



Kontaktperson  
Jan Lind  
Staben  
Telefon: 08-508 264 71  
jan.lind@mk.stockholm.se

Till  
Marknämnden 2006-04-27

### **Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer**

### **Remiss av SOU 2005:113**

### **Förslag till beslut**

1. Marknämnden besvarar kommunstyrelsens remiss med markkontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Göran Långsved

Lennart Gustafsson

Jan Lind

### **Sammanfattning**

Marknämndens remisstid går ut 2006-05-02.

Genom miljöbalken infördes 1999 för första gången i svensk lagstiftning miljö kvalitetsnormer för att uttrycka den lägsta godtagbara miljö kvaliteten på olika områden. Samtidigt infördes åtgärdsprogram som ett instrument för att uppfylla dessa.

I anslutning till att regeringen i december 2004 fastställde åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar (PM10) tillkallades en särskild utredare för att se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva.

Utredaren anser att miljöbalkens reglering av åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer är otillräcklig och inte uppfyller EG-rättens krav. Därför föreslås en helt ny typ av åtgärdsprogram med bestämmelser om försiktighetsmått och åtgärder.

Bl a ska myndigheter och kommuner bli skyldiga att förebygga att miljö kvalitetsnormer överskrids. Myndigheter och kommuner måste även säkerställa att åtgärder vidtas för att miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas. Planläggning och andra beslut enligt PBL får inte medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds eller att åtgärdsprogram inte följs.

Markkontoret menar att innan man börjar överväga skärpningar av det ganska nya och ännu knappt prövade systemet med allt fler miljö kvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram, bör man först analysera och utvärdera om systemet verkligen har de eftersträvade egenskaperna, dvs att medverka till att uppnå en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling.

Vi konstaterar att kommunens bostadsbyggnadsplanering blir alltmer insnärjd i komplicerade och oklara miljöregler. Både översiktsplanen och detaljplanerna för enskilda projekt ska hanteras enligt miljöbalkens redan gällande formaliserade miljöbedömningsförfarande.

Till dessa miljöprovningar kan komma att både översikts- och detaljplaner inte får stå i konflikt med miljö kvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram. Kanske måste kommunens planer även säkerställa att miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas.

Med de många miljöregleringar som redan finns och nu föreslås ytterligare byggas på befarar markkontoret att det snart blir i stort sett omöjligt att bygga bostäder i storstäder. Det finns således risk för att normerna och de nya åtgärdsprogrammen kommer att motverka den nuvarande samhällsinriktningen att av bl a goda miljö- och resurshushållningsskäl förtäta stadsbygden och utnyttja befintlig infrastruktur. I stället kommer en allt mer utglesad bebyggelse med allt större samlade miljöproblem att tvingas fram. De lokalt verkande normerna och åtgärdsprogrammen kan alltså sägas fungera så att föroreningarna inte minskar utan bara späds ut. Detta är enligt markkontoret raka motsatsen till en långsiktigt hållbar utveckling!

Statsmakterna bör snarast genomföra den av länsstyrelsen tidigare begärda översynen av miljö kvalitetsnormernas funktionssätt.

Trots att förslaget om åtgärdsprogram innebär att kommunerna blir skyldiga att, inte bara förebygga att miljö kvalitetsnormer överskrids, utan även att säkerställa att åtgärder vidtas för att normerna ska uppnås och bibehållas, anvisas förvånande nog inte någon finansiering. Innan nya slag av åtgärdsprogram införs med både befarade kontraproduktiva funktionssätt och avsaknad av finansiering, synes naturligt att se över hela styrmedels- och finansieringsbilden för miljöpolitiken både på lokal, regional och nationell nivå.

Vi vill se miljö- och samhällsbyggnadsregler som till skillnad från dagens system främjar en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling.

## Remissen

Utredningen om åtgärdsprogram lämnade den 30 december 2005 sitt betänkande till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Betänkandet har remitterats till bl a Stockholms stad för synpunkter. Inom staden har 2006-02-20 remiss skett till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast 2006-05-02. På markkontorets begäran har betänkandet 2006-04-03 även remitterats till marknämnden för yttrande senast 2006-05-02.

## Bakgrund

Genom miljöbalken infördes 1999 för första gången i svensk lagstiftning miljö kvalitetsnormer för att uttrycka den lägsta godtagbara miljö kvaliteten på olika områden. Utgångspunkten då denna nivå fastställs ska vara befintlig kunskap om vad människan och naturen tål, utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden.

Samtidigt med miljö kvalitetsnormerna infördes åtgärdsprogram som ett instrument för att uppfylla dessa. Ett sådant program ska tas fram så snart det visar sig att en miljö kvalitetsnorm inte uppfylls och innehålla de åtgärder som behöver vidtas för att normen ska kunna uppfyllas. Åtgärdsprogram riktar sig till kommuner och myndigheter, som ska vidta de åtgärder som följer av programmet. Åtgärdsprogram ger inga nya befogenheter utan ska genomföras med de verktyg som kommuner och myndigheter har till sitt förfogande.

På förslag av länsstyrelsen i Stockholms län i samarbete med andra aktörer i regionen däribland Stockholms stad, har regeringen den 9 december 2004 fastställt åtgärdsprogram för dels kvävedioxid dels partiklar (PM10). Arbetet med att genomföra åtgärder i enlighet med programmet pågår. Arbetet leds inom staden av stadsledningskontoret. Även för Göteborg har regeringen beslutat om åtgärdsprogram avseende kvävedioxid.

Regeringen beslutade samtidigt att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera åtgärdsprogramms förutsättningar att uppfylla miljö kvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra sådana program bättre och mer effektiva.

## Utredningen om åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer

Utredaren anser att miljöbalkens reglering av åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer är otillräcklig för att hantera dagens miljöproblem. EG-rättens krav uppfylls inte heller.

För att tydliggöra myndigheters och kommuners ansvar att förebygga att miljö kvalitetsnormer överskrids bör miljöbalken ändras. Plan- och bygglagen bör ändras för att göra det tydligare att planläggning och andra beslut inte får medverka till att miljö kvalitetsnormer överträds eller till att åtgärdsprogram inte följs.

Vidare föreslås en helt ny typ av åtgärdsprogram. Dessa nya åtgärdsprogram föreslås innehålla bl a föreskrifter om försiktighetsmått riktade mot enskilda. Åtgärdsprogrammet ska även innehålla de bestämmelser om åtgärder som myndigheter och kommuner ska vidta. En myndighet som regeringen bestämmer, t.ex. länsstyrelser eller vattenmyndigheter, ska bedöma om det finns risk för att en miljö kvalitetsnorm inte uppfylls. I sådana fall kan ett område utpekas som åtgärdsområde och ett åtgärdsprogram måste upprättas. I området är det förbjudet att ytterligare försämra miljö kvaliteten genom ny eller förändrad verksamhet. Åtgärdsprogram ska även följas vid bygglovgivning.

Betänkandets sammanfattning bifogas. Betänkandet i dess helhet finns på regeringens hemsida.

## Markkontorets synpunkter

Utredarens uppdrag är visserligen fokuserat på frågor kring åtgärdsprogram och inte miljö kvalitetsnormer som sådana. Utifrån tidsramarna för utredningsarbetet har utredaren sett som sin uppgift att i första hand ta fram en grundkonstruktion för genomförande av miljö kvalitetsnormer. Utredningsarbetet är således långt ifrån heltäckande och omfattar t ex inte frågor som relaterar till regleringen av vad miljö kvalitetsnormer kan omfatta, hur de skall beslutas, av vem, osv.

Markkontoret har med den starkt begränsade remisstiden inte för avsikt att närmare beröra den av utredaren föreslagna rättsliga regleringen av åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormer. Vi kommer främst att uppehålla oss vid de allmänna konsekvenserna för miljö och samhällsbyggande som kan befaras följa av det tämligen nya systemet med allt fler miljö kvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram.

Vi menar att innan man börjar överväga skärpningar av det ganska nya och ännu knappt prövade systemet med miljö kvalitetsnormer och

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.

### **Målet är långsiktigt hållbar utveckling**

Markkontoret vill inledningsvis peka på det ambitiösa och breda miljöarbete som bedrivs i Stockholms stad. Staden har som övergripande inriktningsmål att bli en ekologiskt hållbar storstad och att bygga bostäder och utveckla staden. Ett arbete har också initierats för att forma en för staden övergripande strategi för långsiktigt hållbar utveckling där ekologiska, ekonomiska, demokratiska och sociala perspektiv samverkar (utl 2004:168). I ärendet Framtidsutredningen (utl 2003:25) framhöll finansborgarrådet att kärnan i utredningen gäller ”ekonomiskt hållbar tillväxt och social välfärd inom det hållbara samhället”. Målen i stadens miljöprogram, som för närvarande ses över, är vägledande vid alla beslut i nämnder och styrelser.

Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i landet är lösta. Riksdagen har därför hittills beslutat om bli 16 nationella miljö kvalitetsmål och 72 delmål.

Vidare kan erinras om att i regeringens i april 2004 presenterade strategi för hållbar utveckling framhålls 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.

De nationella miljö kvalitetsmålen är på liknande sätt som stadens egna miljömål inte heller direkt bindande för t ex miljömyndigheter och de som orsakar olika miljöproblem, utsläpp etc. Dessa miljömål ger på ett övergripande sätt vägledning vid tillämpningen av miljöbalken och har därmed endast en mer indirekt rättslig betydelse.

Även de regionala miljömål som utarbetas av bli länsstyrelsen ska enligt länsstyrelsen vägas samman med övriga mål för samhällsutvecklingen.

### **Miljömål kontra bindande miljönormer**

Först när miljö kvalitetsmålen konkretiseras i formella miljö kvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken, blir dessa direkt rättsligt bindande för myndigheter och andra. Enligt miljöbalken får inte en miljö kvalitetsnorm överskridas och en plan eller verksamhet får inte medverka till att en norm överskrids. Miljö kvalitetsnormen är bindande och får, till skillnad från miljö kvalitetsmål, inte åsidosättas vid en eventuell avvägningssituation.

Regeringen har för avsikt att successivt konkretisera miljö kvalitetsmålen i form av bindande miljö kvalitetsnormer. Hittills har regeringen utfärdat miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid, kväveoxider, svaveldioxid, koloxid, bly, bensen och partiklar (PM10) i utomhusluft samt för olika parametrar i fisk- och musselvatten och för omgivningsbuller.

### **Miljö kvalitetsnormer kan vara kontraproduktiva**

Markkontoret ser positivt på att miljömål – både statliga, regionala och kommunala - sätts höga och att de samtidigt är realistiska. För att vi ska få ett fungerande och i alla avseenden långsiktigt hållbart samhälle kan emellertid inte bara miljökrav tillgodoses.

Vi har som bekant i stockholmsregionen för närvarande en stor bostadsefterfrågan. Behoven av förstärkningar av trafikapparaten är också betydande. Det höga bostadsbyggande och den befolkningsökning som nu pågår och även framöver kan förväntas i regionen innebär att olika utsläpp kommer att öka i absoluta tal (givet nuvarande system för energi och transport i en storstad).

Vi har mycket svårt att se hur sådana utbyggnadsbehov ska kunna tillgodoses om de lokala miljökraven på olika sätt skärps och ställs ännu högre än för närvarande och inte medger avvägningar mot andra samhällsmål.

Stockholm har - i enlighet med sin översiktsplan - som strategi att i första hand utnyttja redan bebyggd mark och goda kollektivtrafiklägen för nya bostäder mm. Staden har samtidigt höga miljöambitioner i enskilda projekt. Trots detta och trots att byggandet tills för bara några år sedan varit tämligen lågt, har det visat sig vara mycket svårt att uppfylla ens miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar.

Vi konstaterar att kommunens bostadsbyggnadsplanering blir alltmer inskränkt i komplicerade och oklara miljöregler. Både översiktsplanen och detaljplanerna för enskilda projekt ska hanteras enligt miljöbalkens redan gällande formaliserade miljöbedömningsförfarande.

Till dessa miljöprövningar kan komma att både översikts- och detaljplaner inte får stå i konflikt med miljö kvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram. Kanske måste kommunens planer även säkerställa att miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas.

Markkontoret anser att bostadsbyggandet i Stockholm redan i dag är tillräckligt besvärligt av både olika miljöskäl men även med tanke på bostadsprojektens ofta mycket höga kostnader och kommunala underskott och den allmänt bekymmersamma kommunalekonomiska utveckling som stadens Framtidsutredning befarar – allt fler ska försörjas av allt färre. Även

om många miljöhänsyn som nämnts är svåra att uppfylla vill vi ändå framhålla att det byggande som sker för närvarande enligt vår uppfattning är i överensstämmelse med den övergripande ambitionen att uppnå ett långsiktigt hållbart samhälle.

Med de många miljöregleringar som redan finns och nu föreslås ytterligare byggas på befarar markkontoret att det snart blir i stort sett omöjligt att bygga bostäder i storstäder.

Det kan befaras att normerna och åtgärdsprogrammen kommer att motverka den nuvarande samhällsinriktningen att av bl a goda miljö- och resurshushållningsskäl förtäta stadsbygden och utnyttja befintlig infrastruktur. I stället kommer normerna med tillhörande åtgärdsprogram att tvinga fram en allt mer utglesad bebyggelse. Trafikarbetet och trafikrelaterade emissioner kommer att öka totalt sett. Uppvärmningsbehoven likaså. Förutsättningarna för resurseffektiva transport- och energilösningar försämras. Visserligen säkras en viss lokal miljö kvalitet (enligt normernas idé) men denna blir tidsmässigt begränsad och så småningom kommer det utglesade samhället att orsaka allt större samlade miljöproblem., dvs man tror sig verka för en bättre miljö medan resultatet i själva verket blir det motsatta. De lokalt verkande normerna och åtgärdsprogrammen kan alltså sägas fungera så att föroreningarna inte minskar utan bara späds ut. Detta är enligt markkontoret raka motsatsen till en långsiktigt hållbar utveckling!

Kommunstyrelsen har tidigare framhållit att det måste hittas en avvägning mellan miljö kvalitetsnormen och t ex behovet av ökat bostadsbyggande.

Även länsstyrelsen i Stockholm har tidigt påtalat problemet med miljö kvalitetsnormernas kontraproduktiva funktionssätt. När Länsstyrelsen redovisade sitt förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län till regeringen 2003-06-02, framhölls bl a, under rubriken Svårt att förena regelverket om miljö kvalitetsnormer med Stockholmsregionens tillväxt, följande.

Länsstyrelsen befarar att om reglerna kring miljö kvalitetsnormer tillämpas alltför strikt, skulle detta innebära att knappast något ytterligare byggande kan ske i länet. All utveckling som sker i länet riskerar att i någon mån medföra en ökad trafik in mot Stockholms stad och på de trafikleder som idag har eller riskerar att ha överskridanden år 2006. En sådan tillämpning av regelverket leder dock till mycket begränsade effekter på de faktiska luftföroreningshalterna och kan i själva verket omintetgöra åtgärder som kan förbättra situationen ur ett helhetsperspektiv. Konsekvensen kan också bli att ny bebyggelse i ökad utsträckning lokaliseras till lägen med glesare bebyggelse och därmed sämre tillgång till kollektivtrafik eller att trafik flyttas till idag mindre belastade områden. Även om detta löser problemen på enstaka geografiska punkter riskerar det att sammantaget öka mängden utsläpp i regionen.

Länsstyrelsen förslår därför att regeringen ser över reglerna om miljö kvalitetsnormer så att inte Stockholmsregionens fortsatta hållbara tillväxt hotas och en totalt sämre miljö situation skapas. En mer ambitiös lagstiftning kring miljö kvalitetsnormer än vad EG-direktivet kräver får inte innebära att Stockholmsregionens internationella konkurrenskraft försämras mot andra länder som enbart uppfyller kraven i EG-direktivet.

Markkontoret ställer sig, liksom tidigare gatu- och fastighetskontoret, helt bakom detta förslag och ser det som mycket angeläget att statsmakterna snarast genomför den av länsstyrelsen begärda översynen av miljö kvalitetsnormernas funktionssätt.

### **Lokala åtgärder otillräckliga**

Lokala åtgärdsprogram riktade mot kommuner och myndigheter har enligt hittillsvarande erfarenheter inte heller förmågan att komma åt alla orsaker till miljö problem. Särskilt gäller detta luftburna föroreningar. Kommunerna har således mycket begränsade för att inte säga inga möjligheter att åtgärda miljö faktorer utanför kommunens gräns och formella rådighet. En kommun kan t ex inte ingripa mot utsläpp som härrör från andra kommuner, regioner eller stater. Kommunen har inte heller så stora möjligheter att införa miljö restriktioner för enskilda eller mot t ex fordonsparken. Många tänkbara åtgärder saknar också kommunal finansiering.

Inte heller myndigheter torde ha så stora ingripandemöjligheter vilket framgått i arbetet med hittillsvarande åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar. Rådigheten över många tänkbara insatser ligger på regering och riksdag. Även den nivån kan ha begränsat beslutsutrymme med hänsyn till olika EG-rättsregler om t ex handelshinder.

I diskussionen om åtgärder ska inte heller glömmas bort att forskningen inte alltid lyckats klara ut hur orsakssambanden ser ut, dvs man vet inte alltid vilka orsaker ett miljö problem har. Och även med kraftfulla åtgärder kan det vara mycket svårt eller omöjligt att uppfylla normkraven. Mycket av miljö arbetet kräver således övergripande statliga beslut om t ex fordonsemissioner och inte minst internationellt samarbete med sikte på en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling.

Det är ju dessutom i själva verket så att människor som bor i storstaden bor mer energisnålt och miljö vänligt än boende i glesbygd. Inom Sverige är t ex koldioxidutsläppen per capita redan förhållandevis låga i Stockholm beroende på stadsbygdens koncentration och stadens framsynta utbyggnad av kollektivtrafiken och fjärrvärmen. Sannolikt är innerstaden det område i landet där andelen bilresor redan idag är lägst i förhållande till andelen kollektivtrafikresor.



## Finansiering saknas

Enligt vad som angavs redan i miljömålskommittens slutbetänkande (SOU 2000:52) skulle, för att de formulerade statliga miljömålen verkligen ska nås, staten bidra med att bl a skapa ekonomiska incitament och goda förutsättningar i övrigt. Mycket tyder dock på att de hittillsvarande statliga incitamenten inte varit tillräckligt effektiva.

Det nu aktuella förslaget om åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer, som innebär att kommuner och myndigheter blir skyldiga att både förebygga att miljö kvalitetsnormer överskrids och att säkerställa att åtgärder vidtas för att miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas, innehåller förvånande nog inte heller några finansieringslösningar. Förslaget är mer av teknisk karaktär.

Innan formella regelverk införs för nya slag av åtgärdsprogram med både befarade kontraproduktiva funktionssätt och avsaknad av finansieringslösningar, synes naturligt att se över hela styrmedels- och finansieringsbilden för miljöpolitiken både på lokal, regional och nationell nivå.

## Först utvärdering

Arbetet med miljömål mm både nationellt och regionalt-lokalt kännetecknas dessvärre av ett sektoriserat synsätt, där miljömålen/normerna synes leva ett tämligen självständigt liv utan hänsyn till andra av människorna efterfrågade nyttigheter i samhället.

Vi vill se miljö- och samhällsbyggnadsregler som till skillnad från dagens system främjar en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling.

Både miljömål och miljö kvalitetsnormer måste utformas på ett sådant sätt att de, samtidigt som de innebär en drivkraft för fortsatt minskade utsläpp av ämnen som påverkar miljö och människors hälsa negativt, inte ger orimliga lokala restriktioner för kommande bostadsbebyggelse och möjligheter att utföra person- och godstransporter i storstaden.

Mål och miljö kvalitetsnormer 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 vill alltså sammanfattningsvis upprepa tidigare varningar för införande av allt fler miljö kvalitetsnormer av den bindande karaktär som hittills skett och som regeringen synes ha för avsikt att fortsätta med. Innan ytterligare skärpningar genomförs av det ganska nya och ännu knappt prövade systemet med miljö kvalitetsnormer och tillhörande åtgärdsprogram, bör man först analysera och utvärdera om systemet verkligen har de eftersträvade



egenskaperna, dvs att medverka till att uppnå en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling. Vi anser som nämnts att så inte är fallet.

Ett minimikrav är att innan fler normer och åtgärdsprogram av hittillsvarande eller nya modeller införs måste de ekonomiska och andra konsekvenserna först vara klarlagda. I den mån genomförandet av erforderliga åtgärder avses ankomma på eller drabba kommunerna måste också kompensationen från staten först säkerställas.

**SLUT**