bör göra målformuleringen mer åtgärdsinriktad samt föra fram behovet av att ett väsentligt större bidrag från Naturvårdsverkets saneringsfond ska tilldelas Stockholmsregionen.

5. Skyddande ozonskikt

1. Utsläppen av ozonnedbrytande ämnen ska till största delen ha upphört i Stockholms län år 2010.

Målet verkar något orealistiskt.

6. Säker strålmiljö

1. Antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolett strålning ska inte vara fler år 2020 än år 2000 i Stockholms län.

-

7. Ingen övergödning

1. Utsläppen av fosfor från mänskliga aktiviteter till länets kustvatten ska minska med 15 procent från 1995 års nivå till 90 ton år 2010.
 2. Fosforutsläppen från enskilda VA-anläggningar ska minska med 15 procent från 1995 års nivå till 16 ton år 2010.
3. Från länets samtliga avloppsreningsverk, oberoende av storlek, ska utgående fosforhalt i det behandlade avloppsvattnet normalt inte överstiga 0,3 mg/liter.
4. Utsläppen av orenat avloppsvatten genom bräddningar från länets avloppsanläggningar ska från och med år 2010 inte överstiga 1 procent av det samlade avloppsvattenutsläppet.
 5. Utsläppen av kväve från mänskliga aktiviteter till länets kustvatten ska minska med 45 procent från 1995 års nivå till 2900 ton år 2010.
6. Utsläppen av ammoniak i länet ska minska med minst 15 procent från 1995 års nivå till år 2010.

-

8. Levande sjöar och vattendrag

1. Berörda myndigheter ska senast år 2006 ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för de mest värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Minst hälften av de skyddsvärda miljöerna ska senast år 2010 ha ett långsiktigt skydd.
2. Ett åtgärdsprogram för till Mälaren och kusten mynnande vattendrag ska finnas senast år 2007. Restaurering ska ha påbörjats i minst en fjärdedel av länets värdefulla och skyddsvärda vattendrag senast år 2010.
3. Förslag till regional policy för introduktion av främmande djur och växter samt genetiskt modifierade organismer ska finnas senast år 2006. Alla aktörer som hanterar främmande djur och växter samt genetiskt modifierade organismer ska senast 2008 känna till och följa den regionala policyn.

Förslagen överensstämmer i stora drag med stadens förslag till mål och åtgärder för stadens vattenområden.

Kontoret deltar i ett förvaltningsövergripande arbete med ett nytt vattenprogram för staden. Programmet består av tre delar. Två delar har rapporterats och den tredje delen "Strategi för Stockholms vattenarbete" är den avslutande delen av revidering av Vattenprogram för Stockholm 2000. Strategin är vägen till hur staden ska nå en god vattenstatus senast år 2015, enligt EG:s ramdirektiv för vatten. Programperioden föreslås därför bli 2004-2015. I strategin fastställs övergripande mål och förhållningssätt samt övergripande åtgärder för stadens vattenområden. Dessutom innehåller strategin ett åtgärds paket för varje enskilt vattenområde för att nå både de övergripande målen samt de specifika målen för varje sjö och vattendrag.

9. Grundvatten av god kvalitet

- 1. Grundvattenförande geologiska formationer i Stockholms län av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning ska senast år 2010 ha ett långsiktigt skydd mot markanvändning och verksamheter som begränsar användningen av vattnet.**
- 2. I skärgården och andra vattenbristområden är uttagen av grundvatten senast år 2010 reglerade så att de inte är större än grundvattnets nybildning.**
- 3. Dricksvatten från grundvattentäkter som ger mer än 10 m³ per dygn i genomsnitt eller betjänar mer än 50 personer per år ska senast år 2010 uppfylla gällande svenska normer för dricksvatten av god kvalitet.**
- 4. Alla kommunala grundvattentäkter ska ha fastställda vattenskyddsområden enligt miljöbalken senast år 2010.**

-

10. Hav i balans samt levande kust och skärgård

- 1. Minst 50 procent av de av Naturvårdsverket utpekade skyddsvärda marina miljöerna i Stockholms län är långsiktigt skyddade år 2010.**
- 2. Värdefulla natur- och kulturvärden i Stockholms läns kust och skärgård är identifierade år 2010 för att kunna bevaras och brukas.**
- 3. Senast år 2010 nyttjas lokala fiskbestånd på ett hållbart sätt.**
- 4. Buller och andra störningar från båtar eller andra farkoster, eller därtill kopplade aktiviteter, orsakar år 2010 inga betydande störningar inom särskilt känsliga och utpekade områden i Stockholms läns skärgård.**
- 5. Båt- och fartygstrafik orsakar år 2010 inga betydande erosionskador på känsliga stränder och egendom.**

-

11. Myllrande våtmarker

- 1. Länets samtliga våtmarksområden i "Myrskyddsplan för Sverige" har ett långsiktigt skydd senast år 2010.**
- 2. Inga skogsbilvägar byggs över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller så att dessa våtmarker påverkas negativt på annat sätt.**
- 3. Minst 360 ha våtmarker och småvatten har anlagts eller återställts i länets odlingslandskap fram till år 2010.**

Beträffande mål 11.1 kan nämnas att i Myrskyddsplan för Sverige finns inga objekt i Stockholm stad. Vi vill ändå påpeka att planen och inventeringen har några år på nacken och åter bör göras mer tillgänglig för kommunerna.

I regeringens bedömning (prop. 2000/1:130) nämns att våtmarker så långt som möjligt bör skyddas bl a mot dränering och exploatering, vilket är hot som lyfts fram som mycket aktuella i Stockholms län.

För att mål 11.3 ska vara ett stöd för Stockholm stad bör det förtydliga att anläggning och återskapande av våtmarker och småvatten också gäller det tätortsnära landskapet. Följaktligen anser vi att det är tveksamt att använda ett mål som baserar sig enbart på landsbygdsstöd, även om vi inser att det är lättast att följa upp.

12. Levande skogar

Ett förslag till fem regionala delmål har redan remissbehandlats. Dessa fastställdes av Skogsvårdsstyrelsen 2003-12-15.

13. Ett rikt odlingslandskap

- 1. Alla ängs- och betesmarker som fanns med i miljöersättningen år 2002 ska år 2010 fortfarande bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängsmark ska dessutom ha utökats med cirka 80 hektar och arealen hävdad naturbetesmark med cirka 400 hektar.**
- 2. Mängden småbiotoper i odlingslandskapet ska bevaras i minst dagens omfattning i alla delar av länet.**
- 3. Antalet vårdade kulturbärande landskapselement med anknytning till åkermark ska öka med cirka 70 procent till år 2010 procent jämfört med antalet vårdade landskapselement med miljöersättning år 2001.**
- 4. Lantbrukets ekonomibyggnader med anknytning till aktiv jordbruksbygd ska bevaras i 2004 års omfattning.**
- 5. Åkermark och annan brukningsvärd mark i tätortsnära lägen ska så långt möjligt bevaras och hävdas.**
- 6. Det finns tillräckligt många lantbruksföretag i länet för att förvalta länets ängs- och betesmarker samt de kulturhistoriska värden som finns i odlingslandskapet.**

7. År 2005 odlas 20 procent av åkermarken ekologiskt och den ekologiska animalieproduktionen har ökat så att 10 procent av antalet mjölkkor samt slaktdjur av nöt och lamm finns i ekologisk produktion.

Mål 13.5

Inte minst jordbrukens rekreativa och pedagogiska kvaliteter bör tas till vara precis som det nämns i texten; kanske ska ett uppföljningsmått handla om detta: hur många gårdar är öppna för besökare, hur många besök de tätortsnära gårdarna haft eller hur många av jordbruksföretagen som satsar på besökare och turism.

Mål 13.6

Det skulle vara bra - både för jordbrukare och markägande kommuner - om det fanns kanaler för samarbete för att kunna hävda marker i kommunal ägo. Ofta saknas betesdjur och kanske maskinpark för bete/slätter.

14. Storslagen fjällmiljö

Ej aktuellt.

15. God bebyggd miljö

1. Senast år 2010 grundas fysisk planering och samhällsbyggande i Stockholms län 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 ska tas till vara och utvecklas,
- hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras och utvecklas och andelen hårdjord yta inte ökas,
- hur energianvändningen ska effektiviseras, hur förnybara energiresurser ska tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft ska främjas.

2. Regionala program för kunskapssammanställning med åtgärdsförslag ska utarbetas för de kategorier av kulturmiljöer som är karakteristiska för länet. Kommunernas kulturmiljöprogram är reviderade senast 2010.

3. Alla kommuner i länet har en kommuntäckande bullerkartläggning och bullersaneringsplan senast år 2010.

4. Tystnaden (frånvaron av buller) i Stockholms gröna kilar upprätthålls i minst rådande omfattning.

5. Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder har minskat med 5 procent till år 2010 jämfört med år 1998.

6. Uttag av naturgrus i länet är högst 1,5 miljoner ton år 2010.

- 7. Andelen återanvänt material utgör minst 15 procent av ballastanvändningen år 2010.**
- 8. Stockholms län har en hållbar ballastförsörjning med strategiskt lokaliserade anläggningar för mellanlagring och hantering.**
- 9. Stockholms län ska ha en hållbar ballastförsörjning med strategiskt placerade sjöterminaler för att säkerställa möjligheterna till materialtransporter med båt år 2010.**
- 10. Mängden deponerat avfall i länet ska minska med minst 50 procent till år 2010 räknat från 1994 års nivå samtidigt som den totala mängden genererat avfall inte ökar.**
- 11. Minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker i länet återvinns senast år 2010 genom biologisk behandling.**
- 12. Matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier med mera i länet återvinns senast år 2010 genom biologisk behandling.**
- 13. I Stockholms län ska miljöbelastningen från energianvändningen i bostäder och lokaler minska och vara lägre år 2010 än år 1995. Detta ska bland annat ske genom att den totala energianvändningen effektiviseras för att på sikt minska.**
- 14. Radonhalten i alla skolor och förskolor är år 2010 lägre än 200 bequerel/m³ luft och radonhalten i alla bostäder är år 2020 lägre än 200 bequerel/m³ luft.**
- 15. De enskilda brunnar som har mätts och har otjänligt vatten med avseende på radon har senast år 2010 tjänligt vatten.**

Stockholm har redan planer för de tre första punkterna under mål 15.1. Det svåra är att realisera dem vid exploateringsprocess eller vid förvaltning och skötsel.

SLUT