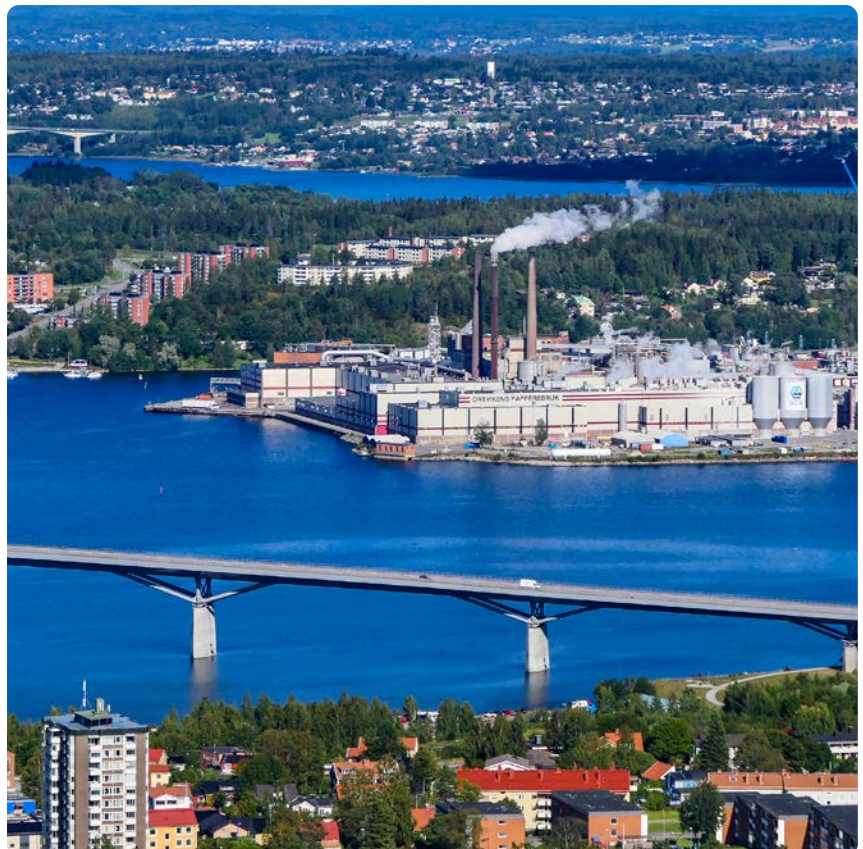
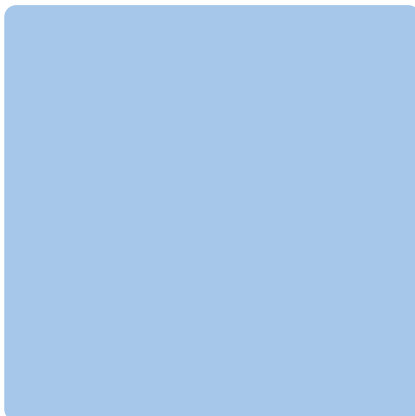


Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning

Utmaningar och möjligheter

MIKAEL MALMAEUS, HANNA ANDRÉ, SOFIE HELLSTEN,
ERIK LINDBLOM, ÅSA ROMSON, ANTON RYDSTEDT

RAPPORT 6966 • FEBRUARI 2021



Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning

Utmaningar och möjligheter

Författare: Mikael Malmaeus, Hanna André, Sofie Hellsten,
Erik Lindblom, Åsa Romson, Anton Rydstedt

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6966-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2021

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2021

Omslagsfoto: IVL



Förord

I den här rapporten presenteras resultaten av forskningsprojektet ”Miljömålen relevans i svenska MKB- och tillståndprocesser”, ett av fyra projekt som genomförts inom ramen för forskningssatsningen Miljölagstiftningen som styrmedel.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag vilket syftar till att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens kunskapsbehov. Författare är Mikael Malmaeus, Hanna André, Sofie Hellsten, Erik Lindblom, Åsa Romson och Anton Rydstedt, samtliga vid IVL Svenska Miljöinstitutet. I projektet har även Antoinette Wärnbäck, SLU samt Åsa Nyblom, Liisa Perjo och Eskil Mattsson vid IVL Svenska Miljöinstitutet medverkat.

Författarna ansvarar för rapportens innehåll.

Naturvårdsverket februari 2021

Innehåll

SAMMANFATTNING	6
SUMMARY	8
ORDLISTA	11
AKRONYMER	12
1 INTRODUKTION	13
1.1 MKB och tillståndsprocesser	13
1.2 Miljömålssystemet	16
1.3 MERIT-projektets frågeställningar	16
2 METODIK	18
3 KARTLÄGGNING	20
3.1 Miljömålssystemet	20
3.1.1 Miljömålssystemets historia	20
3.1.2 Funktion och struktur	20
3.1.3 Målmanualer och utvärdering av miljökvalitetsmålen	24
3.2 Miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter	30
3.2.1 Kvalificering av miljökvalitetsmål	30
3.2.2 Karaktärisering av preciseringar	31
3.2.3 Reducering av antalet preciseringar	32
3.2.4 Kvantifiering av de tillståndspliktiga verksamheternas betydelse för att enskilda preciseringar inte uppfylls	34
3.3 Hur behandlas miljökvalitetsmålen i MKB och tillståndsprocesser i praktiken?	38
3.3.1 En genomgång av MKB-dokument	38
3.3.2 Uppgifter från intervjuer	40
3.3.3 Sammanfattning	43
4 UTVECKLING	44
4.1 Miljömålen – reformera preciseringar och utforma bedömningsgrunder	44
4.1.1 Möjligheter till uppdatering av miljökvalitetsmålen	44
4.1.2 Synpunkter på att förändra miljömålssystemet	48
4.1.3 Sammanfattande bedömning	50

4.2	Miljömålsnyckel – ett verktyg för att förenkla avgränsningen av vilka fördjupade miljömålsbedömningar som bör göras	51
4.2.1	Inledning	51
4.2.2	Utformning av förslaget	53
4.2.3	Styrkor och svagheter	60
4.2.4	Analys och bedömning av kumulativa effekter	63
4.3	Analys av tillståndsplikt som rättsligt genomförande av miljömålspreciseringar	66
4.3.1	Rättsliga kopplingar mellan miljö kvalitetsmål och tillståndssystemet i miljöbalken	66
4.3.2	Analys av tillståndssystemet kring miljömålspreciseringar	72
4.3.3	Sammanfattande bedömning	89
4.4	Miljömålen och nya typer av villkor – en analys kring villkor om transporters klimatpåverkan samt om kompensation som villkor	92
4.4.1	Villkor om klimatutsläpp från transporter till och från tillståndspliktig verksamhet	93
4.4.2	Sammanfattande bedömning transporter	101
4.4.3	Villkor om ekologisk kompensation	102
4.4.4	Sammanfattande bedömning miljökompensation	106
5	DISKUSSION	109
5.1	Ökad kunskap om miljö kvalitetsmålen	110
5.2	Juridikens möjligheter	111
5.3	Aktörernas ansvar	112
5.4	Förslag på vidareutveckling av miljö målsnyckeln och tillståndsprövsprocessen	113
5.5	Mot en helhetssyn i miljöprövningen	114
6	SLUTSATSER	116
7	REKOMMENDATIONER	118
8	KÄLLFÖRTECKNING	120
BILAGA 1 – MILJÖKVALITETSMÅLENS FORMULERINGAR OCH PRECISERINGAR		126
BILAGA 2 – KOMPLETTERANDE MATERIAL FRÅN INTERVJUER		136

Sammanfattning

Verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken står för en betydande del av den miljöpåverkan som äventyrar uppfyllandet av de svenska miljö-kvalitetsmålen. Bland de tillståndspliktiga verksamheterna ingår bland annat industrier, energi- och avfallsanläggningar, vattenreningsverk, vattenverksamheter, vägar och järnvägar. Dessa verksamheter påverkar miljön exempelvis genom utsläpp av växthusgaser, näringsämnen och farliga ämnen, och genom exploatering av naturmiljöer. När en enskild verksamhet orsakar eller riskerar att orsaka direkta och omfattande negativa effekter på miljön, och därmed på miljö-kvalitetsmålen, uppmärksammas och hanteras detta i regel i tillstånds-processerna. Men att hantera den samlade påverkan från många olika verksamheter som var och en endast orsakar relativt liten miljöpåverkan – så kallade kumulativa effekter – är betydligt svårare inom ramen för enskilda prövningar.

Denna slutrapport från MERIT-projektet presenterar inledningsvis en kartläggning som visar att tillståndspliktiga verksamheter tillsammans utövar en signifikant påverkan på uppfyllandet av 20 av 34 undersökta preciserings- (inom 12 miljö-kvalitetsmål). Med detta menar vi att dessa verksamheter utövar minst tio procent av det påverkanstryck som förhindrar att preciseringen ifråga bedöms uppfyllas. Det gäller till exempel miljö-kvalitetsmålen *Giftfri miljö*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Ingen övergödning*, *Storslagen fjällmiljö* och *Grundvatten av god kvalitet*. För spridningen av oavsiktligt bildade ämnen och användningen av särskilt farliga ämnen (*Giftfri miljö*) liksom för miljö-kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* står de tillståndspliktiga verksamheterna för så mycket som 50 procent av den totala påverkan enligt vår kartläggning. En dokumentstudie visar att miljö-kvalitetsmålen visserligen ofta tas upp i de miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som är underlag för miljöbedömningen inom tillståndsprocessen, men inte på ett sådant sätt att den miljöpåverkan som verksamheterna orsakar går att koppla till miljö-målsuppfyllelsen. I intervjuer med olika aktörer framkommer att miljö-kvalitetsmålen inte upplevs som ett fungerande eller viktigt verktyg i MKB-arbetet. Det finns uppenbarligen ett glapp mellan å ena sidan tillståndsprövningen för det enskilda projektet och å andra sidan den kumulativa miljöpåverkan från olika tillståndspliktiga verksamheter, med följderna att miljö-kvalitetsmålen äventyras med lagliga tillstånd.

Utifrån resultaten av denna kartläggning har MERIT-projektet föreslagit vägar framåt i syfte att bättre utnyttja möjligheten att bidra till uppfyllandet av de svenska miljö-kvalitetsmålen med hjälp av tillståndsprocesserna. Detta har gjorts genom att undersöka såväl miljö-målssystemet som tillståndsprocesserna, praktiskt och juridiskt, och baserat på identifierade förutsättningar arbeta fram ett antal rekommendationer.

Projektet konstaterar att miljö-målssystemet som sådant skulle kunna utformas mer konsekvent, och att systemet för uppföljning skulle kunna vara mer transparent samt ge tydligare underlag för miljöbedömningar i tillstånds-

processer. Det finns stöd bland aktörer för att miljökvalitetsmålen på en övergripande nivå bör vara visionära, samtidigt som de behöver bli mer konkreta för att kunna spela en mer aktiv roll i tillståndsprövningar. Medan tillståndsprövningsprocesserna försöker fastställa en acceptabel miljöbelastning så uttrycker miljökvalitetsmålen för det mesta ett önskat miljötillstånd. Det finns ett behov av vägledning för tillståndsprövningsprocessens aktörer, exempelvis i form av bedömningsgrunder, för att kunna tillämpa miljökvalitetsmålen i enskilda prövningar.

Det finns flera miljörettsliga instrument som kan användas för att stärka miljökvalitetsmålen betydelse i tillståndsprövningsprocesser och bidra till ökad måluppfyllelse. En möjlighet är att fastställa miljökvalitetsnormer utifrån preciseringar i miljömålssystemet där detta är särskilt relevant. Åtgärdsprogram kan också användas för att samordna regleringen för flera tillståndspliktiga verksamheter som tillsammans påverkar en precisering av ett miljökvalitetsmål. Det kan också finnas skäl att tidsbegränsa tillstånden för att ha möjlighet att skärpa dessa i syfte att uppnå miljökvalitetsmålen. Tillståndsgivningen kan också utnyttja möjligheterna att begära ekologisk kompensation samt reglera transporter till och från verksamheterna i villkoren.

Miljökvalitetsmålen betydelse kan också lyftas i tillståndsprövningsprocesser genom mer aktiv processledning från centrala aktörer. Naturvårdsverket och andra myndigheter kan bidra med råd och riktlinjer i dessa frågor, och länsstyrelserna kan i högre utsträckning ställa krav på beaktande av miljökvalitetsmålen i MKB. I detta projekt föreslås en miljömålsnyckel som kan användas för att avgränsa analysen av påverkan på miljökvalitetsmålen till de situationer där detta är relevant utgående ifrån olika verksamhetstypers dokumenterade miljöpåverkan och den regionala måluppfyllelsen.

I slutet av rapporten lämnas ett antal rekommendationer för hur miljökvalitetsmålen mer specifikt kan lyftas så att tillståndsprövningsprocesserna i högre grad kan utnyttjas för att bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen.

MERIT-projektet har genomförts av IVL Svenska Miljöinstitutet i samarbete med Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) under 2017–2020 med medel från Naturvårdsverkets forskningsanslag. Förutom rapportens författare har Antoinette Wärnbäck (SLU) samt Åsa Nyblom, Liisa Perjo och Eskil Mattsson (alla IVL) medverkat i projektet. Under arbetets gång har en referensgrupp varit knuten till projektet. Den har bestått av: Ulf Bjällås (jurist, tidigare Svea Hovrätt och Miljööverdomstolen), Maria Wetterstrand (tidigare ordförande Miljömålsrådet), Cecilia Kjellander (Trafikverket), Åsa Engman Ölund (Länsstyrelsen i Västerbotten), Magnus Blücher (Miljödepartementet, deltog 2017), Anna Isberg (Miljödepartementet, deltog 2018–2020), Egon Enocksson (Naturvårdsverket) och Torunn Hofset (Naturvårdsverket). Referensgruppen har sammanträtt vid tre tillfällen och varit rådgivande såväl i inledningsskedet när projektets frågeställningar preciserades som löpande under projektet, och i en granskande roll i slutskedet. Författarna ansvarar dock för rapportens innehåll.

Summary

Activities that require a permit account for a significant part of the environmental impact that prevent the fulfillment of the Swedish environmental quality objectives. Activities that require a permit include industries, energy and waste facilities, water treatment plants, water activities, roads and railways. These activities affect the environment, for example through emissions of greenhouse gases, nutrients and hazardous substances, and through the exploitation of natural environments. When an activity causes or risks causing direct and extensive negative effects on the environment, and thus on the environmental quality objectives, this is usually handled in the permit processes. However, dealing with the combined impact of many different activities, each of which causes only a relatively small environmental impact, i.e. cumulative effects, is much more difficult in individual trials.

This final report from the MERIT project firstly presents a survey, demonstrating that activities that require a permit exert a significant pressure on the fulfillment of 20 of the 34 specifications examined (within 12 environmental quality objectives). Accordingly, we suggest that at least ten percent of the total environmental pressure is caused by these activities. This applies, for example, to the environmental quality objectives *A non-toxic environment*, *Reduced climate impact*, *Zero eutrophication*, *A magnificent mountain landscape* and *Good quality groundwater*. Activities that require a permit contribute to the spread of unintentionally formed substances and the use of particularly hazardous substances (*A non-toxic environment*) as well as affects the environmental quality goal *Reduced climate impact*. According to our study, these activities account for as much as 50 percent of the total pressure on these environmental quality objectives. A literature review shows that the environmental quality objectives are often included in the environmental impact assessments (EIAs) used in the permit process. However, they are not included in such a way that the environmental impact caused by the activities can be linked to the fulfillment of environmental quality objectives. Interviews with various actors show that the environmental quality objectives are not perceived as a functioning or as an important tool in the EIA work. There is obviously a gap between the permit examination for the individual project and the cumulative environmental impact from various activities that require a permit, with the consequence that the environmental quality objectives are jeopardized by legal permits.

Based on the results of this survey, this project has proposed ways forward in order to make better use of the opportunity for the permit process to contribute to the fulfillment of the national environmental quality objectives. This has been done by examining both the environmental goal system and the permit processes, practically and legally, and based on identified conditions provide recommendations.

We suggest that the Swedish system of environmental objectives could be of a more consistent design, and that the system for follow-up could be more

transparent. There is support among actors that the environmental quality objectives at an overall level should be visionary, at the same time as they need to be more concrete to play a more active role in the permitting procedure. While the permit processes determine an acceptable environmental impact, the environmental quality objectives mostly express a desired environmental state. There is a need for guidance for the actors operating in the permit process, for example in the form of assessment criteria, in order to apply the environmental quality objectives in individual trials.

There are several legal instruments that can be used to strengthen the importance of environmental quality goals in permit processes and contribute to the fulfillment of the goals. One possibility is to establish environmental quality standards based on the specifications in the environmental goals system where this is particularly relevant. Action programs, to achieve good environmental status, can also be used to regulate activities that require a permit. There may also be reasons to limit the permits in time to be able to achieve the environmental quality objectives. In order to achieve the environmental quality objectives the permits can be limited in time, the granting of permits can request ecological compensation and regulate transport to and from the activities.

The importance of the environmental quality objectives can also be emphasized in the permit processes by a more active process management by key actors. The Swedish Environmental Protection Agency and other authorities can contribute with advice and guidelines on these issues, and the county administrative boards can, to a greater extent, set requirements for consideration of the environmental quality objectives in EIA. This project proposes an environmental objective key that can be used to delimit the analysis of the impact on the environmental quality objectives to the situations where this is relevant, based on the documented environmental impact of activities and the regional fulfillment of environmental quality objectives.

At the end of the report we provide recommendations regarding how the environmental quality objectives can be raised more specifically, so that the permitting processes can be used to a greater extent to contribute to the fulfillment of the Swedish national environmental quality objectives.

The MERIT project was carried out by IVL Swedish Environmental Research Institute in collaboration with the Swedish University of Agricultural Sciences (SLU) during 2017–2020 with funding from the Swedish Environmental Protection Agency's research grant. In addition to the authors of this report Antoinette Wärnbäck (SLU) and Åsa Nyblom, Liisa Perjo and Eskil Mattsson (all IVL) participated in the project work. During the work, a reference group has been linked to the project. It has consisted of: Ulf Bjällås (lawyer, former Svea Court of Appeal and the Environmental Court of Appeal), Maria Wetterstrand (former chairman of the Environmental Objectives Council), Cecilia Kjellander (Swedish Transport Administration), Åsa Engman Ölund (County Administrative Board of Västerbotten), Magnus Blücher (Ministry of the Environment, participated in 2017), Anna Isberg (Ministry

of the Environment, participated 2018–2020), Egon Enocksson (Swedish Environmental Protection Agency) and Torunn Hofset (Swedish Environmental Protection Agency). The reference group has met on three occasions and has been advisory both in the initial stage when the project contents were specified and ongoing during the project, and in an examining role in the final stage. However, the authors are responsible for the content of the report.

Ordlista

Globala hållbarhetsmål (SDG): FN:s handlingsplan för hållbar utveckling, 17 mål som ska vara uppfyllda år 2030¹.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB): Ett beslutsunderlag som används vid prövning av verksamheter och åtgärder för att kunna bedöma dess miljöpåverkan. Vad en MKB ska innehålla finns reglerat i 6 kap 34§ MB². Benämningen används även för miljörapporter för planer och program.

Specifik miljöbedömning: En miljöbedömning som görs för verksamheter och åtgärder³.

Strategisk miljöbedömning: En miljöbedömning som görs för planer och program⁴.

Miljökvalitetsnorm: Gränsvärden för diffusa utsläpp och störningar (buller, utomhusluft och vattenkvalitet). I miljötillstånd sätts dessa upp som bindande gränser⁵.

Kumulativa effekter: Den samlade effekten från en eller flera påverkansfaktorer.

Tillståndspliktig verksamhet: Verksamhet där tillstånd krävs innan den utförs beroende på storlek och miljöpåverkan. Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga anges i Miljöprövningsförordningen (2013:251).

Signifikant påverkan: Påverkan som är betydande.

¹ UNDP, nd

² Naturvårdsverket, 2020a

³ Naturvårdsverket, 2020e

⁴ Naturvårdsverket, 2020b

⁵ Naturvårdsverket, 2020c

Akronymer

CMP:	Copenhagen Malmö Port
DD:	Data deficient
EU ETS:	EU:s utsläppshandel
HaV:	Havs- och vattenmyndigheten
HELCOM:	Helsingforskonventionen
IUCN:	International Union for Conservation of Nature
MKB:	Miljökonsekvensbeskrivning
SDG:	Sustainable Development Goals (De globala hållbarhetsmålen)
MB:	Miljöbalken
MKN:	Miljö kvalitetsnorm
MPD:	Miljöprövningsdelegationer
NE:	Not evaluated
SCB:	Statistiska Centralbyrån
OM:	Omitted
OSPAR:	Oslo-Pariskonventionen
SGU:	Sveriges Geologiska Undersökning
THAB:	Trelleborgs hamn
WHO:	World Health Organization

1 Introduktion

1.1 MKB och tillståndsprocesser

I de flesta länder finns lagar och procedurer som reglerar tillstånd för verksamheter som kan medföra miljöpåverkan. I Sverige innebär detta att en miljöprövning sker för verksamheter som kategoriseras som tillståndspliktiga, och att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram i samband med en tillståndsprocess. Krav på MKB har funnits för vissa verksamheter ända sedan miljöskyddslagen infördes 1969, och dessa krav utvidgades efterhand till ett dussintal lagar, bland annat väglagen, vattenlagen, naturvårdslagen och mineralagen. Sedan Sveriges medlemskap i EU 1994 gäller MKB-direktivet, och i och med miljöbalkens införande 1999 samlades en mängd olika miljölagar inklusive bestämmelserna om MKB i miljöbalkens 6 kapitel. Sedan 1 januari 2018 gäller miljöbalkens nya kapitel 6 som innehåller en del nyheter gällande MKB. En del bestämmelser återfinns dock i andra lagar och förordningar, bland andra plan- och bygglagen.

Syftet med miljöbalken (MB) anges i målparagrafen vara ”att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö” (MB 1:1). Miljöbalkens andra kapitel innehåller Allmänna hänsynsregler som bland annat innebär att den som bedriver en verksamhet behöver skaffa sig nödvändig kunskap samt iakttå begränsningar och vidta försiktighetsåtgärder för att skydda miljön och människors hälsa. Vidare anges i kapitel 5 möjligheter för regeringen att besluta om miljö kvalitetsnormer, det vill säga föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Liknande miljö kvalitetsnormer följer också av Sveriges medlemskap i EU.

Miljöbalken reglerar när det krävs miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder – ofta kallade projekt – respektive för planer och program. För verksamheter och åtgärder görs i så fall en *specifik miljöbedömning*, medan *strategisk miljöbedömning* görs för planer och program. I båda fallen resulterar bedömningarna i en miljökonsekvensbeskrivning. I detta projekt fokuserar vi mestadels på specifika miljöbedömningar även om mycket är relevant även för strategisk miljöbedömning. En specifik miljöbedömning ska enligt miljöbalkens 6 kapitel 35 § bland annat innehålla uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, uppgifter om åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna liksom om åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs.

Miljöbalken är tillämplig för flera olika grupper av tillståndspliktig verksamhet vars tillståndsprocess kan se delvis olika ut. De grupper av tillståndspliktig verksamhet som är relevanta för denna studie är:

Miljöfarlig verksamhet – Tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens 9 kapitel reglerar främst utsläpp av föroreningar. Flertalet av de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna har främst miljöpåverkan i form av utsläpp snarare än påverkan i form av exploatering eller naturpåverkan. Tillstånd för mineralutvinning och täkter som också regleras här har dock en uppenbar naturpåverkan. Miljöprövningsförordningen (2013:251) anger ett 30-tal typer av verksamheter som åläggs tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och Hälsoskydd anger ytterligare fyra typer av verksamheter, däribland avloppsanläggningar.

Vattenverksamhet – Tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalkens 11:e kapitel inbegriper allt från muddring till vattenkraftverk. Merparten av dessa är i hög grad naturpåverkande.

Andra verksamhetstillstånd utifrån miljöbalken – En del andra tillstånd kan ges för verksamheter utifrån miljöbalken, t ex tillstånd för att sprida bekämpningsmedel vilket ges i förordningar som utgår ifrån miljöbalkens 14:e kapitel.

Arbetsplaner för vägar och järnvägar – Olika rättsliga planer som styr byggande följer en delvis annan process men tillämpar också miljöbalkens regler, till exempel arbetsplaner för vägar och järnvägar. Dessa rättsliga planer utgör i praktiken tillstånd och underlag för bedömning av miljöpåverkan, hänsynsregler och villkor om kompensation är delar som i hög grad är samma som för annan tillståndspliktig verksamhet. Dessa verksamheter kan i hög grad medföra naturpåverkan men omfattar egentligen även utsläpp från fordon vilket gör tillstånden för anläggande viktiga också ur ett klimatperspektiv.

Antalet MKB som produceras i Sverige är relativt omfattande. Enligt en studie genomförd av MKB Centrum producerades omkring 1 600 MKB för verksamheter och åtgärder per år under 2005 och 2006, när antalet verksamheter som kräver tillstånd var högre än idag⁶. Bland dessa dominerade miljöfarlig verksamhet med cirka 1 000 MKB årligen följt av vattenverksamhet med cirka 200 MKB. Övriga verksamhetslag summeras till ett hundratal eller färre MKB vardera. Uppgifter från 2019 redovisade i ett regeringsuppdrag tyder på att antalet projekt som varit föremål för miljökonsekvensbedömning numera är något färre⁷. Majoriteten av tillståndsärenden prövas av någon av de tolv miljöprövningsdelegationer (MPD) som finns inom landets länsstyrelser. Miljöfarlig verksamhet över en viss omfattning samt vattenverksamhet hanteras av mark- och miljödomstol.

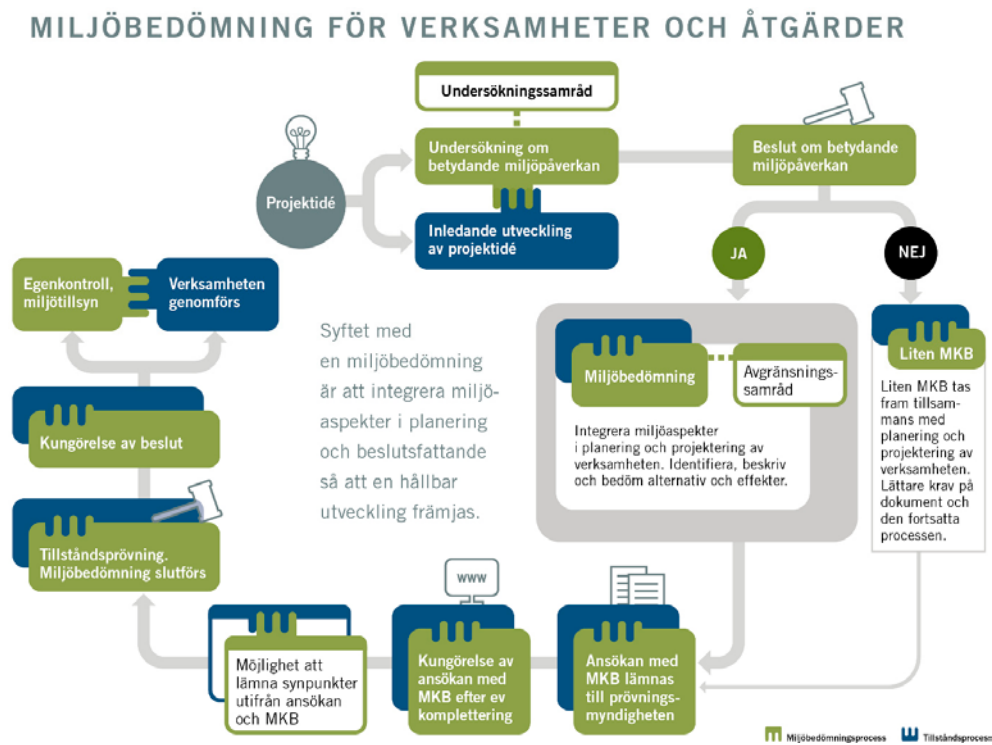
Tillstandsprocessen skiljer sig delvis mellan olika typer av verksamheter och åtgärder men inleds vanligen med att verksamhetsutövaren samråder med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli

⁶ Lindblom & Rodéhn, 2008.

⁷ NV-07805-19. Redovisning av regeringsuppdrag från regeringsbeslut M2019/01850/Me.

särskilt berörda. Länsstyrelsen har sedan en nyckelroll för att säkerställa att MKB får lämplig inriktning och omfattning, samt beslutar om en verksamhet ska bedömas ha betydande miljöpåverkan. Om en verksamhet bedömts ha betydande miljöpåverkan krävs en ”stor” MKB, vilket innebär att samråds-kretsen utvidgas med myndigheter, kommuner och organisationer som antas bli berörda. MKB kan sedan kompletteras vid olika skeden under tillståndsprocessen.

För verksamheter och åtgärder som antas kunna medföra betydande miljö-påverkan hålls ett särskilt avgränsningssamråd för att miljöbedömningen ska få rätt inriktning och omfattning avseende tid, rum och vilka miljöaspekter som ska ingå i bedömningen. Efter detta genomförs den egentliga miljöbedömningen och resultaten av denna process sammanställs i en MKB som biläggs ansökningshandlingen. Figur 1 nedan illustrerar hur processerna för miljö-bedömning och tillståndsprövning hänger ihop.



Figur 1. Skiss över processen. Undersökning om betydande miljöpåverkan och specifik miljöbedömning enligt 6 kapitlet miljöbalken⁸

⁸ Naturvårdsverket, 2020e

1.2 Miljömålssystemet

Sedan 1999 fungerar de svenska miljö kvalitetsmålen som ett övergripande ramverk för att vägleda miljöarbetet hos samhällets alla aktörer. Miljö kvalitetsmålen är politiskt beslutade av riksdagen och beskriver det tillstånd i den svenska miljön som ska nås, men målen är i sig inte juridiskt bindande. Sedan 1 januari 2018 gäller dock att strategiska miljöbedömningar enligt Miljöbalken kap 6 ska innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn. Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål med preciseringar och för närvarande 16 etappmål. Generationsmålet anger att de stora miljöproblemen ska vara lösta inom en generation (det vill säga omkring 2020–2025), utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljö kvalitetsmålen beskriver i mer detalj det miljö tillstånd som ska uppnås inom olika miljöområden.

Syftet med miljö kvalitetsmålen var ursprungligen att tydliggöra den miljö mässiga dimensionen i begreppet hållbar utveckling vilket låg till grund för Agenda 21 som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992⁹. Något miljömålssystem jämförbart med det svenska systemet förekommer såvitt är känt inte i något annat land.

Varje år sammanställs en rapport av Naturvårdsverket där tillståndet följs upp för respektive miljö kvalitetsmål samt de åtgärder som har genomförts för att nå generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen. Vart fjärde år sker dessutom en fördjupad utvärdering som innehåller djupare analyser kring förutsättningarna att nå de olika målen samt behovet av ytterligare styrmedel och åtgärder. Den senaste fördjupade utvärderingen från 2019 visade att 14 av 16 mål troligtvis inte kommer att uppnås till 2020.

Sveriges regering har klargjort att miljö kvalitetsmålen ska finnas kvar även efter 2020 och Sveriges miljö kvalitetsmål anses dessutom på en nationell nivå ta hand om den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen (SDG) som FN beslutade om 2015. I den här rapporten utgår vi från de svenska miljö kvalitetsmålen. De svenska miljö kvalitetsmålen är mer detaljerade och lokalt anpassade än de globala hållbarhetsmålen vilket också innebär att de är mer tillämpbara i en svensk kontext.

1.3 MERIT-projektets frågeställningar

När miljömålssystemet sjösattes 1999 var detta del av politikutvecklingen i bygget av det ekologiskt hållbara samhället tillsammans med miljöbalken. Miljö kvalitetsmålen och miljöbalken lades till riksdagen samma år och sambanden var uttalade. Strukturen med en tydlig uppsättning med nationella miljö kvalitetsmål skulle 'som i en modern mål- och resultatstyrningsprocess'

⁹ Europaparlamentet och rådet, 1992

göra miljöarbetet mer målinriktat och effektivt¹⁰. Att säkerställa uppfyllnad av miljökvalitetsmålen ålades alla aktörer i samhället, från myndigheter till privata, och alla typer av verktyg avsågs att användas i miljöarbetet, från myndighetsreglering till ekonomiska styrmedel och egenpåtagen omställning. I den allmänna motiveringen till miljöbalken är det tydligt att miljökvalitetsmålen på flera sätt konkretiserar de mål balken har och både ska ge vägledning och ibland vara direkt styrande för beslut utifrån miljöbalken.¹¹

Propositionen om miljöbalken pekade på att miljölagstiftningen kan ses som en kedja ('miljöbalkskedjan') där första länken utgörs av miljökvalitetsmål som sedan följs av balkens områden som hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, överträdelse och straff. Det påtalas att lagstiftningens effektivitet är beroende av att 'samspelet mellan kedjans länkar fungerar väl'¹².

Mot denna bakgrund finns det skäl att undersöka hur sambanden mellan tillståndsprocesser och miljökvalitetsmål ser ut i praktiken två decennier efter att miljöbalken och miljömålssystemet infördes. Det saknas fortfarande en heltäckande bild av hur tillståndspliktiga verksamheter påverkar olika miljökvalitetsmål. Med tanke på den stora mängden projekt, och det faktum att en betydande del av människans påverkan på miljön är tillståndsgiven och därmed laglig, är det avgörande att kartlägga om de tillstånd som idag ges till industriell verksamhet, energiproduktion och transportinfrastruktur är förenliga med miljökvalitetsmålen. Skulle nuvarande processer kunna hantera frågorna bättre? Vilket rättsligt utrymme finns för att beakta miljökvalitetsmålen i dag, och hur kan förutsättningarna öka om miljöbalken ändras? Hur kan den samlade påverkan på miljökvalitetsmålen från många olika verksamheter hanteras inom ramen för enskilda tillståndsprocesser?

Syftet med MERIT-projektet (Miljömålens relevans i MKB och tillståndsprocesser) har varit att belysa dessa frågeställningar ur flera perspektiv med de konkreta målen att a) kartlägga hur tillståndspliktiga verksamheter påverkar uppfyllandet av de svenska miljökvalitetsmålen och hur detta i nuläget hanteras inom ramen för tillståndsprocesser, samt b) föreslå och peka på möjliga vägar framåt för att bättre utnyttja möjligheten att bidra till uppfyllandet av de svenska miljökvalitetsmålen med hjälp av tillståndsprocesserna. I rapportens följande avsnitt beskrivs på vilket sätt projektets frågeställningar har undersökts samt var i rapporten olika delar presenteras.

¹⁰ Prop. 1997/98:145; bl. a. 'Med nya miljökvalitetsmål och modern lagstiftning kommer rollfördelningen mellan olika aktörer i samhället att bli tydligare. Målen kan vidare stimulera till frivilliga åtaganden av producenter och konsumenter som gör att en positiv utveckling på miljöområdet kan komma att ske snabbare än vad som hittills har varit möjligt.'

¹¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s 166 ff; bl. a. 'De bemyndiganden och föreskrifter som görs utifrån miljöbalken styrs av både balkens syften och av miljömålen. . . Miljökvalitetsnormer innebär konkreta målsättningar som styr tillstånds- och tillsynsarbetet. Nationella mål nedbrutna regionalt eller sektoriellt likaså. Balken lägger en betoning vid förebyggande insatser som en grund för ett framgångsrikt miljöarbete. Den lägger ett tydligt delegerat ansvar på utövare och sektorsorgan för att bedöma och åtgärda miljöproblemen. Det finns också fler styrmedel i dagens miljöarbete. Prövning och tillsyn skall samspela med ekonomiska styrmedel och med frivilliga miljöstyrningssystem.'

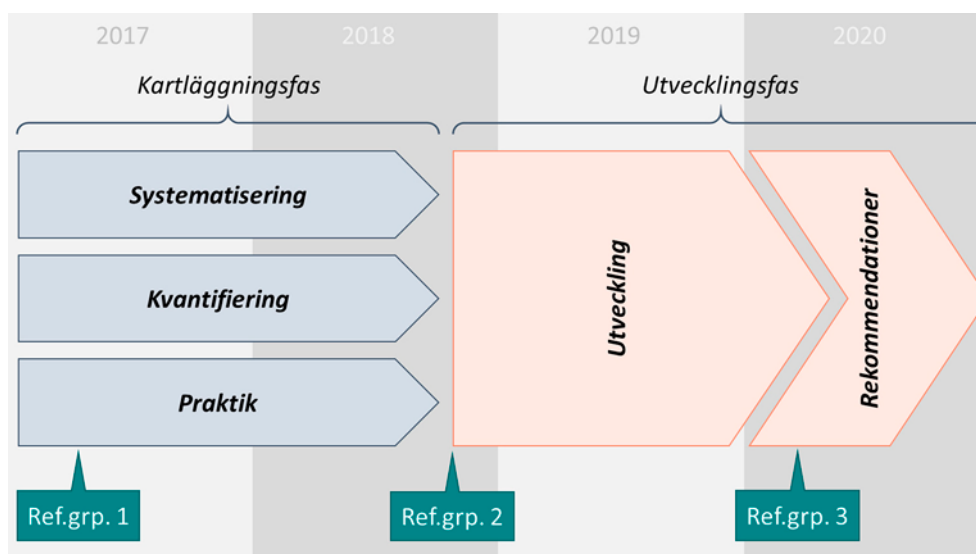
¹² Prop. 1997/98:45 del 1 s 167

2 Metodik

Projektet har genomförts under 2017–2020 och har bland annat omfattat litteraturstudier, dokumentanalyser, datainsamling, intervjuer samt ett analys- och utvecklingsarbete i syfte att belysa projektets frågeställningar. I huvudsak har arbetet följt den projektlogik som visas figur 2. Under projektets första fas genomfördes systematisering, kvantifiering och analys av rådande praktik inom det nuvarande systemet för miljöprövningar och miljömålsarbetet. Systematiseringen innebar en kartläggning av de potentiella kopplingarna mellan tillståndspliktiga verksamheters miljöpåverkan och miljö kvalitetsmålen, liksom av logiken inom själva miljömålssystemet. Denna systematisering ligger till grund för en stor del av det övriga arbetet i projektet och för beskrivningen av problematiken i denna rapport. Kvantifieringen innebar ett försök att uppskatta den faktiska miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter¹³ på de svenska miljö kvalitetsmålen. Resultatet av denna kvantifiering finns redovisat i avsnitt 3.2. Med hjälp av analyser av befintliga miljökonsekvensbeskrivningar och intervjuer av aktörer gjordes en kartläggning av rådande praktik för hur MKB och tillståndsprövningar i nuläget hanterar miljö kvalitetsmålen, som en grund för fortsatt analys och utvecklingsarbete (se vidare avsnitt 3.3).

Efter denna kartläggningsfas möttes projektets referensgrupp, en workshop genomfördes inom IVL Svenska Miljöinstitutet med tio deltagare från olika expertområden, och fyra relevanta utvecklingsspår definierades och genomfördes under projektets andra fas. Dessa fyra delprojekt redovisas i avsnitt 4.1–4.4. Utvecklingsspåren valdes utifrån vad som inom projektgruppen uppfattades som relevant, med beaktande av de synpunkter och idéer som framkommit i dialog med referensgrupp och workshop. De är tänkta att närma sig projektets frågeställningar från olika utgångspunkter och komplettera varandra till fungerande helhet. De belyser i tur och ordning hur själva miljömålssystemet kan justeras och förbättras med hänsyn till miljöprövningar (4.1); hur myndigheter och verksamhetsutövare kan fokusera arbetet i tillståndsprövningar med hänsyn till miljö kvalitetsmålen (4.2); hur det rättsliga ramverket ser ut relaterat till de ur tillståndsprövningarnas perspektiv viktigaste miljömålspreciseringarna (4.3); samt hur villkor om minskad klimatpåverkan från transporter och villkor om ekologisk kompensation skulle kunna utformas i syfte att bidra till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen (4.4). En närmare beskrivning av metodiken för de olika momenten presenteras under respektive avsnitt.

¹³ Se avsnitt 1.1 för vilka verksamheter som avses inom ramen för detta projekt.



Figur 2. MERIT-projektets struktur och logik.

I projektet har semi-strukturerade intervjuer genomförts i två omgångar, mestadels via Skype och telefon men i något fall också vid fysiska möten. Intervjuerna gjordes dels löpande under kartläggningsfasen 2017 och 2018 med fokus på hur tillståndprocessen fungerar i dagsläget i samband med miljö kvalitetsmålen, och dels fokuserat under utvecklingsfasen i december 2019 till januari 2020 med fokus på utvecklingsmöjligheter. Intervjutiderna varierade mellan cirka 35 minuter och cirka 90 minuter. I den första intervjuomgången genomfördes 11 intervjuer och i den andra intervjuomgången genomfördes 11 intervjuer (med 13 informanter). Sammansättningen bland informanterna beskrivs i tabell 1. Bland intervjuerna i andra omgången ingår 4 informanter från både konsulter och myndigheter som även intervjuades i första omgången. Intervjumaterialet har utnyttjats i olika delar av projektet och redovisas i olika delar av rapporten där detta är relevant. Det kan anses vara en brist att ingen domare från miljöprövningsdelegation eller miljödomstol intervjuades men det visade sig svårt att få dessa att ställa upp på intervju.

Tabell 1. Informanter i intervjuer genomförda i projektet, antal inom respektive kategori och omgång.

Kategorier av informanter	2017–2018	2019–2020
Uppdragsledare och konsulter inom MKB och naturvård.	6	2
Handläggare och bolagsjurister vid privata företag		2
Miljöspecialister, utredare, handläggare och miljöjurister vid statliga myndigheter (HaV, Naturvårdsverket, Trafikverket, Regeringskansliet)	3	3(5)*
Handläggare vid Länsstyrelser inklusive Miljöprövningsdelegation	2	2
Handläggare vid miljömålsansvariga myndigheter		2

* Siffran inom parentes innebär att två informanter hördes vid samma tillfälle.

3 Kartläggning

I det följande redovisas miljömålssystemets uppbyggnad (3.1), och därefter vår kartläggning av de tillståndspliktiga verksamheternas påverkan på miljökvalitetsmålen (3.2) samt resultat från dokument- och aktörsanalyser (3.3).

3.1 Miljömålssystemet

I denna sektion ger vi inledningsvis en allmän översikt över miljömålssystemets uppbyggnad. Därefter redovisas information om de målmanualer som sedan 2014 ska finnas för varje miljökvalitetsmål med syftet att stötta i de årliga regionala uppföljningarna och fördjupade utvärderingar. Då dessa målmanualer är relativt nya och relativt okända bland aktörer utanför miljömålsansvariga myndigheter har vi baserat en del av informationen på intervjumaterial, och en del på dokumentgranskning av själva målmanualerna. Denna sammanställning ligger senare till grund för vår analys av möjligheterna att revidera eller komplettera miljömålssystemet så att detta kan fungera bättre tillsammans med MKB och tillståndsprövsprocesserna (avsnitt 3.2.1).

3.1.1 Miljömålssystemets historia

1991 fastställde riksdagen för första gången mål för hela den svenska miljöpolitiken vilket strukturerades kring 13 olika miljöhot. Detta blev föregångaren till vad som senare skulle bli det svenska miljömålssystemet. 1999 beslutade riksdagen om generationsmålet och de 15 första nationella miljökvalitetsmålen som gäller än idag. 2005 tillkom ett 16:e miljökvalitetsmål om Ett rikt växt och djurliv. För att uppnå miljökvalitetsmålen beslutades 2001 om 73 delmål som senare (2010) ersattes med etappmål. År 2012 gav regeringen alla miljökvalitetsmålen sina nuvarande preciseringar, vilka tydliggör innebörden av miljökvalitetsmålen och det miljö tillstånd som ska nås¹⁴. Sveriges miljökvalitetsmål anses numera dessutom på en nationell nivå ta hand om den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen som FN beslutade om 2015.

3.1.2 Funktion och struktur

Miljökvalitetsmålen syftar till att tydliggöra den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling enligt Agenda 21, och är i sin helhet inklusive preciseringar och etappmål tänkta att vara vägledande för miljöarbetet hos samhällets alla aktörer.

¹⁴ Sveriges regering, 2012

3.1.2.1 GENERATIONSMÅLET

Generationsmålet innebär att de stora miljöfrågorna ska vara lösta inom en generation från och med att målet antogs, det vill säga omkring år 2020–2025. Generationsmålet anger inriktningen på den omställning av samhället som måste ske för att uppnå en hållbar utveckling vilket tar sig uttryck i de 16 miljökvalitetsmålen.

3.1.2.2 PRECISERINGARNA

För varje miljökvalitetsmål finns mellan 1 och 12 preciseringar angivna, totalt 115 stycken, vilka sammantaget definierar det tillstånd i den svenska miljön som ska uppnås för att respektive miljökvalitetsmål ska anses vara uppfyllt. För varje miljökvalitetsmål finns också en myndighet som är ansvarig för uppföljning och utvärdering. I tabell 2 listas de 16 miljökvalitetsmålen och antalet preciseringar samt ansvariga myndigheter. De fullständiga preciseringarna presenteras i bilaga 1.

Tabell 2. De 16 svenska miljökvalitetsmålen (antalet preciseringar inom parentes) samt ansvarig myndighet för respektive mål.

Miljömål (antal preciseringar)	Ansvarig myndighet
Begränsad klimatpåverkan (1)	Naturvårdsverket
Frisk luft (10)	Naturvårdsverket
Bara naturlig försurning (4)	Naturvårdsverket
Giftfri miljö (6)	Kemikalieinspektionen
Skyddande ozonskikt (2)	Naturvårdsverket
Säker strålmiljö (4)	Strålsäkerhetsmyndigheten
Ingen övergödning (4)	Havs- och vattenmyndigheten
Levande sjöar och vattendrag (11)	Havs- och vattenmyndigheten
Grundvatten av god kvalitet (6)	Sveriges geologiska undersökning
Hav i balans samt levande kust och skärgård (11)	Havs- och vattenmyndigheten
Myllrande våtmarker (9)	Naturvårdsverket
Levande skogar (9)	Skogsstyrelsen
Ett rikt odlingslandskap (12)	Jordbruksverket
Storslagen fjällmiljö (8)	Naturvårdsverket
God bebyggd miljö (10)	Boverket
Ett rikt växt- och djurliv (8)	Naturvårdsverket

3.1.2.3 ETAPPMÅLEN

För att förbättra möjligheterna att uppnå generationsmålet och miljökvalitetsmålen så har ett antal etappmål fastslagits, för närvarande 20 stycken (tabell 3). Tanken med dessa är att ange en önskvärd samhällsutveckling och utgöra steg på vägen mot att nå en hållbar utveckling. Medan generationsmålet och miljökvalitetsmålen fastställs av riksdagen så kan etappmålen fastställas antingen av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

Tabell 3. De nuvarande etappmålen inom miljömålssystemet.

Område	Etappmål	Mållår
Avfall	Öka andelen kommunalt avfall som materialåtervinns och förbereds för återanvändning	2025
	Ökad resurshållning i byggsektorn	2020
	Ökad resurshållning i livsmedelskedjan	2020
Begränsad klimatpåverkan	Utsläpp av växthusgaser till år 2020	2020
	Utsläpp av växthusgaser till år 2030	2030
	Utsläpp av växthusgaser till år 2040	2040
	Utsläpp av växthusgaser till år 2045	2045
	Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter	2030
Biologisk mångfald	Kunskap om genetisk mångfald	2020
	Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden	2020
Cirkulär ekonomi	Återanvändning av förpackningar	2030
Farliga ämnen	Information om farliga ämnen i varor	2020
	Utveckling och tillämpning av EU:s kemikalier regler	2020
	Ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning och internationellt	2020
Hållbar stadsutveckling	Andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik	2025
	Metod för stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer	2020
	Integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer	2025
Luftföroreningar	Minskning av nationella utsläpp av luftföroreningar	2025
Minskat matsvinn	Livsmedelsförlusterna ska minska och mer ska bli mat	2025
	Matsvinnet ska minska mätt i mängd livsmedelsavfall	2025

3.1.2.4 REGIONALA MILJÖMÅL

Förutom de nationella miljökvalitetsmålen finns i de flesta regioner också regionala miljökvalitetsmål framtagna. Dessa är i många fall regionala anpassningar till de nationella miljökvalitetsmålen men i vissa fall också unika för enskilda regioner. Även kommuner sätter i många fall miljömål med beaktande av de nationella målen som ibland kopplas vidare till arbete med detalj- och översiktsplanering. Bedömningen av regional måluppfyllnad

för de nationella miljö kvalitetsmålen redovisas endast för dessa som helhet och ej uppdelat per precisering. De målmanualer som tagits fram (se nedan) är endast delvis tillämpbara på regional nivå.

3.1.2.5 INDIKATORER

Till varje miljö kvalitetsmål finns ett antal indikatorer som följs upp i syfte att kunna bedöma utvecklingen för de olika målen. Indikatorerna är utformade för att vara praktiskt användbara och bygger på data som tas fram på regelbunden basis. De är dock, till skillnad mot preciseringarna, inte per definition kopplade till huruvida miljö kvalitetsmålen nås eller ej. Indikatorerna finns samlade på sverigesmiljomal.se.

3.1.2.6 MILJÖMÅLSRÅDET OCH MILJÖMÅLSBEREDNINGEN

Knutna till miljö målssystemet finns förutom riksdag, regering och miljö målansvariga myndigheter dessutom två särskilda organ – Miljö målberedningen och Miljö målrådet. Miljö målberedningen har sedan 2010 ansvaret att ta fram förslag och strategier i frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå. Beredningen består av representanter för riksdagspartierna och ges avgränsade uppdrag av regeringen. Beredning arbetar nu med frågor om hav och marina resurser, tidigare har beredningen lämnat åtta betänkanden med förslag kring utveckling av miljö målssystemet samt specifikt kring frågor om markanvändning, giftfri miljö, klimat och luft. Miljö målrådet inrättades av regeringen år 2014 och består av chefer för 18 myndigheter som är strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Rådet föreslår varje år en rad åtgärder i syfte att stärka miljö målarbetet. Inom miljö målssystemet har 26 nationella myndigheter och länsstyrelserna på statlig och regional nivå uppdrag från regeringen i sina instruktioner att bidra till att miljö kvalitetsmålen nås och om det behövs föreslå åtgärder för miljö arbetets utveckling.

3.1.2.7 UPPFÖLJNING

Varje år sammanställs en rapport av Naturvårdsverket där tillståndet följs upp för respektive miljö kvalitetsmål samt de åtgärder som har genomförts för att nå generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen. Årliga uppföljningar redovisas även regionalt av länsstyrelserna vilket utgör ett underlag till den nationella miljö målsuppföljningen. Var fjärde år sker dessutom en fördjupad utvärdering som innehåller djupare analyser kring förutsättningarna att nå de olika målen samt behovet av ytterligare styrmedel och åtgärder. Den senaste fördjupade utvärderingen, den femte i ordningen, kom i januari 2019 och visade, liksom tidigare utvärderingar, att 14 av 16 mål troligtvis inte kommer att uppnås till 2020. Inga större förändringar noteras i den årliga uppföljningen 2020.

3.1.3 Målmanualer och utvärdering av miljö kvalitetsmålen

Målmanualer för de olika miljö kvalitetsmålen tas fram av respektive ansvarig myndighet och uppdateras vid behov. I intervju med en informant (miljömålsansvarig vid myndighet) framkom att målmanualerna främst är framtagna som stöd, dels för ny personal vid en nationell myndighet som börjar jobba med miljömålsuppföljningen, och dels för de vid Länsstyrelsen som jobbar med miljömålsuppföljningen. Målmanualerna är också tänkta att kunna användas av exempelvis Regeringskansliet eller andra målgrupper som vill förstå hur myndigheternas bedömningar är gjorda i den årliga uppföljningen och den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen. Vidare anger målmanualerna var underlag finns och när preciseringarna kan anses vara uppnådda. Målmanualerna utgår från myndighetens perspektiv. Det har framkommit genom intervjuer att praktiker inte använder sig av målmanualer för att avgöra vad de bör inkludera i en MKB när det gäller uppfyllnad av miljö kvalitetsmål. Dels för att målmanualerna har ett uppföljnings syfte men framförallt att de inte finns lätt tillgängliga.

”De som jobbar med tillståndsprocesser och så, de har ju inte varit en målgrupp för målmanualerna när de är framtagna. Jag har faktiskt inte en aning om de används. Vi har ju inte spridit dem eller försökt sprida dem i den målgruppen i alla fall.” (Miljömålshandläggare, myndighet)

Målmanualerna finns än så länge tillgängliga på de miljömålsansvariga myndigheternas egna hemsidor men finns inte samlade gemensamt.

Det är oklart huruvida målmanualerna är uppdaterade då information framkommit under en intervju att målmanualerna ska ha uppdaterats de senaste åren. Enligt Naturvårdsverket har en process för att uppdatera dessa påbörjats¹⁵. Av de målmanualer vi fått tillgång till är 9 av 16 daterade till 2014. Resterande är uppdaterade mellan 2016 och 2019. Vissa målmanualer är korta (*Begränsad klimatpåverkan*¹⁶) och inte så djupgående, medan andra är mer omfattande och mycket detaljerade. Naturvårdsverket har ett samordningsansvar och har tagit fram den mall som övriga måluppföljningsansvariga myndigheter använder.

Data till utvärdering hämtas från olika källor, såsom miljöövervakningen, SCB eller enkätundersökningar. Miljö kvalitetsmålen och dess preciseringar följs upp både nationellt och regionalt beroende på precisering. Det är värt att notera att indikatorer för miljö kvalitetsmålen som nämns i målmanualerna i allmänhet inte är de samma som de indikatorer som tidigare tagits fram och som presenteras exempelvis på sverigesmiljomal.se.

¹⁵ Naturvårdsverket, 2019a

¹⁶ Naturvårdsverket, 2014a

För att illustrera hur utvärderingen skiljer sig mellan olika miljökvalitetsmål har vi gått igenom preciseringar och uppföljningar enligt manualer i detalj från tre miljökvalitetsmål: *Frisk luft*¹⁷, *Grundvatten av god kvalitet*¹⁸ samt *Storslagen fjällmiljö*¹⁹. En sammanfattning av preciseringarna och några förutsättningar för utvärderingen finns presenterad i tabell 4 längre ned.

Frisk luft

För miljökvalitetsmålet *Frisk luft* är det tydligt vad som följs upp, nämligen dygns- och årsmedelvärden av ämnen i luft. Uppföljningen baseras bland annat på data från kommunernas bedömning av miljökvalitetsnormer för luft samt den nationella miljöövervakningen. Ämnena är bensen, bens(A)pyren, butadien, partiklar (PM_{2,5} och PM₁₀), ozon samt kvävedioxid. Korrosion av kalksten utvärderas där tröskelvärde finns. Värdena är satta efter riskanalys av WHO, Institutet för miljömedicin, Institutionen för arbets- och miljömedicin, Göteborgs universitet och Sahlgrenska Akademin samt IVL Svenska Miljöinstitutet.

Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* följs upp med dessa ”mått och nivåer för måluppfyllelse”. Utanför miljökvalitetsmålen finns miljökvalitetsnormer som följs upp på kommunal nivå. De utvärderingsgränserna som finns för preciseringarna i miljökvalitetsmålen ligger oftast under nivåerna för miljökvalitetsnormer.

I målmanualerna nämns även vissa indikatorer som kopplar till miljökvalitetsmålet. Det är dock inte samma indikatorer som står listade på sverigesmiljomal.se. I målmanualen nämns exempelvis bensen som en indikator för trafik i tätort och besvär av bilavgaser är en indikator för besvär av luftföroreningar. På sverigesmiljomal.se finns 5 indikatorer för *Frisk luft*.

- Kvävedioxidhalter i gaturum
- Kväveoxidutsläpp
- Partikelutsläpp av PM_{2,5}
- PM_{2,5} halter i urban bakgrund
- Resvanor

För *Frisk luft* är samtliga preciseringar kvantifierbara och data finns. Preciseringarna följer upp olika ämnen vilka är lätta att mäta. Dock finns en lokal variation som gör att mätningar behöver göras på många platser och kan försvåra åtgärder och miljötillstånd. I vissa fall beror utfallet på förekomsten av andra ämnen: halten marknära ozon beror exempelvis på förekomsten av bensen och kvävedioxid, och uppföljningsmättet korrosion är en funktion av PM₁₀, kväveoxid och ozon.

¹⁷ Naturvårdsverket, 2014b

¹⁸ SGU, 2018

¹⁹ Naturvårdsverket, 2016c.

Grundvatten av god kvalitet

Preciseringarna följs upp med ett stort antal uppföljningsmått, utöver vilka det i vissa fall finns ett antal indikatorer kopplade till miljökvalitetsmålen. Till skillnad mot *Frisk luft* stämmer de indikatorer som nämns i målmanualen för *Grundvatten av god kvalitet* med de som nämns på sverigesmiljomal.se, förutom en indikator: God status för vatten. Indikatorerna förklaras väl i målmanualen. Enligt hemsidan är indikatorerna:

- Bevarandestatus för grundvattenberoende naturtyper
- Enskilda brunnars kvalitet
- Naturgrus användning
- Vattenskyddsområden

Av preciseringens uppföljningsmått anges en del vara under utveckling. Målmanualen för detta miljökvalitetsmål ger en bakgrund till att förstå hur utvärderingen går till. Jämfört med miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, där det finns preciseringar om god ekologisk och kemisk status, nämns i preciseringen *Grundvatten av god kvalitet* enbart kemisk status för en av preciseringarna. Miljökvalitetsmål kopplade till vatten och deras preciseringar följs alltså upp med hjälp av olika statusklassningar. Klassningen görs av vattenmyndigheterna som följer föreskrifter (SGU-FS 2013:2), som grundar sig på EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG). Klassningen utgår från miljöövervakningsdata. Andra uppföljningsmått är antal vattenskyddsområden, bevarandestatus för grundvattenberoende naturtyper, certifieringen av brunnborrare, antal brunnar som borrar av certifierade brunnborrare samt antal övervakningsstationer för grundvattennivåer. För utvärdering undersöks även naturgrusavlagringar och användningen av naturgrus.

Miljökvalitetsmålet innehåller både preciseringar som kan bedömas rent kvantitativt och sådana som bedöms kvalitativt. Det framgår i miljömålsuppföljningarna att det råder kunskapsbrist om hur variationer i grundvattennivån påverkar berörda parametrar samt påverkan från klimatförändringar. Det finns även ett behov av ökad kunskap kring grundvattnets påverkan på ekosystem²⁰.

Underlaget för utvärdering är ibland otillräckligt. För preciseringen ”Grundvattnets kvalitet” finns kunskapsluckor när det gäller nivåvariationer, kvalitet, omsättning (skillnader) samt hur ekosystem påverkas av grundvattennivåer. Det finns ingen nationell bild av läget för ”Kvaliteten på utströmmande grundvatten” och status av olika naturtyper, som är ett mått, beror inte enbart av grundvatten och är därför komplicerat att använda som uppföljningsmått. Statusbedömning (”Grundvattnets kvalitet” och ”God kemisk grundvattenstatus”) grundas på taktiken ”hellre fria än fälla”. Där data inte finns eller är otillräckliga sätts statusen till god.

²⁰ Naturvårdsverket, 2019b

För uppföljningen av ”Bevarande av naturgrusavlagringar” saknas kunskap, framförallt vid tillståndsprövning. Man tittar på användningen av naturgrus och andelen som tas från grustäkter i Sverige. Det finns inget mer specifikt mål än att uttaget ska minska.

Storlagen fjällmiljö

Miljökvalitetsmålet *Storlagen fjällmiljö* har många preciseringar som sammanfaller med preciseringar inom de övriga naturtypsanknutna miljökvalitetsmålen (exempelvis *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*). Dessa preciseringar är ”Ekosystemtjänster”, ”Genetiskt modifierade organismer”, ”Främmande arter och genotyper”, ”Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation” samt ”Friluftsliv”. Data hämtas från källor som i vissa fall inte är säkerställda. Preciseringarna följs upp nationellt och/eller per fjällän.

Preciseringen om ”Fjällens miljö tillstånd” har många uppföljningsmått, bland annat renbetesresurser i fjällsamebyar, bete av tamdjur (areal) och smågnagare. Vidare tittar man på arealen kalfjäll samt exploaterat och exploateringspåverkat fjällområde. Arealandelar av olika områden utnyttjade för vindkraft ska följas upp. Även bevarandestatus för skyddade områden samt skydd av kulturmiljövärden används som uppföljningsmått.

För preciseringen ”Ekosystemtjänster” utvärderas friluftsliv och rekreation samt resurs för forskning och utbildning. Man gör karteringar av ekosystemtjänster och att de beaktas i handlingsplaner för grön infrastruktur. För ”Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation” används, liksom i andra naturtypsanknutna miljökvalitetsmål, bevarandestatus för naturmiljöer och arter enligt Art- och habitatdirektivet som uppföljningsmått, men det råder oklarhet kring hur man ska bedöma den genetiska variationen. Åtgärder för fjällräv och fjällgås följs upp, liksom rödlisteindex för arter samt areal restaurerat tamdjursbete. När det gäller ”Främmande arter och genotyper” finns idag inga i fjällområdet. Oavsiktlig eller avsiktlig introduktion av arter ska följas upp men här förekommer heller ingen sådan introduktion idag, samtliga tillstånd har dessutom riskvärderingar. Rapportering enligt EU-förordningen om invasiva arter utgör en grund för preciseringen, och förekomst av främmande trädslag följs upp. Preciseringen om friluftsliv kopplas samman med buller, vilket det även gör i miljökvalitetsmålen *Levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*.

Även detta miljökvalitetsmål innehåller både kvantitativa och kvalitativa preciseringar. För preciseringen ”Ekosystemtjänster” råder kunskapsbrist, och databrist råder för restaurerade områden inom preciseringen gällande ”Hotade arter och återställda livsmiljöer”.

Indikatorerna beskrivs inte i målmanualen för *Storlagen fjällmiljö* utan de finns enbart beskrivna på hemsidan sverigesmiljomal.se.

- Fjälleder
- Fjällvegetation
- Häckande fåglar i fjällan

Sammanfattning

Från materialet på sverigesmiljomal.se²¹, fördjupade utvärderingar²² samt årsutvärderingar²³ har vi sammanfattat förutsättningar för utvärderingen av preciseringarna inom ovanstående miljökvalitetsmål (tabell 4). Sammanställningen i tabellen är baserad på uppenbara aspekter i bedömningen och projektgruppens uppfattning av miljökvalitetsmålen och deras preciseringar.

Preciseringarna inom miljökvalitetsmålen kan bedömas rent kvantitativt och/eller kvalitativt. Som framgår har vi i många fall tolkat uppgifterna som att det råder databrist och/eller kunskapsbrist i utvärderingen, särskilt gällande *Grundvatten av god kvalitet* samt *Storlagen fjällmiljö*, medan *Frisk luft* är ett av de miljökvalitetsmål som har kvantifierbara preciseringar där data finns. Kunskapsbrist och databrist råder för både *Grundvatten av god kvalitet* samt *Storlagen fjällmiljö*. För att utvärdera främmande arter och genotyper samt genetiskt modifierade organismer inom *Storlagen fjällmiljö* (liksom för övriga naturtypsanknutna miljökvalitetsmål) gäller att minsta möjliga förekomst är målet, ett slags nolltolerans således.

²¹ Naturvårdsverket, nd

²² Naturvårdsverket, 2019b

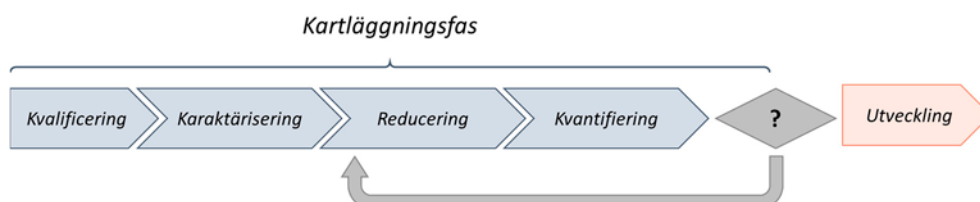
²³ Naturvårdsverket, 2019e

Tabell 4. En bedömning av förutsättningarna för uppföljning av preciseringar inom de tre miljö-kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Storslagen fjällmiljö*. Bedömningen bygger på tolkning av målmanualer och miljömålsuppföljningar. För *Frisk luft* gäller kryssen för alla preciseringar.

Miljökvalitetsmål med preciseringar	Bedömning					
	Kvantifierbar	Kvalitativ	Data finns	Databrist	Kunskapsbrist	Nolltolerans
<i>Frisk luft</i>						
Bensen						
Bens(A)pyren						
Butadien						
Formaldehyd						
Partiklar (PM _{2,5})	x		x			
Partiklar (PM ₁₀)	alla		alla			
Marknära ozon						
Ozonindex						
Kvävedioxid						
Korrosion						
<i>Grundvatten av god kvalitet</i>	x	x		x	x	
Grundvattnets kvalitet		x			x	
God kemisk grundvattenstatus	x	x		x	x	
Kvaliteten på utströmmande grundvatten					x	
God kvantitativ grundvattenstatus		x		x		
Grundvattennivåer		x			x	
Bevarande av naturgrusavlagringar	x				x	
<i>Storslagen fjällmiljö</i>	x	x		x	x	x
Fjällens miljö tillstånd	x	x				
Ekosystemtjänster					x	
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation						
Hotade arter och återställda livsmiljöer		x		x		
Främmande arter och genotyper	x					
Genetiskt modifierade organismer						x
Bevarade natur- och kulturmiljövärden		x			x	
Friluftsliv och buller		x				

3.2 Miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter

I vissa fall är det relativt enkelt att utifrån miljömålsuppföljningar avgöra vilka faktorer som främst påverkar möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålen och hur stor påverkan som härrör från tillståndspliktiga verksamheter, medan det i andra fall är mer komplicerat. För att avgöra hur stor påverkan tillståndspliktiga verksamheter har på de svenska miljökvalitetsmålen har vi utvärderat kopplingarna mellan miljömålssystemets preciseringar och olika typer av miljöpåverkan enligt den arbetsgång som visas i figur 3. Syftet var att avgöra vilka preciseringar (och därmed miljökvalitetsmål) som i hög grad påverkas av tillståndspliktiga verksamheter, samt hur stor denna påverkan är. En mer utförlig beskrivning av processen och resultatet av kvantifieringen finns redovisad i en separat rapport²⁴.



Figur 3. Schematisk illustration av MERIT:s kartläggningsprocess.

3.2.1 Kvalificering av miljökvalitetsmål

I ett första steg avgränsades studien till de miljökvalitetsmål som potentiellt bedömdes kunna påverkas i betydande grad av tillståndspliktiga verksamheter. I samråd med projektets referensgrupp beslutades att 14 av 16 miljökvalitetsmål kvalificerades för fortsatt kartläggning. De två miljökvalitetsmålen *Skyddande ozonskikt* och *Säker strålmiljö* uteslöts med motiveringen att

- bedömningen för båda målen är att de kommer att uppnås till 2020 med befintliga åtgärder och styrmedel,
- *Skyddande ozonskikt* hanteras i enlighet internationella konventioner, samt
- *Säker strålmiljö* i hög grad handlar om solskydd och solningsvanor, det vill säga bland annat UV-skyddade utemiljöer och livsstilsfrågor som inte är tillståndspliktiga verksamheter.

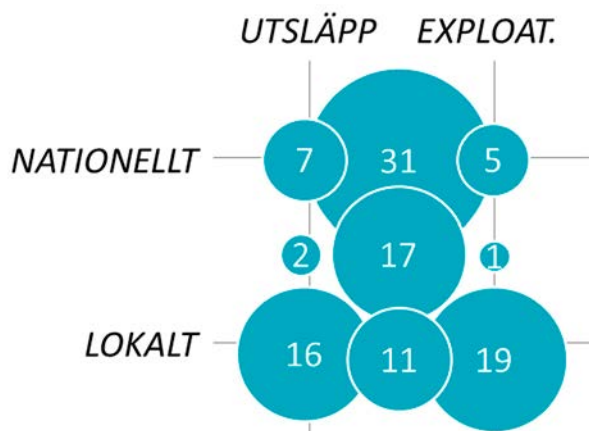
²⁴ Lindblom & Malmaeus, 2020

3.2.2 Karaktärisering av preciseringar

Steg 2 i kartläggningen syftade till att underlätta val av kvantifieringsmetod, genom att åskådliggöra skillnader och likheter i de olika preciseringarnas karaktär och kopplingen till underlagsdata. Det stora antalet preciseringar, 109 stycken för de 14 miljö kvalitetsmålen, gjorde det nödvändigt att försöka gruppera dem. Karaktäriseringen av preciseringarna gjordes med avseende på två dimensioner:

- Den rumsliga skala som är relevant för att analysera påverkan på preciseringen.
 1. Nationell: Miljö kvaliteten är knuten till en sammanhängande helhet, snarare än enskilda objekt. Effekten på preciseringen blir väsentligen densamma oavsett var påverkan sker.
 2. Lokal: Miljö kvaliteten är knutet till geografiskt avgränsade objekt. Effekten på preciseringen kan utebli beroende på var påverkan sker. Detta oavsett om preciseringen avser en miljö kvalitet som i sin helhet har mycket stor utbredning/spridning.
- Vilken typ av påverkan som är relevant för analysen.
 - C. Utsläpp: Utsläpp av ämne och/eller partiklar till luft, mark och/eller vatten.
 - D. Exploatering: Förändrad markanvändning genom ett direkt ingrepp i naturen.

I realiteten är det många preciseringar som inte entydigt kan karaktäriseras enligt dessa dimensioner och därför tilläts även karaktärisering enbart utifrån den ena eller ingen av dimensionerna. Därmed finns totalt nio kombinationer och resultatet framgår av figur 4 nedan. Knappt hälften (47) av preciseringarna kunde delas in med hjälp av fyrfältaren, medan andra hälften karaktäriserades i något av ”kombinationsfälten”. Dessa kan rymma preciseringar som är ”både och” och ”varken eller”.



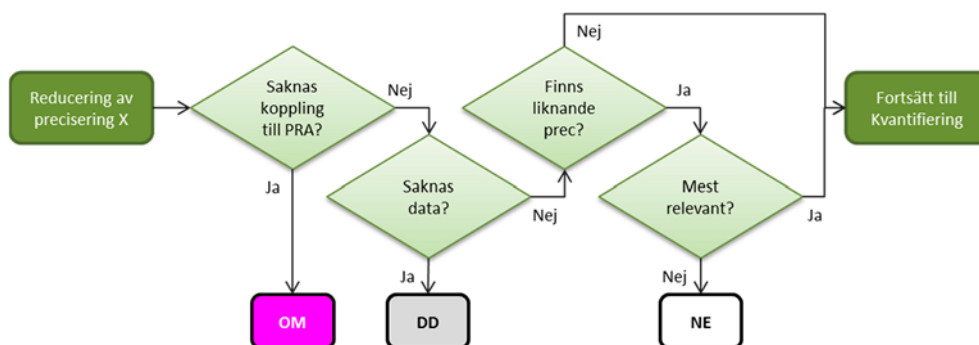
Figur 4. Resultat av karaktärisering av preciseringar. Karaktärisering av preciseringar utefter rumslig skala samt typ av påverkan. Cirkelarna representerar antal preciseringar per typ av påverkan och rumslig skala.

3.2.3 Reducering av antalet preciseringar

För att underlägga kvantifieringen reducerades i detta steg antalet preciseringar till att omfatta de preciseringar som bedömdes vara

1. mest relevanta med avseende på projektets frågeställningar,
2. mest användbara med hänsyn till tillgängliga data, samt
3. mest representativa i de fall flera preciseringar överlappar varandra.

För att kunna reducera preciseringarna på ett transparent och systematiskt sätt användes en kategorisering inspirerad av det som används av IUCN:s internationella (liksom svenska) rödlista, vilket framgår av figur 5 nedan. MERIT har valt fem kategorier, där tre (*Omitted*, *Not Evaluated* och *Data Deficient*) inte har kvantifierats och två (*Insignificant* och *Significant*) svarar på MERIT:s frågeställning om tillståndspliktig verksamhet på ett betydande (signifikant) sätt bidrar till att preciseringen inte uppfylls eller riskerar att inte uppfyllas. Reduceringen av preciseringar gjordes enligt nedanstående (något förenklade) delprocess.



Figur 5. Principiell arbetsgång för reduktion av preciseringar. Kategorisering inspirerad av det som används av IUCN:s internationella (liksom svenska) rödlista. PRA avser tillståndspliktiga verksamheter ('permit requiring activities') och prec syftar på precisering.

En styrka i det kategoriseringssystemet är att det på ett tydligt sätt även hanterar arter (preciseringar i vårt fall) som inte har utvärderats, utan att det kan sammanblandas med att utvärderingen resulterat i att arten inte är hotad, alternativt att påverkan på preciseringen inte är signifikant. Det här skiljer sig från hur utvärderingen görs inom miljömålssystemet om ett mål är uppfyllt eller ej²⁵.

Först gallrades de preciseringar bort som uppenbart saknade koppling till tillståndspliktiga verksamheter. Det gällde i första hand preciseringar som omfattas av annan lagstiftning än miljöbalken. Till exempel gallrades flera av

²⁵ För att bedömas som uppfyllt krävs både att miljötillståndet ska vara tillfredsställande enligt miljö kvalitetsmålets preciseringar och att vi känner till miljötillståndet. I fallet med klimatmålet är det känt att miljötillståndet inte är tillfredsställande. I fallet med grundvatten är det däremot miljötillståndet i vissa delar okänt. I båda fallen blir slutsatsen att målet inte är uppfyllt enligt de utvärderingar som görs inom miljömålssystemet.

preciseringarna för *God bebyggd miljö* och *Levande skogar* bort, eftersom många av de aktiviteter som påverkar de miljötillstånden regleras av Plan- och bygglagen respektive Skogsvårdslagen. Dessa uteslutna preciseringar kategoriserades som OM.

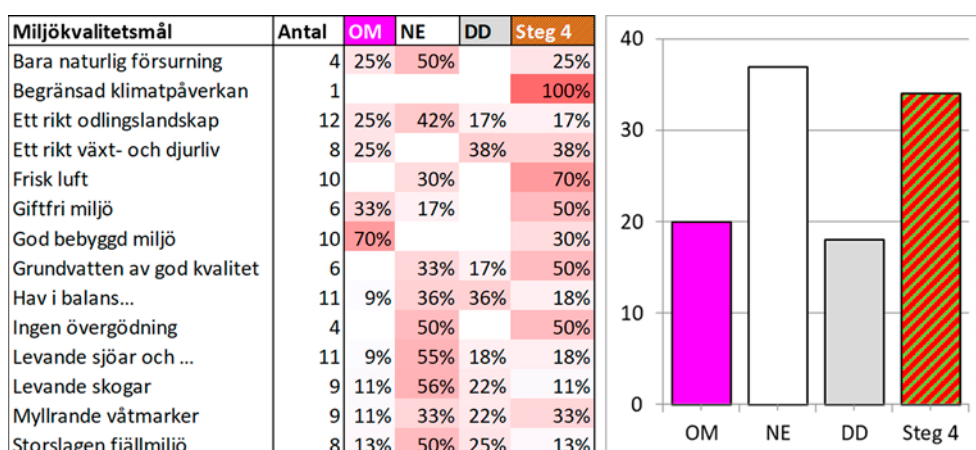
Därefter gallrades de preciseringar bort som uppenbart saknade beskrivande data och därför inte kunde kvantifieras. För det mesta kunde det inte avgöras utan att först leta efter data, vilket gjordes i nästföljande steg. Reduceringen av preciseringar var därför en iterativ process där preciseringar som först bedömdes kunna kvantifieras uteslöts på grund av databrist. En del preciseringar, bland annat Ekosystemtjänster, kunde däremot uteslutas redan i det här steget. De kategoriserades som DD.

OM och DD utgick permanent ur den fortsatta kartläggningen. I de fall det återstod mer än en precisering som uttrycker ungefär samma sak gjordes en samlad bedömning av vilken som är mest relevant och endast en precisering valdes ut för att minska risken för dubbelräkning. Aspekter som vägdes in var:

- En mer generell (bredare) precisering valdes framför ett specialfall (smalare).
- En precisering med ett sämre miljötillstånd valdes framför en med ett bättre.
- En precisering med en tydligare koppling till tillståndspliktig verksamhet valdes framför en med en svagare.

Till exempel har *Grundvatten av god kvalitet* tre preciseringar som rör vattenkvalitet; Grundvattnets kvalitet, God kemisk grundvattenstatus och Kvaliteten på utströmmande grundvatten. I det här fallet valdes God kemisk grundvattenstatus ut, med antagandet att den preciseringen skulle vara enklast att utvärdera med hjälp av vattenförvaltningsdata. De uteslutna preciseringarna kategoriserades tills vidare som NE. Det var en viktig skillnad jämfört med OM och DD, eftersom NE-preciseringarna i vissa fall inkluderades i analysen i ett senare skede, till exempel för att den ursprungligen valda preciseringen visade sig sakna kvantitativa data.

I slutänden uteslöts två tredjedelar av samtliga preciseringar. Figur 6 visar fördelningen av reduceringen: 20 preciseringar uteslöts (OM), 38 ansågs kunna representeras av de som kvantifierades (NE) och i 18 fall saknades data (DD). 34 preciseringar kvantifierades.



Figur 6. Resultat och fördelning av reduceringssteget. Till vänster visas hur många preciseringar varje miljökvalitetsmål har, samt hur de har kategoriserats. Till höger har antalet preciseringar summerats för varje kategori.

3.2.4 Kvantifiering av de tillståndspliktiga verksamheternas betydelse för att enskilda preciseringar inte uppfylls

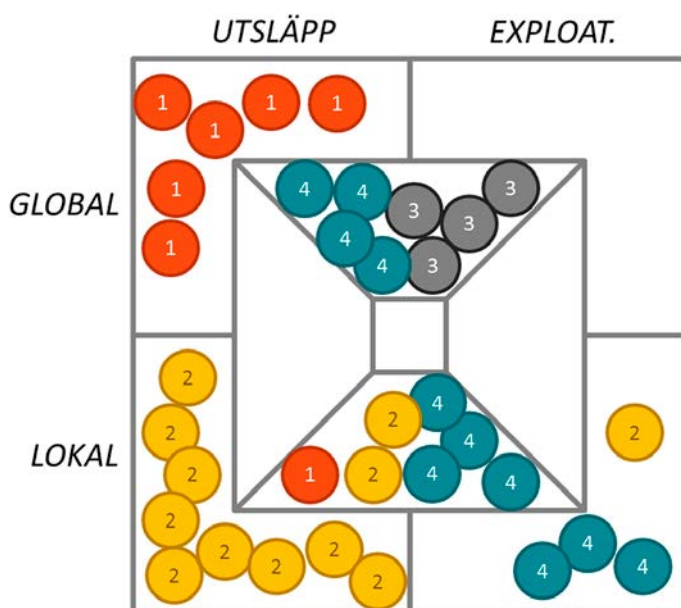
De olika preciseringarna är formulerade på olika sätt och det var därmed inte möjligt att kvantifiera påverkanstrycket från tillståndspliktiga verksamheter utifrån en enda konsekvent metod. I stället visade det sig att kvantifieringen kunde ske utifrån fyra typfall. Målsättningen var att avgöra vilka preciseringar som utsätts för ett signifikant påverkanstryck av tillståndspliktiga verksamheter, och utgick ifrån följande utgångspunkter:

- 10 % av det påverkanstryck som förhindrar att preciseringen ifråga bedöms uppfyllas väljs som nedre gräns för signifikant påverkanstryck.
- Kvantifieringen ska göras så likartat som möjligt för alla ingående preciseringar.
- MKB-processen antas hantera särskilt lokal miljöpåverkan från enskilda verksamheter, medan MERIT främst är intresserat av att kartlägga den samlade miljöpåverkan på nationell nivå. Därför är preciseringar som utsätts för ett samlat påverkanstryck från flera olika typer av verksamheter särskilt intressanta att identifiera.
- För att undvika att signifikanta kopplingar mellan preciseringar och tillståndspliktiga verksamheter inte ska förbises bör påverkanstrycket i osäkra fall avrundas uppåt, det vill säga hellre klassificeras som signifikant än inte. Det är en rimlig tolkning av försiktighetsprincipen i det här sammanhanget och särskilt i de fall då den eller de bedömda preciseringarna representerar fler preciseringar som klassificerats som NE.

Kvantifieringen av de 34 utvalda preciseringarna skedde utifrån följande typfall.

- **Typfall 1:** Kvantitativ beräkning. Andel beräknas som en division av ”delen genom det hela”, vilket dels förutsätter tillgång till data på samma form, dels att det önskade miljötillståndet uttrycks för landet som helhet alternativt enstaka stora geografiska regioner (till exempel *Ingen övergödning/Påverkan på havet*). Typfallet kräver att den enskilda verksamhetens bidrag kan antas vara ”totalomblandat”, det vill säga att påverkanstrycket enbart avgörs av hur stort det är, inte var det sker. I huvudsak omfattar dessa preciseringar därför utsläpp till luft/atmosfärisk deposition eller havsbassänger, till exempel de tillståndspliktiga verksamheternas samlade utsläpp av fosfor och kväve till havet i förhållande till de totala utsläppen i Sverige.
- **Typfall 2:** Semikvantitativ beräkning. Till skillnad från typfall 1 saknas här särredovisade data för de tillståndspliktiga verksamheternas påverkanstryck. Därför kan inte en direkt beräkning göras. Istället görs antaganden, baserade på kompletterande data på annan form, av hur stort påverkanstryck som utgörs av tillståndspliktiga verksamheter. Typfallet rymmer dels ytvatten-, grundvatten- och kustvattenförekomster, dels stadsluft. I dessa fall är det dels känt hur många av objekten som inte uppnår önskat miljötillstånd, dels hur stort påverkanstryck tillståndspliktig verksamhet utgör totalt men, till skillnad från typfall 1, inte hur kopplingen mellan påverkanstrycket och miljötillstånd ser ut i de enskilda fallen.
- **Typfall 3:** Kvalitativ bedömning. En stor grupp preciseringar, bland andra ”bevarade natur- och kulturmiljövärden”, är inte definierade på ett sådant sätt att de enkelt låter sig beskrivas kvantitativt. I de fallen bedömdes andelen genom en tolkning av hur påverkanstrycket beskrivs i bland annat de senaste årens miljömålsuppföljningar. Bedömningen bygger med andra ord på antagandet att det är de mest signifikanta källorna till påverkanstryck som lyfts fram i miljömålsuppföljningarna. Där så är möjligt kompletteras bedömningen med resultaten från kvantifieringen av andra, närliggande preciseringar.
- **Typfall 4:** Övriga. I ett fåtal fall har en separat metodik behövt användas, nämligen för Hälsa och säkerhet inom *En god bebyggd miljö* samt Förorenade områden inom *En giftfri miljö*.

I figur 7 nedan visas hur de olika typfallen placerar sig i förhållande till den tidigare kategoriseringen och där kan även utläsas antalet typfall av varje slag.



Figur 7. Fördelning av typfall i förhållande till tidigare kategorisering av preciseringarna. Det finns en tydlig men inte entydig korrelation mellan de båda. Av de preciseringar som kvarstår efter reduktionen är det en övervikt mot dels utsläpp, dels lokal påverkan.

Resultatet av kvantifieringen är att 20 av de 34 undersökta preciseringarna, eller nära två tredjedelar, bedömdes påverkas signifikant av tillståndspliktiga verksamheter. Dessa preciseringar visas nedan i tabell 5. som I nedanstående tabell sammanfattas de preciseringar med störst andel av miljöpåverkan härrörande från tillståndspliktiga verksamheter enligt den preliminära beräkningen. Siffran i kolumnen längst till höger syftar på tillståndspliktiga verksamheters andel av den miljöpåverkan som förhindrar uppfyllandet av respektive precisering.

Tabell 5. Bedömd andel miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter på preciseringar av svenska miljö kvalitetsmål, rangordnade utifrån största miljö påverkan. Från Lindblom & Malmaeus (2020).

Precisering	Miljömål	Påverkan (%)
P4. Förorenade områden	Giftfri miljö	74 %
P3. Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper	Giftfri miljö	18–54 %
P6. Bevarande av naturgrusavlagringar	Grundvatten av god kvalitet	>50 %
P2. Användningen av särskilt farliga ämnen	Giftfri miljö	10- >50 %
P2. Temperatur	Begränsad klimatpåverkan	48 %
P2. God kemisk grundvattenstatus	Grundvatten av god kvalitet	40–45 %
P1. Påverkan på havet	Ingen övergödning	37 %
P2. God ekologisk och kemisk status	Hav i balans samt levande kust och skärgård	21–29 %
P5. Partiklar (PM _{2,5})	Frisk luft	<26,6 %
P6. Partiklar (PM ₁₀)	Frisk luft	18,4 %
P3. Tillstånd i sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten	Ingen övergödning	18–22 %
P9. Kvävedioxid	Frisk luft	<20,1 %
P1. God ekologisk och kemisk status	Levande sjöar och vattendrag	10–16 %
P1. Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Ett rikt växt- och djurliv	4–14 %
P10. Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Levande sjöar och vattendrag	>10 %
P7. Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Storslagen fjällmiljö	>10 %
P4. Grön infrastruktur	Ett rikt växt- och djurliv	>10 %
P2. Jordbruksmarkens halt av föroreningar	Ett rikt odlingslandskap	>10 %
P1. Påverkan genom atmosfäriskt nedfall	Bara naturlig försurning	10 %
P1. Våtmarkstypernas utbredning	Myllrande våtmarker	~10 %

För sju preciseringar står tillståndspliktiga verksamheter för mer än en tredjedel av den sammanlagda miljö påverkan enligt bedömningen och för ytterligare fyra står dessa verksamheter för över 20 procent. För Påverkan på naturgrusavlagringar baseras bedömningen dels på att praktiskt taget alla grustäkter är tillståndspliktiga och dels på att övrig påverkan, exempelvis byggprojekt, till stor del är tillståndspliktig. Förorenade områden bedöms utifrån att det i tio undersökta län finns en ansvarig aktör i 74 % av de områden som i Sverige har bedömts ligga i riskklass 1 (av totalt 365 områden). Detta är förvisso tillståndspliktiga verksamheter även om själva förekomsten av förorenade områden i sig inte är tillståndspliktig. För många av de övriga preciseringarna med hög påverkan enligt tabell 5 handlar det om att tillståndspliktiga verksamheter, såsom industrier och i vissa fall reningsverk, står för en stor andel av de totala utsläppen – exempelvis preciseringarna inom *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning* och *Frisk luft*. I några fall utgör exploatering av naturmark inklusive vattenregleringar en bidragande orsak till att tillståndspliktiga verksamheter anses utgöra en signifikant påverkan på preciseringar inom *Levande sjöar och vattendrag*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. En utförligare redovisning av beräkningar och resultat från kvantifieringen finns i Lindblom & Malmaeus (2020).

3.3 Hur behandlas miljö kvalitetsmålen i MKB och tillståndsprocesser i praktiken?

För att belysa hur och i vilken utsträckning miljö kvalitetsmålen hanteras i MKB och påverkar tillståndsprocesserna har en genomgång av ett antal MKB-dokument genomförts, och i intervjuer med en rad aktörer har frågor ställts kring dessa teman. I följande avsnitt presenteras resultat från dokument- och intervjustudierna.

3.3.1 En genomgång av MKB-dokument

Genomgången omfattade en detaljgranskning av 13 MKB-dokument. Detta utgör naturligtvis ett begränsat urval av de hundratals MKB som årligen genomförs i Sverige²⁶. I kombination med intervjumaterial (se nästa avsnitt) bidrar genomgången inte desto mindre till att belysa den rådande situationen. De sektorer som granskats är vägar (3), vindkraft (2), förbränningsanläggningar (2), vattenverksamhet (2, en bro och ett översvämningsskydd), kommunala reningsverk (2) samt gruvor och täkter (2, en järnmalmgruva och en torvtäkt). Urvalskriterier var dels att en bredd av verksamheter eftersträvades samt att de verksamhetstyper skulle vara representerade som bedömts ha stor potentiell påverkan på något eller några miljö kvalitetsmål utifrån preliminära resultat i andra delar av projektet. En granskningsmall upprättades där följande frågor adresserades:

1. Benämns miljö kvalitetsmålen och i så fall vilka miljö kvalitetsmål?
2. Benämns Generationsmålet?
3. Finns argumentering för val av inkludering av vissa miljö kvalitetsmål?
4. Finns argumentering för val av exkludering av vissa miljö kvalitetsmål?
5. Finns beskrivning, diskussion eller problematisering om projektets påverkan på miljö kvalitetsmålen?
6. Finns diskussion om projektets kumulativa påverkan tillsammans med andra aktiviteter på miljö kvalitetsmålen?
7. Identifieras och beskrivs de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på:
 - a. Människor
 - b. Djur
 - c. Växter
 - d. Mark
 - e. Vatten
 - f. Luft
 - g. Klimat
 - h. Landskap
 - i. Kulturmiljö

²⁶ Lindblom & Rodéhn, 2008

- j. Hushållning med mark
- k. Hushållning med vatten
- l. Hushållning med den fysiska miljön i övrigt
- m. Hushållning med material, råvaror och energi

Frågorna besvarades dels med Ja eller Nej i granskningsmallen, men dessutom analyserades texten i de olika dokumenten med avseende på dessa frågeställningar. De viktigaste slutsatserna från granskningen av dokumenten följer nedan.

3.3.1.1 PÅVERKADE MILJÖKVALITETSMÅL REDOVISAS OFTAST

I samtliga utom en av de granskade MKB-dokumenterna redovisas påverkan på miljö kvalitetsmål. Redovisningen är olika detaljerad i olika dokument och återfinns ofta i slutet av dokumentet efter att projektets miljöpåverkan beskrivits utifrån andra utgångspunkter än miljö kvalitetsmålen.

”Sammantaget bedöms den planerade verksamheten inte påverka måluppfyllelsen för de nationella och regionala miljö kvalitetsmål som är relevanta.” (ur MKB för järnmalmshöggruva)

3.3.1.2 RESONEMANG OCH ARGUMENTERING FÖR EXKLUDERING AV MILJÖKVALITETSMÅL SAKNAS OFTAST

Påverkan på miljö kvalitetsmålen redovisas mer eller mindre utförligt i de fall utföraren anser detta relevant. För miljö kvalitetsmål som inte redovisas argumenteras antingen kortfattat eller inte alls varför redovisning av dessa utesluts.

3.3.1.3 EN NÄRMARE BESKRIVNING, DISKUSSION ELLER PROBLEMATISERING AV MILJÖKVALITETSMÅLENS KOPPLING TILL PROJEKTET SAKNAS OFTAST

Endast i två av de granskade dokumenten (MKB för väg respektive torvtäkt) nämns någon av miljö kvalitetsmålens preciseringar, i övriga fall är projektets påverkan på miljö kvalitetsmålen tämligen översiktlig. Bedömningen av påverkan på miljö kvalitetsmålen är i allmänhet kvalitativ och utgår inte ifrån en analys av miljö kvalitetsmålen utan snarare utifrån den identifierade miljöpåverkan från projektet och hur denna kan tänkas koppla till respektive miljö kvalitetsmål.

3.3.1.4 VISS REDOVISNING ELLER DISKUSSION OM KUMULATIVA EFFEKTER FÖREKOMMER I FLERA DOKUMENT, MEN KOPPLING TILL MILJÖKVALITETSMÅLEN SAKNAS

Kumulativa effekter hanteras uttryckligen i ett särskilt kapitel i en MKB för vindkraft. Likaså finns en del beskrivningar kring kumulativ påverkan från olika verksamheter i anslutning till verksamheten i MKB för järnmalmshöggruvan. I ytterligare några fall finns en del andra verksamheters påverkan beskrivna vilket tyder på en viss förståelse för att kumulativa effekter kan förekomma.

3.3.1.5 INDIREKT HANTERAS PÅVERKAN OCH KOPPLING TILL MILJÖKVALITETSMÅLEN GENOM ATT PÅVERKAN PÅ DJUR, VÄXTER, MÄNNISKOR ETC. RELATIVT UTFÖRLIGT REDOVISAS I MKB-DOKUMENTEN

I enlighet med miljöbalkens intention att beskriva den direkta eller indirekta miljöpåverkan som en verksamhet eller åtgärd kan ha hanteras en rad aspekter i samtliga MKB med potentiell betydelse för miljö kvalitetsmålen. Det innebär att mycket av den information som skulle behövas för att analysera tillståndspliktiga verksamheters påverkan på miljö kvalitetsmålen finns tillgänglig i befintliga MKB-dokument.

3.3.2 Uppgifter från intervjuer

Information baserad på erfarenheter av hur miljö kvalitetsmålen hanteras i MKB erhöles från det intervjumaterial som tidigare beskrivits (avsnitt 2). Frågor som ställts till informanterna berörde vilken påverkan tillståndspliktiga verksamheter anses ha på uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen; när, var och hur miljö kvalitetsmålen kommer in i tillståndprocesserna; vilka krav som ställs på MKB i relation till miljö kvalitetsmålen; samt förslag på förbättringar gällande hanteringen i MKB. I den andra intervjuomgången ställdes även frågor kring hur aktörer bättre kan involveras i miljö målsarbetet och hur miljö målssystemet kan förbättras i olika avseenden.

3.3.2.1 MILJÖKVALITETSMÅLEN HANTERAS ÖVERSIKTLIGT OCH OFTA PLIKTSKYLDIGT I MKB OCH TILLSTÅNDSPROCESSER

Under intervjuerna framgick att miljö målssystemet tillämpas begränsat inom MKB och tillståndprocesserna idag. Generellt kan sägas att tillståndsansökan till länsstyrelsen i regel innehåller mycket text om vad miljö kvalitetsmålen är och vad som står i texterna, samt en liten beskrivning om att den sökta verksamheten inte har någon påverkan. Tillståndsprövningen handlar mycket om villkorssättning snarare än om tillåtlighet, och miljö kvalitetsmålen kommer ofta in sent i processerna. Konsulterna använder ofta mallar för MKB som styr att man tar upp dem, men de ger ingen ledning hur miljö kvalitetsmålen ska användas i bedömningen. Flera informanter menar dock att miljö kvalitetsmålen ändå hanteras indirekt genom mer konkreta miljöfrågor.

”De blir ganska översiktligt hanterade, som att vi måste ha med dem. Som ’vi gör det genom att ta med en beskrivning av miljö målen där på slutet och så får vi med det.’” (MKB-konsult)

3.3.2.2 LÄNSSTYRELSENA EFTERFRÅGAR INTE MER UTREDNING OM MILJÖKVALITETSMÅLEN

Tillsynsmyndigheterna ställer sällan frågor om miljö målshantering och miljö kvalitetsmålen upplevs inte spela någon väsentlig roll för bedömningar av MKB. Då de inte upplevs som avgörande för beslutet så lägger ingen av parterna så mycket tid och möda på dem. Vidare upplevs miljö kvalitetsmålen som

abstrakta, ”fluffiga”, och svåra att förhålla sig till, särskilt jämfört med de mer specifika konsekvensbedömningar som det finns en standard för.

”Vi som myndighet får ibland frågan vad ansökningshandlingarna ska innehålla. Vi skulle alltså kunna belysa behovet, men vi gör det inte.”
(Utredare vid statlig myndighet)

En återkommande synpunkt gäller också juridiken och att systemet med miljö-kvalitetsmålen kan vara underutnyttjat i tillståndsprocessen. Orsakerna till detta kan vara flera. Så som systemet ser ut idag så ska miljö-kvalitetsmålen beaktas i tillståndsprocessen, men de är inte bindande. De ska alltså vara vägledande eller ledande mot målet. En miljöjurist menade att det måste bli tydligare hur miljö-kvalitetsmålen kopplar till den faktiska lagstiftningen via 1 kap 1§ eller de allmänna hänsynsreglerna i Miljöbalken. I prövningarna pratar man om de stora miljö-kvalitetsmålen, men miljöjuristen tror att de skulle få mer genomslag i en prövning om man bröt ner Miljö-kvalitetsmålen på delmålsnivå, eftersom det skulle göra det mer konkret.

3.3.2.3 OLIKA SYN PÅ MILJÖKVALITETSMÅLEN SOM ETT VERKTYG I MKB-ARBETET

I många fall uppfattar informanterna inte den begränsade betydelse miljö-kvalitetsmålen har i MKB och tillståndsprocesser som ett problem. Det före-kommer dock önskemål om att länsstyrelserna skulle ställa högre krav och diskutera miljö-kvalitetsmålen vid samråd och godkännande. Detta har även lyfts i Balfors et al. (2018), där man studerat strategiska miljöbedömningar. Informanterna tycker vidare att det vore viktigt att miljö-kvalitetsmålen kom in tidigare i processerna. En MKB-konsult höll med om att miljö-kvalitets-målen inte är något som genomsyrar en MKB, men tycker ändå att miljö-kvalitetsmålen är bra. De beskriver vart vi vill och vad vi ska ha som mål.

”Jättebra med miljö-kvalitetsmålen, det är en bra ram för vad Sverige vill uppnå när det gäller miljön. Knöligt att applicera direkt i tillstånds-processen. Det är svårt att utvärdera det enskilda projektet direkt mot miljö-målsformuleringarna, med tanke på storleken på projektet och att miljö-kvalitetsmålen är mer generella.” (MKB-konsult)

Under intervjuerna framkom det att miljö-kvalitetsmålen beaktas i tillstånds-processerna även om det inte aktivt hänvisas till dem. Flera informanter menade att man kan förutsätta att alla aktörer som finns med i processen (intresseorganisationer, myndigheter osv), medvetet eller omedvetet, agerar i förhållande till miljö-kvalitetsmålen. Ett flertal informanter nämner även andra ”verktyg” som används i tillståndsprövningen, exempelvis skadelind-ringshierarkin eller förvaltningspolitiska styrmedel som NO_x-avgiften och EU-direktiv, vilket gör att man följer intentionerna med miljö-kvalitetsmålen, utan att direkt hänvisa till dem.

”Det inte är miljökvalitetsmålen som är styrande, det är [EU-]direktiven. Men eftersom dessa är en del av våra miljökvalitetsmål så har vi ju länken där.” (Handläggare vid statlig myndighet)

När det gäller målmanualerna är det i många fall generellt beskrivet vad man undersöker och fokus är utvärdering. Därför kan det vara svårt att direkt använda detta som underlag eller stöd vid upprättandet av MKB eller i andra tillståndprocesser. I målmanualerna framgår vilka faktorer man studerar, så om påverkan kan uppkomma på någon av dessa faktorer skulle det kunna vara relevant att ange i en MKB. Målmanualerna kan alltså ses som stöd för vad som ska ingå i redovisningen av miljökvalitetsmål i tillståndprocesser men kan behöva förtydligas, förenklas, men framförallt göras mer tillgängliga. Målmanualerna ger en större förståelse för miljökvalitetsmålen syfte och vad de inkluderar. Det finns en möjlighet till kunskapsspridning om dessa tillgängliggörs via hemsidan sverigesmiljomal.se.

3.3.2.4 UTMANINGAR MED ATT TILLÄMPA MILJÖKVALITETSMÅLEN I TILLSTÅNDSPROCESSEN

En stor utmaning med att tillämpa miljökvalitetsmålen i tillståndprocessen är kumulativa effekter och ”de små stegens tyranni”, ett uttryck som användes av ett flertal respondenter vid intervjuerna. Utmaningen ligger i att det är svårt att veta var gränsen går, dvs. när är det just den här exploateringen som blir avgörande?

”Problemet med tillståndprocesser är ’de små stegens tyranni’. En kraftledning stjälper inte i sig ett miljömål men kanske många tillsammans.” (MKB-konsult)

Under intervjuerna framkom det att det saknas instrument för att göra en kumulativ bedömning och föra in det i den enskilda prövningen. När det gäller de stora prövningarna så har man större resurser, men en informant uttryckte en oro angående de små prövningarna och menade att det är där vi har de största utmaningarna för att få systemet att fungera.

Ytterligare en utmaning är att högre krav på hänsyn till miljökvalitetsmålen kan leda till längre tillståndprocess. En handläggare vid en statlig myndighet nämnde att effektivitet kan definieras i olika aspekter, samt att en utredning från 2015²⁷ konstaterat att tillståndprocesserna är ineffektiva som process.

”Processer kunde pågå i jättemånga år, om det gällde till exempel gruvsdrift, eller raffinaderiverksamhet som i Nynäshamn, olika miljökonsekvensbeskrivningar, men sedan en minut i tolv kunde någon överklaga. Det var delar i processen som skulle kunna underlättas och vara mer effektiva.” (Handläggare vid statlig myndighet)

²⁷ SOU 2015:43

En handläggare vid en miljöprövningsdelegation nämnde att de krav som ställs på länsstyrelsen och miljödomstolen ofta är att handläggningstiden ska vara kortare, men om man ställer högre krav på att tillämpa miljökvalitetsmålen leder det till längre tillståndsprocesser. Det skulle i så fall innebära att verksamhetsutövare behöver mer tid för att beskriva sin verksamhet och miljödomstolen behöver mer tid för att kontrollera att de uppfyller kraven.

Ännu en utmaning med Miljökvalitetsmålen i tillståndsprocessen är att de globala hållbarhetsmålen (SDG) i Agenda 2030 har fått stort genomslag. Ett par informanter nämnde att de upplever att fokus nu är de globala hållbarhetsmålen. En framtida utmaning är alltså att det blir många mål att relatera till i tillståndsprocessen, inte bara miljökvalitetsmålen, utan även Agenda 2030 och Hållbarhetsmålen (SDG). Sveriges regering har emellertid klargjort att de svenska miljökvalitetsmålen i Sverige utgör den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen.

Mållkonflikter hanteras i hög grad i tillståndsprocesser, men en informant menade att riksdagen och regeringen inte är tydlig med hur man ska väga mållkonflikter. Rådigheten skiljer sig markant mellan många av miljökvalitetsmålen, vilket bl.a. har att göra med frågans natur (exempelvis havet jämfört med fjällen). För havsmiljöfrågorna är den nationella rådigheten delvis inskränkt till följd av EU-direktiven.

3.3.3 Sammanfattning

Resultaten från granskningen av MKB-dokument och intervju svaren ger en tämligen samstämmig bild kring miljökvalitetsmålen betydelse i tillståndsprocesserna och att dessa i en konkret mening har en underordnad betydelse jämfört med andra aspekter i prövningarna. Inte desto mindre finns miljökvalitetsmålen omnämnda i de flesta av de MKB-dokument som ingått i studien och enligt flera informanter är de viktiga för inriktningen på miljöarbetet, åtminstone indirekt. Med tanke på den signifikanta påverkan de tillståndspliktiga verksamheterna i många fall har på uppfyllandet av miljökvalitetsmålen finns dock en betydande förbättringspotential både vad gäller miljömålssystemet och tillståndsprocesserna. I rapportens följande delar kommer möjligheterna att utveckla dessa att behandlas.

Den bild som råder kring miljökvalitetsmålen och MKB syns även inom infrastrukturplaneringen. Larsson et al. (2020) har studerat miljökvalitetsmålen roll i infrastrukturplanering. Miljökvalitetsmålen har inget större genomslag i infrastrukturplaner på nationell, regional och kommunal nivå, bland annat på grund av att de inte anses viktiga, är otydliga eller motstridiga. I de fall miljökvalitetsmålen är inkluderade i MKB får de dåligt genomslag i planeringen på nationell nivå. Dessutom anses miljökvalitetsmålen vara viktiga men har dålig praktisk anknytning och det råder osäkerhet kring hur man ska arbeta med dem. De är inte konkret hur klimatmålet ska nås inom trafikplaneringen. Inte heller hur de ska tolkas eller följas upp.

4 Utveckling

De utvecklingsmöjligheter som beskrivs i följande sektioner bygger på olika men kompletterande antaganden. Enligt det första utvecklingsspåret (4.1) skulle miljökvalitetsmålen kunna tillämpas bättre i tillståndprocesserna om själva utformningen av miljömålssystemet förbättrades. I det andra spåret (4.2) är utgångspunkten att utformningen av både miljökvalitetsmålen och miljöbalken i sig ligger fast men att utfallet kan förbättras med hjälp av processens aktörer. I de därpå följande sektionerna följer en analys av hur miljö-rättsliga instrument (4.3) och villkor vid tillståndsgivning (4.4) skulle kunna utnyttjas för att bättre bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen.

4.1 Miljömålen – reformera preciseringar och utforma bedömningsgrunder

4.1.1 Möjligheter till uppdatering av miljökvalitetsmålen

I det här avsnittet ställer vi oss frågan hur utformningen av miljökvalitetsmålen i sig kan påverka förutsättningarna för att tillämpa dem i MKB- och tillståndprocesserna. Miljömålssystemet har reviderats flera gånger i olika syften, också i syfte att göra miljökvalitetsmålen mer uppföljningsbara. Inte desto mindre har den genomförda kartläggningen funnit indikationer på att miljökvalitetsmålen alltså spelar en underordnad betydelse i tillståndprocesser. I de intervjuer som genomförts inom MERIT-projektet har det bland annat framgått att många visserligen ser miljökvalitetsmålen som vägledande på ett allmänt plan men en vanlig slutsats, exempelvis inom ramen för MKB, är att ett enskilt projekt endast har liten eller ingen påverkan på miljökvalitetsmålen. En synpunkt som framfördes var att miljökvalitetsmålen behöver bli mer preciserade för att få en mer aktiv roll i tillståndsprövningen, och att det bättre och tydligare behöver framgå vad som faktiskt ska uppnås för att målen ska vara uppfyllda.

Det faktum att miljökvalitetsmålen inte har en framträdande plats i MKB och att miljö tillstånd sällan utformas med hänsyn till miljökvalitetsmålen indikerar att de är svåra att tillämpa i sin nuvarande form. Mot den bakgrunden undersöker vi förutsättningarna för att formulera om eller komplettera miljökvalitetsmålen och deras preciseringar för att öka tillämpbarheten i MKB- och tillståndprocesser i syfte att de senare också ska kunna bidra till måluppfyllnaden.

Hur miljökvalitetsmålen bäst bör följas upp har varit en fråga för diskussion bland annat i Naturvårdsverkets rapport ”Miljömålen på ny grund”²⁸. Arbetet med målmanualer som tidigare beskrivits i denna rapport är ett led i detta arbete. Som utgångspunkt för preciseringarna har regeringen i samband

²⁸ Naturvårdsverket, 2011

med att dessa ursprungligen formulerades fastslagit att dessa ska ”ange ett miljötillstånd, vara åtgärdsneutrala, inte för omfattande och så långt som möjligt vara likartat utformade”. De förslag som diskuteras i det följande är förenliga med denna utgångspunkt.

Under arbetet med detta projekt har det framkommit ett flertal förslag på hur miljömålssystemet skulle kunna förbättras för att fungera bättre i samband med MKB- och tillståndprocesserna. Förslagen har framkommit i samband med intervjuer och seminarier liksom i vårt interna arbete. Den följande sammanfattningen av förslag är vårt försök att syntetisera och konkretisera några av dessa förslag.

4.1.1.1 HARMONISERA MILJÖKVALITETSMÅLENS PRECISERINGAR TILL EN ENHETLIG NIVÅ

Preciseringarna i miljömålssystemet är formulerade på olika nivå bland annat avseende graden av konkretion. De kanske allra mest konkreta och uppföljningsbara preciseringarna finns under miljökvalitetsmålet *Frisk luft* där samtliga tio preciseringar är siffersatta – till exempel ”Halten av bensen överstiger inte 1 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde”. Betydligt mindre precisa är preciseringar om hotade arter, bevarade natur- och kulturmiljövärden och friluftsliv inom de naturtypsanknutna miljökvalitetsmålen, såsom ”Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad”. Emmelin & Cherp (2016) delar upp de svenska miljökvalitetsmålen i två grupper i enlighet med detta och kallar den första gruppen för vetenskapliga mål och den andra för visionära mål. De vetenskapliga målen inkluderar nio miljökvalitetsmål varav flertalet till stor del baseras på halter av kemiska ämnen från växthusgaser till övergödande ämnen men där ingår också Säker strålmiljö, *Grundvatten av god kvalitet* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Dessa mål är satta enligt principen ”vad naturen tål”. De övriga sju, som omfattar de naturtypsanknutna målen, är i stället satta enligt principen ”vad samhället vill uppnå”²⁹. De vetenskapliga målen är rimligen enklare att utvärdera och följa upp, men är å andra sidan mindre heltäckande. Att uppfylla de tio preciseringarna inom *Frisk luft* är i sig inte tillräckligt för att nå själva miljökvalitetsmålet att ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas”, eftersom det finns andra faktorer än de tio som ryms inom preciseringarna som kan äventyra målet. De åtta preciseringarna under *Storslagen fjällmiljö* är förmodligen mer heltäckande i det avseendet. En harmonisering av preciseringarna skulle kunna bidra till en ökad förståelse för innebörden av miljökvalitetsmålen och, i förlängningen, en ökad tillämpbarhet inom MKB- och tillståndprocesserna.

²⁹ Den uppdelning som föreslås av Emmelin & Cherp (2016) är inte helt tillämpbar om den i stället baseras på miljökvalitetsmålen olika preciseringar.

4.1.1.2 KOMPLETTERA MILJÖKVALITETSMÅLENS PRECISERINGAR MED BEDÖMNINGSGRUNDER SOM KONKRET FASTSLÅR VAD SOM GÄLLER FÖR ATT EN PRECISERING SKA ANSES VARA UPPNÅDD

Edvardsson & Hansson (2005) menar att miljömål både behöver guida och motivera aktörer för att vara effektiva, och påpekar att många av de svenska miljökvalitetsmålen är otydliga eller svåra att mäta och utvärdera vilket därmed gör dem mindre effektiva. En möjlighet är att låta preciseringarna definiera vad som principiellt ska uppnås för att respektive miljökvalitetsmål ska anses vara uppnått, och att komplettera preciseringarna med bedömningsgrunder för att i praktiken kunna utvärdera målen. Detta skulle potentiellt kunna bidra till att miljökvalitetsmålen upplevs som mindre diffusa och därmed möjliga att förhålla sig till också i en tillståndsprocess. I praktiken bygger redan ett antal preciseringar inom exempelvis *Frisk luft*, Levande sjöar och vattendrag samt *Hav i balans* på miljökvalitetsnormer (MKN) som är fastställda genom lagstiftning. Rättsligt har MKN en betydligt mer direkt styrande verkan än preciseringar inom miljökvalitetsmålen (se vilket avsnitt 4.3), men som grund för utvärdering av de preciseringar som inte grundas på miljökvalitetsnormer kan normer sättas som inte är juridiskt definierade (nivåerna för preciseringarna inom *Frisk luft* avviker som tidigare påtalats exempelvis från miljökvalitetsnormerna enligt EU:s luftdirektiv).

Kemiska och fysikaliska normer är relativt enkla att definiera tydligt, medan biologiska och ekologiska bedömningsgrunder är svårare. Inte desto mindre finns det ett antal statusindikatorer att bygga vidare på. Exempel på sådana är bevarandestatus för naturtyper och arter enligt bilaga 1 i Art- och habitatdirektivet samt Fågeldirektivet. Dessa kan uttryckas i termer av arealer (exempelvis av betesmark, slåtterängar, våtmarkstyper) och tillstånd (exempelvis av fiskebestånd i hav). För ekosystemtjänster, grön infrastruktur, kulturvården och friluftsliv saknas idag ansatser till bedömningsgrunder. Utöver detta är många indikatorer och utvärderingsmått under utveckling. Ett givet dilemma gällande såväl växt- och djurarter som kemiska ämnen är det mycket stora antal som potentiellt behöver bedömas. I båda fallen behöver bedömningsgrunder bygga på kunskaper om tillståndet i miljön och kontinuerlig uppdatering i takt med ökad kunskap. Begrepp som ”tillräcklig genetisk variation” och ”återställda livsmiljöer” behöver definieras tydligare. Den nolltolerans som förekommer i vissa nuvarande preciseringar – beträffande främmande arter och genotyper, samt genetiskt modifierade organismer – är i sammanhanget principiellt enkla att följa upp.

Den principiella skillnaden mellan indikatorer som redovisas och mäts och bedömningsgrunder är att de senare specifikt anger om en miljömålsprecisering är uppfylld eller inte, medan en indikator mer indirekt belyser hur det går för en miljömålsprecisering. De målmanualer som utvecklats under senare år (se avsnitt 3.1) tyder på en ambition hos miljömålsansvariga myndigheter att utvärdera miljökvalitetsmålen med hjälp av en stor bredd av indikatorer. Detta genererar potentiellt en stor mängd information, men riskerar samtidigt att förstärka intrycket av att det inte är särskilt tydligt vad som

behöver uppnås för att miljö kvalitetsmålen ska vara uppfyllda. Det innebär därmed svårigheter för aktörer att förhålla sig till miljö kvalitetsmålen och kan vara problematiskt i ett MKB- och tillståndsperspektiv. Ett system med bedömningsgrunder skulle lämpligen utformas utifrån en mer renodlad bild av vad som behöver uppnås.

4.1.1.3 BRYT NER MILJÖKVALITETSMÅLEN I REGIONALA MÅL OCH/ELLER BRANSCH- ELLER SEKTORSVISA TIDSATTA MÅL PÅ ETT MER SYSTEMATISKT SÄTT ÄN VAD SOM GÖRS IDAG

För tillämpning inom MKB- och tillståndsprocesser skulle i många fall också regionala mål och uppföljningar öka möjligheten att bedöma påverkan ifrån en enskild verksamhet i en mindre geografisk kontext. Nuvarande regionala uppföljning av miljö kvalitetsmålen är i detta avseende främst ett underlag till den nationella rapporteringen men skulle kunna utvecklas till att i större utsträckning vägleda det regionala miljöarbetet. Att bedöma en verksamhets påverkan i förhållande till den totala påverkan inom en viss kategori kan ligga till grund för en rimlighetsbedömning. En sådan princip kan tillämpas både avseende miljö kvalitetsmålen preciseringar i sig och avseende etappmål och åtgärdsplaner.

För växthusgaser har på senare tid principen om Science Based Targets utvecklats³⁰. Kortfattat utgår principen ifrån ett vetenskapsbaserat mål för hur mycket utsläppen av växthusgaser behöver minska för att nå ett klimatmål. Företag och sektorer kan utifrån detta beräkna sin beskärda del av utsläppsminskningar baserat på sin andel av de totala utsläppen och sin ekonomiska betydelse. Liknande företags- eller sektorsvisa mål är tänkbara inom andra områden, både beträffande utsläpp och areell påverkan. Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som tas fram inom Vattendirektivet och Havsmiljödirektivet i syfte att nå God status med avseende på bedömningsgrunder, normer och indikatorer inom dessa system har potential att fungera också i tillståndsprocesser. Skulle åtgärdsplaner även tas fram i syfte att uppnå miljö kvalitetsmål skulle dessa också kunna ligga till grund för bedömning av miljö tillstånd om en verksamhet anses påverka förutsättningarna för sådana planer. Även kommunala översiktsplaner skulle kunna utnyttjas i syfte att bidra till miljö kvalitetsmålen uppfyllnad.

4.1.1.4 TA FRAM MALLAR OCH/ELLER CHECKLISTOR SAMT MER TILLGÄNGLIG OCH ÖVERSKÅDLIG INFORMATION OM HUR MYNDIGHETERNA UTVÄRDERAR MILJÖKVALITETSMÅLEN

Utöver bedömningsgrunder för själva miljö kvalitetsmålen och preciseringarna skulle också någon typ av vägledning, mallar eller checklistor för hur miljö påverkan lämpligen kan redovisas i förhållande till miljö kvalitetsmålen kunna vara användbart vid framtagande av MKB. Information om hur miljö kvali-

³⁰ Science based targets, Nd

tetsmålen utvärderas, i mer lättillgänglig form än befintliga målmanualer, skulle i det sammanhanget kunna vara en början eftersom detta idag till stor del förefaller vara okänt utanför de miljömålsansvariga myndigheterna. Likaså kunskap om vilka påverkanskällor som har störst betydelse för om miljökvalitetsmålen uppnås eller ej. Detta skulle exempelvis kunna göras inom ramen för Miljösamverkan Sverige³¹ som regelbundet tar fram gemensamma publikationer inklusive mallar och vägledningar för Länsstyrelsen, exempelvis med avseende på bedömningar gällande betydande miljöpåverkan i samband med tillståndsprövning.

4.1.2 Synpunkter på att förändra miljömålssystemet

I det följande redovisas en del av de synpunkter på att förändra miljömålssystemet som framkommit under intervjuerna i projektet (se vidare Bilaga 2).

Tillståndsprocesser är tidskrävande och innefattar många gånger ett omfattande underlag för att beskriva miljökonsekvenserna av verksamheten. För att effektivisera tillståndsprocessen, utan att ge avkall på miljöfrågorna, behöver det bli tydligt vad som efterfrågas i tillståndsprocessen, dvs vilka frågor man ska fokusera på och vilket underlag som behövs för det. En respondent efterlyser därför konkreta råd från Naturvårdsverket om hur man ska tillämpa miljökvalitetsmålen i tillståndsprocesser. Nationella råd skulle även underlätta för de olika Länsstyrelserna att tillämpa likartade krav.

”Det enda sättet att miljömålen ska få större inflytande är att det blir juridiskt bindande att följa dem och att de faktiskt ska uppfyllas.”
(Handläggare, Miljöprövningsdelegationen, Länsstyrelsen)

Under intervjuerna framgick att det i tillståndsprocessen skulle behöva vara högre krav på att uppfylla miljökvalitetsmålen för att det ska få effekt, exempelvis via lagkrav, att de rättsliga instanserna (domstolarna) förtydligade vikten av miljökvalitetsmålen i prövningen samt resonerade om miljökvalitetsmålen i domskälen och kopplar det till Miljöbalkens lagstiftning.

”Det behöver kanske inte bli så mycket mer från underlaget från verksamhetsutövaren men det vilar ju på domstolen att ta in det i sin bedömning om man kan meddela tillstånd eller inte, eller vad det ska vara för villkor för den delen.” (Miljöjurist, Naturvårdsverket)

En miljöjurist konstaterade att det är svårt att tolka portalparagrafen i förhållande till hållbar utveckling av miljökvalitetsmålen. Ett förslag som framkom var att man skulle kunna analysera om det är lämpligt att förtydliga 1 kap 1§ i Miljöbalken och koppla det tydligare till miljökvalitetsmålen i lagtexten, särskilt mot bakgrund av att resultaten i detta projekt tyder på att

³¹ Miljösamverkan Sverige, nd

miljökvalitetsmålen i mycket liten utsträckning är närvarande i tillståndsprovningar och MKB.

Under intervjuerna framgick det att kunskapen om miljökvalitetsmålen behöver göras mer lättillgänglig. Många tycker att miljökvalitetsmålen är för otydliga och man efterfrågar mer specifika mål. En del respondenter menade att miljökvalitetsmålen behöver bli mer preciserade för att få en mer aktiv roll i tillståndsprovningen och att det är troligt att miljökvalitetsmålen skulle tillämpas mer i tillståndsprocessen om de var mer inriktade på att kunna tillämpas i enskilda projekt. En respondent nämnde att projektmål kan vara ett sätt att konkretisera de nationella miljökvalitetsmålen till mer konkreta hänsynsmål.

”Det viktiga är väl kanske att man kan omsätta målen i det regionala, lokala perspektivet i det som berör projekt.” (Handläggare, Trafikverket)

Ett förslag som framkom var att man skulle kunna jobba med olika nivåer, där den övergripande nivån kan tillåtas vara mer visionär och beskriver vad man vill åstadkomma. Därefter kan miljökvalitetsmålet konkretiseras ner med steg hur man kan komma dit.

Miljökvalitetsmålen är olika till sin natur. Det gynnar inte miljön med förenklingar och att försöka göra målen så lika som möjligt. Varje miljökvalitetsmål skulle därför behöva analyseras var för sig med avseende på vilka övriga styrmedel som finns och vilken nationell rådighet vi har. Det finns helt enkelt en risk att miljökvalitetsmålen blir begränsande och tar bort det visionära om man konkretiserar dem för mycket. Under intervjuerna framgick det att det skulle vara svårt och kräva mycket arbete att komplettera miljömålsystemet med någonting som liknar MKN för olika typer av miljömålspreciseringar, och det är inte ens möjligt för alla miljökvalitetsmål. Om man ska göra det så är det bäst att börja med de mest prioriterade miljökvalitetsmålen och viktigt att sätta arbetet i förhållande till om man tror att det kan få effekt. En respondent föreslog att man i så fall kunde göra en förstudie för att få en uppfattning om det är möjligt att genomföra och hur mycket tid och resurser som skulle krävas, innan man sätter igång ett omfattande arbete för alla preciseringar för alla mål. Förslagsvis kan man i så fall börja med en typ av preciseringar som förekommer i flera miljökvalitetsmål (exempelvis friluftspreciseringar och grön infrastruktur) som man därefter kan tillämpa för miljökvalitetsmål som har den typen av precisering.

”Miljömålen har ju en annan tillämpning än provning, så man måste ha det bredare perspektivet. De kanske fyller sin funktion bättre på ett vidare sätt i andra sammanhang, även om det passar lite sämre i just provning.” (Miljöjurist, Naturvårdsverket)

En respondent nämnde att miljökvalitetsmålen skulle kunna konkretiseras utifrån olika styrmedel, dvs. att man för respektive mål analyserar vad provningen har för betydelse för just det miljökvalitetsmålet. Men det är inte för

alla miljö kvalitetsmål där prövningen i miljöbalken är det viktigaste verktyget (se vidare avsnitt 4.3).

En respondent menade att prövningen är en del, men inte hela lösningen, för industrins del att bidra till uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen och att denna del är tillräckligt viktig för att man inte ska släppa den. Respondenten nämnde också att det för industrin även finns andra instrument som är väl så effektiva, exempelvis NO_x-avgiften, och kanske kommer nya instrument som också är effektiva för att nå miljö kvalitetsmålen.

”En intressant aspekt är att man medger större utsläpp genom en tillståndsprövning medan andra styrmedel är till för att man ska förhindra att det blir utsläpp.” (Miljöjurist, Naturvårdsverket)

Under intervjuerna menade en miljöjurist att tillståndsprocessen skulle kunna effektiviseras, utan att ge avkall på miljöfrågorna, om domstolarna var tydligare med de relevanta frågorna. Miljöjuristen föreslog s.k. materiell processledning, som en möjlig väg framåt, dvs att domstolen blir mycket mer styrande i processen för att vägleda ärendet i sådant skick att det går att antingen avvisa eller avgöra. Det kan till exempel omfatta vilka frågor man ska fokusera på och vilket underlag som behövs till det.

4.1.3 Sammanfattande bedömning

När det gäller harmonisering av preciseringar inom miljö målssystemet lyfts i intervjuer att det visionära angreppssättet är uppskattat samtidigt som ett mer konkret arbetssätt, exempelvis genom att införa delmål, kan göra att preciseringarna och miljö kvalitetsmålen prioriteras högre. Genom att harmonisera preciseringarna kan förståelsen för miljö kvalitetsmålen och hur de ska tillämpas i tillståndsprocessen öka. Risken finns att mer visionära mål och uppföljningsmått inte följs i samma utsträckning som de mer konkreta. Samtidigt lyfts vikten av att miljö kvalitetsmålen är mer visionära och att man begränsar detta genom att göra dem mer precisa. Konkreta indikatorer existerar för flertalet preciseringar exempelvis i existerande målmanualer. Dessa bör dock även fortsättningsvis ses som bedömningsgrunder snarare än som preciseringar.

Det finns alltså stöd bland aktörer för att miljö kvalitetsmålen på en övergripande nivå bör vara visionära, samtidigt som flera informanter menade att miljö kvalitetsmålen behöver bli mer preciserade för att få en mer aktiv roll i tillståndsprövningen och att det är troligt att miljö kvalitetsmålen skulle tillämpas mer i tillståndsprocessen om de var mer inriktade på att kunna tillämpas i enskilda projekt. Därmed skulle en naturlig ansats vara att förse systemet med konsekventa bedömningsgrunder. Flera informanter menar dock att det skulle vara svårt och kräva mycket arbete att komplettera miljö målssystemet med någonting som liknar MKN för olika typer av miljö målpreciseringar, och det är inte ens möjligt för alla miljö kvalitetsmål. Det finns i så fall behov av att börja med de mest prioriterade miljö kvalitetsmålen, en förstudie för att

få en uppfattning om vad som är möjligt och vilka resurser som skulle krävas föreslogs. Förslagsvis kan man i så fall börja med en typ av preciseringar som förekommer i flera miljökvalitetsmål, eller preciseringar som potentiellt har stor operativ betydelse exempelvis inom tillståndsprocesser.

En harmonisering av de indikatorer som förekommer i målmanualer och på sverigesmiljomal.se behöver genomföras då det framkommit under projektet att dessa inte stämmer överens. Vidare behöver vissa mål och begrepp konkretiseras eller förklaras i större utsträckning. Det gäller exempelvis ”naturliga tillstånd”, ”tillräcklig genetisk variation” och ”återställda livsmiljöer” som förekommer för en rad miljökvalitetsmål. Det är möjligen svårt, men knappast omöjligt att kvantifiera biologiska kriterier, exempelvis i termer av arealer.

Vad gäller nedbrytning av mål på regional nivå eller sektornivå så framkommer ingen tydlig bild bland respondenter, men ett antal synpunkter kring möjligheten att relatera enskilda verksamheter till konkreta mål har noterats. Andra studier lyfter också problemet att relatera lokal miljöpåverkan till nationella mål³². Vi bedömer således att detta kan vara en framkomlig väg men sannolikt behövs olika typer av konkretiseringar göras för olika mål och detta behöver utredas vidare.

Slutligen är konkreta råd från Naturvårdsverket eller annan myndighet kring hur miljökvalitetsmålen bör tillämpas i tillståndsprocesser uppenbarligen efterfrågade, både bland länsstyrelser och verksamhetsutövare. Där efterlyses såväl tydligare riktlinjer kring vilka frågor som bör vara i fokus som vilket underlag som behöver tas fram. Vidare efterfrågas ökad kunskap om miljökvalitetsmålen som sådana, liksom kopplingen till Agenda 2030 och de globala utvecklingsmålen, vilket skulle kunna tillgodoses genom tydligare bedömningsgrunder.

4.2 Miljömålsnyckel – ett verktyg för att förenkla avgränsningen av vilka fördjupade miljömålsbedömningar som bör göras

4.2.1 Inledning

Trots att tillståndspliktiga verksamheter har en betydande påverkan på uppfyllandet av 12 av Sveriges nationella miljökvalitetsmål (se avsnitt 3.2) hanteras miljökvalitetsmålen generellt pliktskyldigt i specifika miljöbedömningar och MKB (se avsnitt 3.3). För att inkludera de samlade effekterna på miljökvalitetsmålen i erforderlig utsträckning är det önskvärt att dagens praktik för miljöbedömning av tillståndspliktiga verksamheter ändras. Det finns inget hinder mot att ge miljökvalitetsmålen större uppmärksamhet vid tillståndsprovningar. I 6 kap. 1 § miljöbalken anges att syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så

³² Persson, 2012; Larsson & Hanberger, 2016

att en hållbar utveckling främjas. Miljökvalitetsmålen är en konkretisering av hållbar utveckling. Med andra ord syftar miljöbedömningar bland annat till att uppfyllandet av dessa mål främjas, vilket bland annat framgår av Naturvårdsverkets vägledning om specifik miljöbedömning³³. Sammantaget skulle miljöbalkens effekt som styrmedel för att uppfylla miljökvalitetsmålen sannolikt stärkas om fler miljöbedömningar inkluderar den planerade verksamhetens påverkan på miljökvalitetsmålen jämfört med dagens praktik.

Ett hinder, som bland annat framförts under intervjuerna, är oron för att utvidgade avgränsningar för miljöbedömningen riskerar leda till mer omfattande och oöverskådliga processer. I syfte att motverka detta har vi tagit fram ett förslag till en ”miljömålsnyckel”. Miljömålsnyckeln relaterar påverkansstryck från olika sektorer till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen på regional basis. Den kan användas för att vägleda avgränsningen av vilka miljökvalitetsmål som bör stå i fokus i enskilda tillståndsprövningar.

Den övergripande målsättningen är att förslaget, om det genomförs, ska kunna minska de tillståndspliktiga verksamheternas samlade negativa effekter på Sveriges miljökvalitetsmål i de fall det är motiverat, genom att förändra rådande MKB-praktik. Målsättningen är att miljömålsnyckeln ska skapa en tydlig kedja, från det lokala till det nationella, där det tydligt framgår hur verksamhetens lokala miljöpåverkan genom sitt lilla bidrag påverkar även de nationella miljökvalitetsmålen. För att länka det lilla till det stora ger miljömålsnyckeln ett ramverk med hjälp av aktuell sektors påverkansstryck och aktuellt läns miljötilstånd. Den förändrade praktiken ska därigenom resultera i följande effekter:

- **Tillståndsgivande myndigheter** får underlag, inklusive MKB, som gör det möjligt att även beakta kumulativa effekter på de nationella miljökvalitetsmålen.
- **Verksamhetsutövare** kan förutse i vilka fall en fördjupad miljömålsbedömning kommer att efterfrågas.
- **Länsstyrelserna** kan enkelt prioritera vilka ansökningar som bör komma ifråga för fördjupade miljömålsbedömningar.

Utöver de övergripande avgränsningar som gäller för MERIT i stort (bland annat avseende ingående miljökvalitetsmål och definition av tillståndspliktiga verksamheter) har följande specifikationer satts upp. Det föreslagna arbetssättet ska:

- Vara förutsägbart, transparent och effektivt med avseende på vilka miljömålsbedömningar som prioriteras.
- Kunna integreras i ordinarie miljöbedömningsprocess.
- Bygga på ändrat beteende hos processdeltagarna och inte kräva ny regelgivning eller lagstiftning.

³³ Naturvårdsverket, 2020e

Förslagets utarbetning utgår primärt från projektets genomgång av dagens praktik, inklusive intervjuer och kvantifieringen av påverkanstryck från tillståndspliktiga verksamheter som redovisas ovan i avsnitt 3.2 och 3.3.

4.2.2 Utformning av förslaget

Genom att använda en miljömålsnyckel som underlag vid avgränsningssamrådet bedömer vi att det skulle bli enklare för i första hand verksamhetsutövare och länsstyrelserna att avgöra i vilka fall fördjupade bedömningar av miljö-kvalitetsmål bör göras. I korthet kan ramverket sammanfattas enligt nedanstående punkter. En fördjupad beskrivning följer därefter.

- Förslaget syftar till att förändra praktiken så att risker för negativa kumulativa effekter på miljö-kvalitetsmål identifieras i ett tillräckligt tidigt skede och inkluderas i miljöbedömningen. Vad beträffar risker för direkta och omfattande effekter antas rådande praktik uppmärksamma dessa i tillfredsställande omfattning.
- Endast de verksamheter och åtgärder som bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan omfattas. Dels antas verksamheter som enbart kräver en liten MKB utgöra en liten del av det sammanlagda påverkanstrycket, dels saknar den processen ett tydligt definierat moment där avgränsningarna görs.
- För de fall den aktuella verksamheten tillhör en sektor som utövar ett signifikant påverkanstryck på ett visst miljö-kvalitetsmål och det miljö-kvalitetsmålet bedöms ha en otillfredsställande status i det aktuella länet bör en analys av verksamhetens bidrag till de kumulativa effekterna ingå i miljöbedömningen.
- Genom att kombinera kunskapen från MERIT-projektets kvantifiering av påverkanstryck med de regionala miljömålsbedömningarna kan differentierade miljömålsnycklar skapas. Dessa nycklar kan användas som ett stöd under avgränsningssamrådet. De ersätter inte behovet av samrådet och ska heller inte tillämpas kategoriskt. I det enskilda fallet kan det finnas skäl att avvika från nycklarna.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att miljömålsnycklar integreras i ordinarie miljöbedömningsprocess genom att ingå som ett underlag vid avgränsningssamrådet. Nycklarnas transparens, förutsägbarhet och effektivitet uppnås genom att differentiera dem med avseende på dels miljöpåverkan per sektor, dels miljömålsstatus per län, med hjälp av allmänt tillgänglig information från MERIT:s kartläggning och de regionala miljömålsuppföljningarna.

De föreslagna miljömålsnycklarna består av tre parametrar: sektor, län och miljö-kvalitetsmål. Samtliga kombinationer av dessa parametrar kan inte på ett överskådligt sätt samsas i en och samma nyckel. Istället kan separata nycklar tas fram för varje sektor (innehållande län och miljö-kvalitetsmål) respektive län (innehållande sektorer och miljö-kvalitetsmål). Totalt skulle en komplett uppsättning av de föreslagna miljömålsnycklarna bestå av 2 338 kombinationer av tio sektorer, 14 miljö-kvalitetsmål och 21 län, varav vissa kombinationer inte existerar. Av dessa indikerar 510, eller 22 %, ett signifikant påverkanstryck.

4.2.2.1 INTEGRERING I MILJÖBEDÖMNINGSPROCESSEN

Frågan om vilka – om några – miljö kvalitetsmål som bör inkluderas är en fråga om hur miljöbedömningen bör avgränsas. Det är därför önskvärt att miljö kvalitetsmålen ägnas mer uppmärksamhet när avgränsningarna sätts och att avgränsningarna diskuteras mellan verksamhetsutövaren och i första hand länsstyrelsen. För specifika miljöbedömningar enligt miljöbalken är det vid avgränsningssamrådet som verksamhetsutövaren och länsstyrelsen diskuterar detta. Väg- och järnvägsprojekt omfattas inte juridiskt av avgränsningssamråd, men omfattas av kravet på strategiska miljöbedömningar och har tidiga samråd med länsstyrelsen där bland annat avgränsningar diskuteras. Miljömålsnyckeln är tänkt att underlätta och stödja, men inte styra, diskussionen och beslutet om att eventuellt inkludera ett eller flera miljö kvalitetsmål för fördjupad bedömning.

En konsekvens är att endast verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan träffas av förslaget. Även om det inte kan uteslutas att de kumulativa effekterna även från verksamheter med ej betydande miljöpåverkan bidrar till påverkanstrycket på miljö kvalitetsmålen bedömer vi att det är förenligt i intentionen med uppdelning i ”små” och ”stora” miljöbedömningar. De lägre kraven på dokumentation och samråd för små MKB talar emot att miljö kvalitetsmålen i dessa fall generellt skulle kunna integreras i ordinarie miljöbedömningsprocess på ett förutsägbart, transparent och effektivt sätt.

Avgränsningssamrådet, liksom verksamhetsutövarens och länsstyrelsens ansvar, beskrivs utförligt i Naturvårdsverkets vägledning för specifika miljöbedömningar:

- I avgränsningssamrådet ska frågor om miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning behandlas. Avgränsningssamrådet ska behandla sådana miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig själv eller till följd av yttre händelser.
- Verksamhetsutövaren ska genomföra avgränsningssamrådet tillsammans med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden.
- Genom att göra en lämplig avgränsning kan miljöbedömningen fokuseras till de miljöaspekter som är relevanta. Utredningsresurser läggs därigenom på rätt områden och miljökonsekvensbeskrivningens omfattning kan begränsas så att dokumentet inte omfattar onödiga beskrivningar.
- Verksamhetsutövaren ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen får den utformning som behövs för att för att den ska anses utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag.
- Länsstyrelsen är dock skyldig att verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som är nödvändig för prövningen.

- Verksamhetsutövaren kan i enlighet med 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken begära länsstyrelsens bedömning rörande avgränsningen och länsstyrelsen ska då redovisa den. Det är inte reglerat i lagstiftningen inom vilken tidsram som länsstyrelsen ska svara på en sådan begäran. Länsstyrelsen är inte bunden av sin bedömning senare i processen.

4.2.2.2 DIFFERENTIERING MED AVSEENDE PÅ MILJÖMÅLSPÅVERKAN PER SEKTOR

Projektets kvantifiering av miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter visar att påverkanstrycket på de olika miljökvalitetsmålen varierar mellan olika sektorer. Figur 8 redovisar vilka sektorer som utövar ett signifikant påverkanstryck på de olika miljökvalitetsmålen. Observera att sektorn ”animaliska och vegetabiliska produkter från livsmedels- och dryckessektorn” inte utövar ett signifikant påverkanstryck på något miljökvalitetsmål och att miljökvalitetsmålen *Levande skogar* respektive *God bebyggd miljö* enligt kartläggningen inte utsätts för signifikant påverkanstryck från tillståndspliktiga verksamheter. Det innebär att det generellt sett inte är motiverat för tillståndspliktiga verksamheter inom animaliska och vegetabiliska produkter från livsmedels- och dryckessektorn att inkludera kumulativa effekter på något miljökvalitetsmål i sina miljöbedömningar, eller för någon verksamhet att inkludera kumulativa effekter på *Levande skogar* eller *God bebyggd miljö*. Av MERIT:s övergripande avgränsningar följer att inte heller miljökvalitetsmålen *Skyddande ozonskikt* eller *Säker strålmiljö* behöver inkluderas i normalfallet. Av totalt 140 skärningspunkter mellan de tio sektorerna och de 14 miljökvalitetsmålen utgörs 35 stycken, eller 25 %, av signifikant påverkanstryck.

	Begränsad klimatpåverkan	Frisk luft	Bara naturlig försurning	Gifrfri miljö	Ingen övergödning	Levande sjöar och vattendrag	Grundvatten av god kvalitet	Hav i balans samt levande kust och skärgård	Myllrande våtmarker	Levande skogar	Ett rikt odlingslandskap	Storslagen fjällmiljö	God bebyggd miljö	Ett rik växt- och djurliv
Energisektorn														
Produktion och behandling av metaller														
Mineralindustri														
Kemisk industri														
Avfallshantering och avloppsvattenrening														
Framställning och bearbetning av papper och trä														
Intensiv animalieproduktion och intensivt vattenbruk														
Animaliska och vegetabiliska produkter														
Annan verksamhet (tvättar, garverier etc.)														
Vägar och järnvägar														

Figur 8. De rosa skärningspunkterna anger att tillståndspliktiga verksamheter inom respektive sektor utövar ett signifikant påverkanstryck på någon av miljö kvalitetsmålets preciseringsar. För de fallen är det därför i allmänhet motiverat att det eller de miljö kvalitetsmålen ska ingå i den specifika miljöbedömningen. För de vita skärningspunkterna har kvantifieringen inte påvisat att sektorn utövar ett signifikant påverkanstryck på någon miljömålsprecisering. Det utesluter inte att man i det enskilda fallet ändå anser att ett eller flera miljö kvalitetsmål bör ingå i den specifika miljöbedömningen. Detta utvecklas även i avsnitt 4.2.2.4. För miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *God bebyggd miljö*, liksom för sektorn *Animaliska och vegetabiliska produkter från livsmedels- och dryckessektorn* finns det inget generellt behov för fördjupade miljö målsbedömningar, vilket indikeras med de grå skärningspunkterna).

4.2.2.3 DIFFERENTIERING MED AVSEENDE PÅ MILJÖMÅLSSTATUS PER LÄN

Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen gör varje år en uppföljning av möjligheten att nå 13 av de 16 miljö kvalitetsmålen inom varje län, enligt anvisningar från Naturvårdsverket. *Hav i balans* samt *levande kust och skärgård* och *Storslagen fjällmiljö* ingår bara i 14 respektive fyra län, övriga miljö kvalitetsmål i samtliga 21 län. För *Begränsad klimatpåverkan*, *Skyddande ozonskikt* och *Säker strålmiljö* görs ingen regional bedömning. Det finns med andra ord en mycket omfattande kunskapsbas om den regionala miljö målsstatusen.

Statusen bedöms där så är möjligt för vissa preciseringar, men redovisas för miljö kvalitetsmålet som helhet genom en kombination av målbedömning och miljö tillstånd. Målbedömningen avser om målet kommer att uppnås senast 2020 och besvaras med ”ja”, ”nära” eller ”nej”. Miljö tillståndet beskriver den rådande trenden och beskrivs som positivt, negativt eller stabilt (egentligen en uppåtriktad, nedåtriktad respektive horisontell pil). I praktiken beskrivs statusen för miljö kvalitetsmålen utifrån en niogradig skala, från ”ja, positiv” till ”nej, negativ”. Vi har gjort en analys av de 249 regionala statusbedömningarna för 2019. Totalt sett bedöms två regionala miljö kvalitetsmål vara uppnådda eller kunna uppnås, trettio vara nära och hela 217 inte kunna uppnås (tabell 6).

Tabell 6. Sammanfattning av statusbedömningar för regionala miljö kvalitetsmål (RUS, 2020). Bedömning om miljö kvalitetsmålet nås samt rådande trend (pil). Antal förekomster syftar till de regionala statusbedömningar som ingått i analysen.

Bedömning	Antal förekomster
Ja/↗	0
Ja/→	2
Ja/↘	0
Nära/↗	12
Nära/→	17
Nära/↘	1
Nej/↗	25
Nej/→	126
Nej/↘	66

I figur 9 redovisas vilka regionala miljö kvalitetsmål som enligt 2019 års uppföljning inte bedömde uppnås senast 2020 (färgade rutor). Observera att *Begränsad klimatpåverkan* ingår i vår analys även om det saknar regionala miljö målsbedömningar. Miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö* samt *Ett rikt växt- och djurliv* bedöms inte kunna uppnås i något län. Skillnaderna är synbarligen större mellan sektorer (Fig. 8) än mellan län, vilket är en naturlig följd av att olika sektors omgivningspåverkan kan skilja sig åt väsentligt, samtidigt som många miljö kvalitetsmål omfattar nationella miljö tillstånd. Genom att kombinera informationen i figur 8 och 9 kan miljö målsnycklar tas fram för varje län. Ett exempel ges i figur 10.

NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6966
Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning

	Begränsad klimatpåverkan	Frisk luft	Bara naturlig försurning	Gifrfri miljö	Ingen övergödning	Levande sjöar och vattendrag	Grundvatten av god kvalitet	Hav i balans samt levande kust och skärgård	Myllrande våtmarker	Levande skogar	Ett rikt odlingslandskap	Storslagen fjällmiljö	God bebyggd miljö	Ett rik växt- och djurliv
Blekinge														
Dalarna														
Gotland														
Gävleborg														
Halland														
Jämtland														
Jönköping														
Kalmar														
Kronoberg														
Norrbottn														
Skåne														
Stockholm														
Södermanland														
Uppsala														
Värmland														
Västerbotten														
Västernorrland														
Västmanland														
Västra Götaland														
Örebro														
Östergötland														

Figur 9. Regionala miljö kvalitetsmål som ej uppnås (färgade rutor) enligt 2019 års utvärdering. Efter RUS, 2020.

Västerbotten	Begränsad klimatpåverkan	Frisk luft	Bara naturlig försurning	Ciffrfri miljö	Ingen övergödning	Levande sjöar och vattendrag	Grundvatten av god kvalitet	Hav i balans samt levande kust och skärgård	Myllrande våtmarker	Levande skogar	Ett rikt odlingslandskap	Storslagen fjällmiljö	God bebyggd miljö	Ett rik växt- och djurliv
Energisektorn														
Produktion och behandling av metaller														
Mineralindustri														
Kemisk industri														
Avfallshantering och avloppsvattenrening														
Framställning och bearbetning av papper och trä														
Intensiv animalieproduktion och intensivt vattenbruk														
Animaliska och vegetabiliska produkter...														
Annan verksamhet (tvättar, garverier etc.)														
Vägar och järnvägar														

Figur 10. Ett exempel på miljömålsnyckel för Västerbottens län. För miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Levande skogar*, *Storslagen fjällmiljö* och *God bebyggd miljö*, liksom för sektorn *Animaliska och vegetabiliska produkter från livsmedels- och dryckessektorn* finns det inget generellt behov för fördjupade miljömålsbedömningar (grå skärningspunkter). Rosa: Signifikant påverkanstryck från tillståndspliktiga verksamheter.

4.2.2.4 ANVÄNDNING AV MILJÖMÅLSNYCKELN

Miljömålsnycklarna är avsedda som ett stöd under avgränsningsområdet. De ersätter inte behovet av samrådet och ska heller inte tillämpas kategoriskt. I det enskilda fallet kan det finnas skäl att avvika från nycklarna, antingen för att inkludera något miljö kvalitetsmål som inte pekas ut av miljö målsnyckeln eller för att utelämna något som peka ut. Motiveringen för sådana eventuella avsteg bör med fördel dokumenteras i samrådsredogörelsen. Det kan finnas flera skäl för sådana avsteg:

- Exempel 1 – energisektorn: Både en vindkraftpark och en vattenkraftstation räknas till energisektorn, men de båda verksamhetstyperna har distinkt olika omgivningspåverkan. Därför bör det vara enkelt att under avgränsningsområdet konstatera att miljöbedömningen för en planerad vindkraftspark i normalfallet inte behöver inkludera kumulativa effekter på *Levande sjöar och vattendrag*, medan en vattenkraftstation bör göra det. Liknande situationer gäller för andra sektorer.

- Exempel 2 – kunskapsbrist: För flera preciseringar saknas idag tillräcklig kunskap för att med säkerhet kunna avgöra om ett miljökvalitetsmål kommer att uppnås. Ett av många exempel är *Grundvatten av god kvalitet*, vars preciseringar ”Utströmmande grundvatten har sådan kvalitet att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i källor, sjöar, våtmarker, vattendrag och hav” respektive ”Grundvattennivåerna är sådana att negativa konsekvenser för vattenförsörjning, markstabilitet eller djur- och växtliv i angränsande ekosystem inte uppkommer” förutsätter mycket mer omfattande och detaljerade nationella övervakningsprogram än vad som finns idag. I de fallen görs bedömningen att miljökvalitetsmålet inte kommer att uppnås. Det är en rimlig tillämpning av försiktighetsprincipen ur många perspektiv, men det kan vara en olämplig grund för att inkludera miljökvalitetsmålet i en miljöbedömning. Verksamhetsutövare och länsstyrelse bör, i den mån det är möjligt, därför reflektera över skälen till att olika miljökvalitetsmål pekas ut i miljömålsnyckeln.

Exemplen pekar på värdet av att öka miljömålsnyckeln upplösning. Precisionen skulle kunna bli väsentligt högre om kopplingen gjordes mellan bransch och precisering, istället för som ovan mellan sektorer och miljökvalitetsmål. Tyvärr tillåter inte tillgängliga data detta. Såvitt vi känner till finns det ingen systematisk uppdelning av sektorer i branscher och inte heller redovisning av de olika branschernas påverkanstryck på de olika miljökvalitetsmålen och dess preciseringar, även om grundmaterial från miljörapporterna tillsammans med kvalitativ analys skulle kunna utnyttjas för att ta fram en sådan nyckel. Vidare saknas i dagsläget enhetliga preciseringar av de regionala miljökvalitetsmålen. Bedömningen av måluppfyllnad för de regionala miljökvalitetsmålen redovisas därför endast för dessa som helhet och ej uppdelat per precisering. Miljömålsnycklarna skulle med andra ord bli långt mer fragmentariska om de försökte relatera branscher till preciseringar. Konsekvensen blir att hela miljökvalitetsmålet flaggas upp om ett signifikant påverkanstryck bedöms finnas på någon precisering inom respektive miljökvalitetsmål nationellt. Detta är i enlighet med försiktighetsprincipen. Under avgränsningssamarrådet är det ändå rekommenderat att ta ställning till vilken eller vilka preciseringar som berörs av den aktuella verksamheten och begränsa miljöbedömningen till denna/dessa.

4.2.3 Styrkor och svagheter

Vi har inte gjort någon konsekvensanalys av vad en bred implementering av miljömålsnycklarna i miljöbedömningsprocessen skulle innebära. Däremot har vi försökt identifiera och reflektera över förslagets styrkor och svagheter. En viktig del av detta har varit fem intervjuer med representanter för verksamhetsutövare, handläggare på tillsynsmyndigheter och MKB-konsulter som genomfördes under utvecklingen av miljömålsnyckeln i den form det hade då. Dessa intervjuer ingår bland de som presenteras i avsnitt 2 Metodik

och inkluderade även frågor om andra delar av MERIT-projektet. Vi har inte gjort någon uppföljning av intervjuerna och presenterat det slutliga förslaget för respondenterna, men presenterat det för projektets referensgrupp. Både respondenterna och referensgruppen har framfört såväl farhågor som förhoppningar som är värda att belysa. Eftersom miljömålsnycklarna främst är tänkta att användas av verksamhetsutövare och länsstyrelsehandläggare är deras acceptans av förslaget en nödvändig framgångsfaktor.

4.2.3.1 RISK FÖR MER OMFATTANDE MILJÖBEDÖMNINGSPROCESS

Miljömålsnyckeln innebär ett tillägg till processen. Oavsett att syftet är att öka fokus på miljö kvalitetsmålen i de fall det är miljömässigt motiverat, och därmed förbättra beslutsunderlaget finns risken för att det leder till mer omfattande, resurskrävande och utdragna processer. Detta har även framförts i intervjuerna.

Tillståndsprövningarna beskrivs återkommande som alltför oförutsägbara, långdragna och resurskrävande för att vara ändamålsenliga. Flera utredningar har genomförts med syfte att förenkla och effektivisera processen, bland andra Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande (SOU 2002:50), En effektivare miljöprövning (Prop. 2004/05:129), Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Det finns med andra ord starka skäl för att inte komplicera miljöbedömningsprocessen. Vår uppfattning är att förslaget att införa miljömålsnycklar i grunden inte innebär en förändring jämfört med dagens situation. Enligt miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen ges den omfattning och detaljeringsgrad som är nödvändig för prövningen. Visserligen kan ett ökat fokus på bedömningar av kumulativa effekter på miljö kvalitetsmål ta mer resurser i anspråk av verksamhetsutövaren, men det kan kompenseras av att samma resurser inte behöver läggas på andra delar av miljöbedömningen. Det finns alltid en risk för att någon fråga av något skäl blir en gökunge som stjälar resurser och uppmärksamhet från andra lika viktiga eller viktigare aspekter. Den här avvägningen måste emellertid alltid göras och introduceras inte av miljömålsnycklarna.

4.2.3.2 RISK FÖR BRISTFÄLLIG PRECISION I MILJÖMÅLSNYCKELN OCH UNDERLAGSDATA

En handläggare vid en miljömålsansvarig myndighet framförde att det kan finnas fler miljö kvalitetsmål som påverkas av en viss verksamhet, utöver de som pekas ut i miljö målsnyckeln och att sektorsindelningen i ramverket är för grov. En verksamhet har ofta miljö påverkan på flera olika miljö kvalitetsmål och något eller några av dessa riskerar att missas om nyckeln väljer ut vilka som ska vara i fokus. Detta skulle kunna göra att de samlade effekterna kanske blir svåra att fånga upp eftersom alla miljö kvalitetsmål inte behandlas på samma sätt. Samtidigt framkommer farhågor om att ytterligare dialog med tillsynsmyndighet riskerar att förlänga tillståndsprövningen. En bolagsjurist anser också att miljö målsnyckeln inte kan användas i en tillståndsprövning och menar att det i så fall skulle behövas en helt ny lagstiftning,

eftersom det rent juridiskt inte går att föra över ansvar från en bransch på en enskild verksamhetsutövare.

Miljömålsnycklarna vilar på MERIT:s kvantifiering av påverkanstryck, som i sin tur i hög grad använder de nationella miljömålsuppföljningarna, och de regionala miljömålsuppföljningarna. Grunddata har med andra ord inte tagits fram i syftet att beskriva olika sektorer påverkanstryck på de regionala miljömålen. Det kan därför inte uteslutas att utfallet sett annorlunda ut om sådan data fanns att tillgå, jämfört med de resultat MERIT kommit fram till.

Av ovanstående skäl är det viktigt att miljömålsnycklarna inte ska avgöra vilka avgränsningar som ska väljas för den enskilda miljöbedömningen, utan endast utgöra ett underlag för diskussionen som föregår det beslutet. Under avgränsningssamrådet kan verksamhetsutövaren bidra med kunskap om sin egen planerade verksamhet och generell branschkunskap och länsstyrelsen med kunskap om den regionala miljösituationen. En annan aspekt av detta är att kvantifieringen av olika sektorer påverkanstryck skulle behöva uppdateras regelbundet. Samhället genomgår en snabb omställning, med fokus på bland annat ökad elektrifiering. Det kommer med stor sannolikhet att på ganska kort tid förändra olika sektorer påverkanstryck jämfört med den historiska situationen.

4.2.3.3 FÖRENKLAD OCH FÖRTYDLIGAD PRIORITERING AV MILJÖKVALITETSMÅL I MILJÖBEDÖMNINGEN

Flera respondenter framhåller miljömålsnyckeln som ett potentiellt användbart verktyg i avgränsningsskedet för att snabba på och förenkla dialogen mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet. Detta kan ytterligare underlättas av att länsstyrelserna själva varit med och tagit fram underlaget till statusen för de regionala miljö kvalitetsmål som ingår i nyckeln.

”Avgränsningen är väldigt viktig för en verksamhetsutövare. Om man ska beskriva kumulativa effekter kommer det vara svårt för att motivera för en verksamhetsutövare varför hen ska beskriva ’försumbara’ effekter som dess verksamhet har. Att utöka avgränsningen från lokal till nationell är inte populärt.” (MKB-konsult)

Miljömålsnycklarna förväntas utgöra ett stöd både för att motivera varför ett visst miljö kvalitetsmål bör bedömas mer ingående med avseende på kumulativa effekter, men även varför flera andra miljö kvalitetsmål inte behöver inkluderas. Den här differentieringen kan bidra till att framtida miljökonsekvensbeskrivningar får ett mer relevant innehåll, och dessutom att verksamhetsutövarens utredningsresurser och övriga aktörers granskningsresurser används mer effektivt.

4.2.3.5 FÖRUTSÄGBARHETEN ÄR BEROENDE AV EN UTBREDD ANVÄNDNING

Av intervjuerna framgick det att det behövde förtydligas i vilket skede miljömålsnyckeln skulle användas och vilken status den var menad att få. En stor del av den potentiella nyttan med nycklarna ligger i förutsägbarheten, vilket starkt talar för att de bör användas i samtliga avgränsningssamråd. I så fall kan både verksamhetsutövare och länsstyrelser förbereda sig inför samråden på att frågan om miljö kvalitetsmål kommer att tas upp på den formen. Det ökar också incitamentet för att tillgodogöra sig miljömålsnycklarnas konstruktion, styrkor och svagheter om man kan lita på att de kommer att användas. En sådan implementering skulle kräva någon form av central samordning. Även det talar för att det är rimligare att en eventuell introduktion av miljömålsnycklarna sker av/via länsstyrelserna än att det sker på verksamhetsutövarnas initiativ.

4.2.3.5 ÖKAD KUNSKAP OM MILJÖMÅLSSYSTEMET

Genom att utnyttja den kunskapssammanställning som har gjorts dels genom MERIT:s kvantifiering (miljömålspåverkan per sektor), dels genom arbetet med uppföljningen av de regionala miljömålen (miljömålsstatus per län) vilar miljömålsnycklarna på allmänt tillgänglig information. De blir därmed transparenta. I och med att nycklarna är oberoende av den specifika verksamheten, kan de avläsas när som helst under miljöbedömningen – även inför avgränsningssamrådet – med ett entydigt resultat, vilket uppfyller kraven på förutsägbarhet och effektivitet. Miljömålsnycklarna skulle på så vis också bidra till att uppmärksamma de regionala miljömålen, vilket kan vara av värde för såväl kunskapen om miljö målssystemet i allmänhet som för den enskilda miljöbedömningen i synnerhet, utöver just analysen av kumulativa effekter på miljö kvalitetsmålen. Vår tidigare praktikgenomgång (avsnitt 3.3) pekar på att informationen om de regionala miljömålen generellt sett är underutnyttjad i miljöbedömningsprocessen.

4.2.4 Analys och bedömning av kumulativa effekter

MERIT konstaterar att det finns ett behov av att bättre beskriva enskilda verksamheters bidrag till det samlade påverkanstrycket på miljö kvalitetsmålen och specifikt i relation till fördjupade miljö målsbedömningar enligt ovan. 6 kap. 2 § miljöbalken anger tydligt att miljöbedömningar ska omfatta ”direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt”. Det framgår även av Naturvårdsverkets vägledning till specifika miljöbedömningar. Hanteringen av miljö kvalitetsmålen skiljer sig därmed inte från övriga aspekter i en miljökonsekvensbeskrivning i det här avseendet, förutom att skalan kan behöva vara större.

Det ingår inte i MERIT att göra någon detaljerad kartläggning eller utvärdering av hur kumulativa effekter bedöms idag, eller hur dessa bedömningar kan förbättras. Vi nöjer oss därför med att sammanfatta de viktigaste

stegen i en analys av de samlade effekterna, för att öka läsarens förståelse för innebörden av våra rekommendationer och för att kommentera var vi ser att en bedömning av miljökvalitetsmålen skiljer sig från gängse bedömningar av kumulativa effekter. Litteraturen är i grova drag samstämmig om att en analys av kumulativa effekter omfattar momenten avgränsning, bedömning samt värdering och hantering. Naturvårdsverket³⁴ delar upp dem i fyra stegen avgränsning, beskrivning av förhållandena på platsen med omnejd, identifiera och bedöm ”separata” effekter samt identifiera och bedöm kumulativa effekter. Som synes följer det den generella miljöbedömningsprocessen.

4.2.4.1 AVGRÄNSA

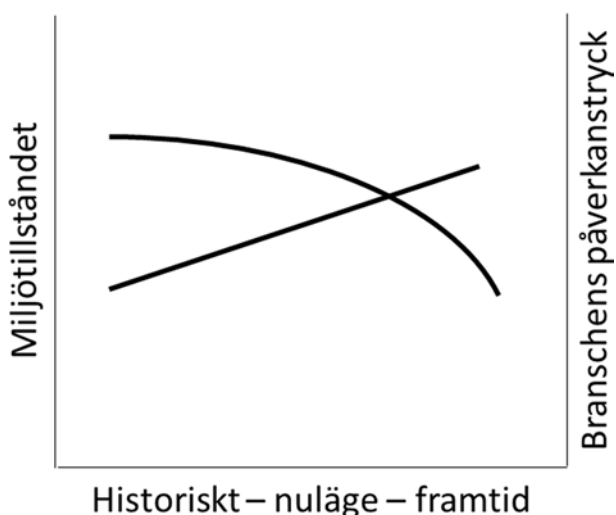
Som vid alla miljöbedömningar är avgränsningen av stor betydelse. Utgångspunkten ska vara det aktuella miljövärdets utbredning i tid och rum. För ett miljökvalitetsmål innebär det att verksamhetsutövaren behöver ta ställning till vilken precisering som riskerar att utsättas för ett negativt påverkanstryck och på vilket sätt. Ofta krävs en vidare avgränsning vid bedömning av kumulativa effekter än vid bedömningar av direkta (och indirekta) effekter. Det gäller i än högre grad vid bedömning av kumulativa effekter på miljökvalitetsmål. En tänkbar utgångspunkt är att använda aktuellt län som geografisk avgränsning, för att kunna ta tillvara kunskapen som finns i de regionala miljömålsuppföljningarna och länsstyrelsens kunskap om övriga påverkanskällor och utveckling över tid, i den mån sådan kunskap finns. Utgå från vald tids-horisont för aktuell miljöbedömning. Utvidga vid behov avgränsningen i tid så att både historiska och förutsebara aktiviteter (i regionen) av betydelse för miljökvalitetsmålet omfattas. Som en del i avgränsningen är det lämpligt att ta ställning till med vilken upplösning bedömningen kan göras. Det är uppenbart att antalet tänkbara påverkanskällor snabbt blir alltför stort för att kunna bedömas enskilt. Någon form av aggregering eller annan förenkling behövs därför. Bland annat av de här skälen bör avgränsningarna diskuteras på samrådet. Beslut och motivering bör dokumenteras.

4.2.4.2 ANALYSERA

Det är ofta svårt att beskriva och bedöma kumulativa effekter, särskilt om målet är att göra kvantitativa bedömningar. Det beror bland annat på att det kan vara svårt att avgöra vilka källor som ska inkluderas i bedömningen, att typen av påverkan från de olika källorna kan skilja sig åt och att verksamhetsutövarens möjligheter att skaffa kunskap om de olika källorna och deras påverkan ofta är begränsad. Inom vissa områden, till exempel trafik- och industribuller, finns etablerade metoder och verktyg, men i många fall måste analysmetoden utformas från fall till fall. Oavsett ansats bör bedömningen grunda sig på en beskrivning av:

³⁴ Naturvårdsverket, 2020d

- Miljötillståndets utveckling i regionen, med hjälp av regional miljömålsbedömning och information från länsstyrelsen.
- Branschens struktur och miljöpåverkan generellt, med hjälp av verksamhetsutövarens och branschorganisationens branschkunskap. Få eller många verksamhetsutövare i branschen, likartade eller stor spridning i hur verksamheten ser ut sinsemellan?
- Den aktuella verksamhetens karaktär i förhållande till branschen generellt. Typisk, liten eller stor del av helheten?
- Trender inom branschen av relevans för miljökvalitetsmålet. Efterfrågan, tillgång och teknikutveckling är tre drivkrafter som bör beskrivas för att uttala sig om hur branschens totala påverkanstryck på det bedömda miljötillståndet kommer att förändras.



Figur 11. Förslag på hur förändringar över tid kan presenteras konceptuellt som del av en analys av kumulativa effekter på ett miljökvalitetsmål. Med hjälp av de regionala miljömålsbedömningarna och berörd länsstyrelses expertkunskap kan miljötillståndets utveckling över tid illustreras. Verksamhetsutövarens och den egna branschorganisationens kunskap om antal aktörer, teknikutveckling, produktionstakt, med mera, kan på liknande sätt användas för att beskriva hur påverkanstrycket förändrats över tid. I figuren antas miljötillståndet försämrats över tid i takt med att branschernas påverkanstryck ökar.

Beskrivningar, såsom de föreslås ovan, gör det möjligt att analysera hur tillståndet för det aktuella miljökvalitetsmålet eller preciseringen kommer att utvecklas över tid, i vilken mån utvecklingen – antingen den bedöms vara positiv eller negativ – beror på förändringar i aktuell bransch och den aktuella verksamhetens specifika bidrag (figur 11). Analysen bör, om kunskapsläget tillåter, beakta att kumulativa effekter kan vara både positiva och negativa och samverka additivt, förstärkande (synergistiskt) och försvagande (antagonistiskt). Det är värt att understryka att analysen måste göras med tydlig kännedom om beskrivningen enligt miljömålsuppföljningen.

4.2.4.3 VÄRDERA OCH HANTERA

Resultaten av analysen bör betraktas som en av flera delar av den sammanlagda miljöbedömningen av det aktuella projektet eller verksamheten. Precis som för övriga resultat behöver en värdering göras, med avseende på bland annat datatillgång, osäkerheter och tillämpning av försiktighetsprincipen. Verkar resultaten rimliga, med hänsyn till inte minst avgränsningarna i tid och rum? I värderingen av resultaten ingår också att ta ställning till om de är acceptabla eller om de bör föranleda en reviderad projektutformning. Eventuella anpassningar bör i så fall dels ske med hänsyn även till påverkan på andra miljöaspekter så att suboptimeringar undviks, dels utifrån skadelindringshierarkins principer om att i första hand undvika att skada uppstår, i andra hand minimera skadans storlek, i tredje hand planera för att återställa naturvärden som har tagits i anspråk och i sista hand kompensera för kvarstående skador.

4.3 Analys av tillståndsplikt som rättsligt genomförande av miljömålspreciseringar

4.3.1 Rättsliga kopplingar mellan miljö kvalitetsmål och tillståndssystemet i miljöbalken

Huvudfrågan i MERIT handlar om hur tillståndssystemerna bättre kan bidra till att miljö kvalitetsmålen uppfylls. Andra delar av projektet har bedömt vilken grad tillståndspliktig verksamhet påverkar specifika miljömålspreciseringar och hur miljö kvalitetsmålen används av praktiker inom MKB och tillståndssystemet. Denna del undersöker de rättsliga kopplingarna mellan miljö kvalitetsmålen och tillståndssystemet i miljöbalken. Här studeras på vilka olika sätt som tillståndssystemet kan genomdriva miljö kvalitetsmålen, i första hand vid prövning av nya verksamheter.

Först undersöks vilka rättsliga kopplingar som kan göras mellan miljö målssystemet och tillståndsplikten i miljöbalken. Frågan ställs om syftet med tillståndssystemet verkligen är att bidra till att miljö kvalitetsmålen uppfylls. Därefter undersöks hur tillståndssystemet ser ut för de miljömålspreciseringar som enligt den tidigare kartläggningen (avsnitt 3.2) påverkas mest av tillståndspliktig verksamhet. Slutsatser dras kring de olika sätt som tillståndssystemet på dessa områden kan sägas genomdriva, eller motverka, uppfyllelsen av miljömålspreciseringarna. Sammanfattande iakttagelser görs kring förutsättningarna för tillståndssystemet att genomdriva miljö kvalitetsmål.

Tankar från detta förs sen in till projektets övergripande diskussion och rekommendationer kring vad som behövs för att tillståndssystemerna bättre ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppfylls (se avsnitt 5).

4.3.1.1 DE NATIONELLA MILJÖKVALITETSMÅLEN OCH TILLSTÅNDSSYSTEMET

I rättsliga sammanhang brukar det ofta påpekas att de nationella miljökvalitetsmålen inte är bindande. Miljökvalitetsmålen är inte beslutade som lagtext och de återges inte heller i miljöbalken. De kan därför inte direkt och utan att ha fått en ”rättslig klädsel” ligga till grund för avgöranden i enskilda fall. Som tidigare konstaterats omfattar miljökvalitetsmålen också en vidare verktygslåda än miljöregleringar och är ämnade att fungera som mål- och resultatstyrningsprocess för den nationella förvaltningen av miljön. Däremot är det klart att miljökvalitetsmålen ska vara både vägledande och ibland, när ”rättslig klädsel” getts, direkt styrande för beslut utifrån miljöbalken. I enskilda fall får därför miljökvalitetsmålen rättslig betydelse i två hänseenden; dels som bas för tolkning, dels som direkt styrande i form av miljökvalitetsnormer.

De nationella miljökvalitetsmålen utgör ett tolkningsunderlag genom att vara en konkretisering av meningsinnehållet i miljöbalkens målparagraf om främjande av en hållbar utveckling (MB 1:1).³⁵ Målparagrafen får betydelse i enskilda ärenden som tillstånds- och tillsynsbeslut om det finns tolkningsutrymme i de särskilda regler som ligger till grund för beslutet, till exempel när hänsynsreglerna i kapitel 2 ska tolkas, men kan inte omkullkasta regler som uttryckligen och otvetydigt tillåter ett visst agerande.³⁶ I rättspraxis finns få exempel där miljökvalitetsmålen uttryckligen använts. Förslag om att i målparagrafen tydliggöra kopplingen till de nationella miljökvalitetsmålen har framställts och skulle kunna underlätta för domstolarna vars rättspraxis idag är otydlig kring miljökvalitetsmålen som tolkningsunderlag³⁷. I en studie 2008 föreslår Carl Dalhammar att det införs en allmän regel om att miljökvalitetsmålen ska beaktas vid tillståndsgivning.³⁸ Stefan Rubenson menar däremot i en rapport från samma tid att sådant allmänt påbud i balken torde vara meningslöst.³⁹

Som framgår av dokumentstudien (avsnitt 3.3) så redovisas enskilda verksamheters påverkan på miljökvalitetsmålen ofta i miljökonsekvensbeskrivningar⁴⁰ som är underlag för miljöbedömningen inom tillståndsprövsprocessen. Miljökvalitetsmålen kan även i enskilda prövningar ge grund till tolkning för vad som är att bevara biologisk mångfald⁴¹ eller vad som är till nytta för miljön när en begränsningsåtgärd för en verksamhet bedöms inom ramen

³⁵ Prop. 1997/98:45 del 2, s 8 (detta är författningskommentaren och alltså till skillnad från citaten från del 1 ovan utgör denna text rättsliga förarbeten) 'Av riksdagens fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.'

³⁶ Prop. 2009/10:155 s 11; Michanek & Zetterberg, 2017, s 100

³⁷ Ibid, s 101.

³⁸ Dalhammar, 2008

³⁹ Rubenson, 2009 s 10

⁴⁰ Se även Helker Lundström, 2017

⁴¹ Ebbesson, 2015, s 66

för avvägningen i MB 2:7⁴². Detta senare skulle potentiellt sett innebära en stor betydelse av miljö kvalitetsmålen vid tillståndsprövning, se vidare nedan om vikten av MB 2:7 i dessa processer.

Att beakta miljö kvalitetsmålen i samband med tillståndsprövningar leder inte automatiskt till skärpningar av villkor eller beslut. Ett speciellt fall är Mark- och miljööverdomstolens yttrande till regeringen i målet om Preems utökade oljeraffinaderi i Lysekil där utformningen av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* diskuteras i yttrandet. Domstolen noterade att det nya etappmålet till 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandels-system och att det saknas redovisning av något nytt synsätt för sådana utsläpp i förhållande till tillståndsprövningen⁴³. Detta konstaterande spelar ingen avgörande roll för slutsatserna i yttrandet men visar hur en domstol kan läsa i miljö målssystemet om hur miljö politiska verktyg ska användas och hitta stöd för att etappmål inte bör beaktas vid tillståndsprövningen.

En *direkt styrande* verkan på enskilda tillståndsprövningar har miljö kvalitetsmålen i de fall de utgör en standard som också ges rättslig verkan som rikt- eller begränsningsvärde för utsläpp eller bedömningsgrund för en rättsligt definierad miljö kvalitet (miljö kvalitetsnorm). Idag finns sådana värden i form av bullernormer samt som miljö kvalitetsnormer för luft och vatten. Flera av miljö kvalitetsnormerna för vatten är samtidigt även preciseringsnormer för miljö kvalitetsmål, medan varken bullernormerna eller luftkvalitetsnormerna direkt sammanfaller med målvärden i miljö målssystemet. På flera sätt framstår miljö balkens femte kapitel som menat för just miljö mässiga normer som ska ges en styrande verkan i enskilda fall.⁴⁴

När de tillståndspliktiga verksamheternas bidrag till att uppfylla miljö kvalitetsmålen analyseras måste dock miljö kvalitetsmålens direkta påverkan i processen vidgas från enskilda ärenden och ses även till påverkan på tillståndspliktens utformning, generella föreskrifter samt myndigheternas arbete gällande vägledning och tillsyn. Detta är ju vad som till stor del formar prövningen i de enskilda fallen.

Eftersom miljö kvalitetsmålen svarar på frågan om vilka miljö problem som är svårast och vilka åtgärder som måste göras för att förbättra miljön ska de styra inte bara myndigheternas egna satsningar i form av stöd och åtgärder utan sätta prioriteringen för hela det ordinarie miljö förvaltningsarbetet. Det påtalas också från regeringen i samband med besluten om miljö målssystemet att myndighetsutövning enligt miljö balken och andra lagar är centrala delar i det regionala arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen, samt att miljö kvalitetsmålen kan utgöra grund för prioriteringar i den kommunala miljö tillsynen då denna syftar till mest effektiv miljö nytta.⁴⁵ I alla hänseenden som myndighetsutövning tar sin utgångspunkt i vad som är effektiv miljö-

⁴² Bengtsson et al., 2019. Miljö balken en kommentar, supplement 18, 2 kap 7 §

⁴³ MÖD, yttrande 2020-06-15, M 11730-18

⁴⁴ Dalhammar, 2008; Rubenson, 2009, s 7. Se även citaten från miljö målpropositionerna ovan.

⁴⁵ Prop. 2009/10:155 s 59 och 64

nytta borde miljö kvalitetsmålen därför vara styrande då de påvisar vad som är sådan nytta. Särskilt i arbetet med föreskrifter, vägledning och tillsyn kan miljö kvalitetsmålen därmed påverka kraven som ställs mot tillståndspliktiga verksamheter och göra så att branscher och verksamheter bättre bidrar till att miljö kvalitetsmålen uppfylls.

Detta ställer dock flera krav på hur miljö kvalitetsmålen formuleras och preciseras (se även avsnitt 3.1 och 4.1), samt på analyserna kring varför måluppfyllelsen är svag. Idag beskriver uppföljningen av miljö kvalitetsmålen förvisso vilka verksamheter som påverkar måluppfyllelsen men är otydliga i analysen av de olika rättsliga verktyg som myndigheternas kan använda gentemot branscher och verksamheter. Utifrån Tillsynsutredningen (SOU 2017:63) har ett förtydligande i miljöbalken beslutats från och med 1 augusti 2020 så att det med tillsyn menas åtgärder som syftar till regelefterlevnad genom t ex information och rådgivning. Utredningen betonar att tillsynen ska handla om efterlevnad av författningar och regler utifrån miljöbalken och inte om miljöstrategiskt arbete som direkt bygger på nationella, regionala eller lokala miljö kvalitetsmål. Detta understryker vikten av att miljömålsarbetet blir specifikt och att skyddsbehoven förankras i gällande regler.

4.3.1.2 OM RÄTTSLIGA BEGRÄNSNINGAR FÖR SKYDDSKRAV I TILLSTÅND

De nationella miljö kvalitetsmålen är inte menade att nås genom att i ett slag stänga all miljö påverkande verksamhet. Tvärtom antogs de med motiveringen att stödja och engagera verksamhetsutövare och andra som påverkar miljön så att alla kunde hjälpa till att begränsa den negativa påverkan. Principer för ekonomi och rättssystem ska bestå och ger form för hur arbetet med miljö kvalitetsmålen bedrivs.

Hur ställs då miljökrav på verksamheter i enskilda fall? I och med miljöbalkens införande breddades möjligheterna till miljöskyddskrav i olika tillstånd, främst genom att de hänsynsregler som finns i miljöbalkens andra kapitel utgör materiella miljökrav som gäller för alla men även för att vissa formuleringar gjordes skarpare.⁴⁶ Summariskt kan sägas att när en verksamhet söker tillstånd rör de vanligaste frågorna som relaterar till påverkan på miljö kvalitetsmål lokalisering, bästa möjliga teknik och skälighetsavvägning. Angående lokalisering ställs krav på verksamheten att välja den plats som är den mest lämpliga (eller minst olämpliga) utifrån miljö påverkan, med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (MB 2:6). Krav på bästa möjliga teknik syftar till att verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att skada på miljön eller människors hälsa minimeras (MB 2:3). Det innebär att verksamhetsutövaren ska vita de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs och använda teknik som i allmänhet är tillgänglig inom branschen. Kravet är dock inte att helt eliminera miljö påverkan eller att använda teknik som enbart finns på experimentstadiet.

⁴⁶ Michanek & Zetterberg, 2017, s 102 ff

Med skälighetsavvägning menas att kraven som ställs inte ska vara orimliga att uppnå (MB 2:7) och innebär att kostnaderna för skyddsåtgärderna jämförs med nyttan för miljön. Denna avvägning kan alltså sänka de miljökrav som ansetts gälla enligt de föregående hänsynsreglerna. Med miljönytta menas dock de fördelar för miljön som skyddsåtgärderna innebär i det enskilda fallet även med beaktande av de nationella miljö kvalitetsmålen och fortfarande ska allt göras som är meningsfullt för att uppnå miljöbalkens mål.⁴⁷ Trots detta är skälighetsavvägningen ett starkt potentiellt hinder mot att ställa tillräckligt långtgående miljökrav för att olika miljö kvalitetsmål ska uppfyllas. Där det finns risk för överskridanden av miljömässiga gränsvärden som satts som miljö kvalitetsnormer enligt MB 5:4 och 5 ska därför ingen skälighetsavvägning göras för kraven och verksamheterna får i dessa lägen tåla mer. Detta gör att miljömålspreciseringar som på detta sätt beslutas vara miljö kvalitetsnormer ges en stark rättslig tyngd. När det i fortsättningen i detta avsnitt skrivs 'miljö kvalitetsnorm' så menas de som har denna rättsligt bindande karaktär som gränsvärdesnormer⁴⁸.

Innebär en verksamhet stora skador ("av väsentlig betydelse") på miljön ska inget tillstånd ges om inte regeringen särskilt beslutar så. Tröskeln för den så kallade stoppregeln är hög och den finns där för att användas "i sista hand"⁴⁹. Tyngdpunkten i hänsynsreglerna ligger alltså i att minska miljö påverkan genom höga krav på försiktighetsåtgärder. I bedömningen av vad som är skador av väsentlig betydelse sägs i förarbetena att olägenhet som är vanligt förekommande i landet under likande förhållanden normalt inte är av väsentlig betydelse⁵⁰. Samtidigt ska hänsyn tas till miljöutvecklingen i stort vilket gör att om riskerna är större än vad som tidigare känts till kan regeln sätta stopp även för vanliga skador⁵¹. Av rättssäkerhetsskäl ska en verksamhetsutövare ha faktisk och rättslig möjlighet att styra över det som ställs som krav i tillståndsvillkor vilket också kan begränsa området för vad tillståndet reglerar.

Sammantaget ger tillståndsprocessen god möjlighet till att få transparens och från samhällets sida ställa krav på att begränsa miljö påverkan. Samtidigt riskerar tillstånd för en verksamhet att legitimera viss miljö påverkan som motverkar miljömålsarbetet. Om en adaptiv förvaltning av miljön genomförs måste verksamheter också få krav på att anpassa sig till olika miljöförändringar och det behövs starka kompletterande instrument som gör att inte allt ansvar för en hel miljö situation hamnar på den verksamhet som kommer sist in med sin ansökan. Detta kan leda till en orimlig börda på en enskild verksamhet, eller att miljön inte kan skyddas i tillräcklig utsträckning.

⁴⁷ Bengtsson et al., 2019, Miljöbalken en kommentar, supplement 18, 2 kap 7 §

⁴⁸ Michanek & Zetterberg, 2017, s 171.

⁴⁹ Michanek & Zetterberg, 2017, s 138–9

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s 27

⁵¹ Bengtsson et al., 2019, Miljöbalken en kommentar, supplement 18, 2 kap 9 §

4.3.1.3 INSTRUMENT FÖR RÄTTSLIGT GENOMDRIVANDE AV EN ÖNSKVÄRD MILJÖSITUATION

Ett rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmålen, och kopplingen mellan miljökvalitetsmål och tillståndsprocessen, speglar förhållandet i stort mellan miljön och rättssystemet. Det är i grunden en svår sak att rättsligt säkerställa att miljön mår bra. Djur, växter och den fysiska världen kan inte ges direkta order från rättssystemet (en domstol kan inte besluta att fiskarna i en sjö ska leva och må bra). Den miljörättsliga forskningen pekar på behovet av att förstå naturvetenskapliga perspektiv vid genomförande av miljö rätt samt att anpassa lagstiftningen efter det ekologiska systemet.⁵² Dessutom kräver miljöhänsynen hantering av bristen på säker kunskap och behov av flexibilitet som stödjer en adaptiv miljöförvaltning.⁵³ Då många verksamheters sammanlagda inverkan på miljön utgör den negativa påverkan på miljösituationen eller hållbarheten ställs även krav på hantering av kumulativa effekter.

Om miljösituationen ska vara styrande krävs att de som påverkar situationen anpassar sig. Om det visar sig att halterna av skadliga ämnen i en sjö gör att fisken dör måste ytterligare utsläpp stoppas och om fåglar inte längre finner boplatser att föda upp ungar i måste sådana naturmiljöer skyddas mot förstörelse. Förändringarna i miljön behöver få konsekvenser för det sätt som verksamheter bedrivs, det krävs en flexibilitet.

För att kunna styra de kumulativa effekterna för miljön krävs också att både den samlade samtida påverkan och den på varandra efterföljande påverkan kan kontrolleras. Detta kräver kunskap om de sammanlagda effekterna fördelade på verksamheterna, en nivå om vilken total påverkan som kan tolereras och att samarbete kan skapas kring vilka begränsningar som ska göras.⁵⁴ Det är viktigt att tillståndsprocessen inte bara ser till det enskilda fallet utan den sammanvägda miljöbelastningen.⁵⁵ I enskilda bedömningar har det visat sig i villkor som låter vindkraftverk 'dela på bullerutrymmet'⁵⁶ eller krav på lösning för enskilt avlopp som beaktar möjligheten att många fler fastigheter gör likande lösningar⁵⁷.

Hur väl tillståndsprocessen inkorporerar metoder för att hantera behoven av anpassning och flexibilitet styr till stor del hur väl processen också kan bidra till uppfyllelse av miljökvalitetsmål. Vilka rättsinstrument som kan hjälpa till med detta återkommer vi till i avsnitt 4.3.3.

⁵² Westerlund, 2003

⁵³ Michanek et al., 2016

⁵⁴ Att detta inte enbart gäller för utsläpp till sjöar o dyl visas av Klöcker Larsen et al., 2016

⁵⁵ Dalhammar, 2008

⁵⁶ MÖD M4596-15, ref i Bengtsson et al., 2019. Miljöbalken en kommentar, supplement 18, 16 kap 8 §

⁵⁷ MÖD 2006:53, ref i Ebbesson, 2015, s 66

4.3.2 Analys av tillståndssystemet kring miljömålspreciseringar

Vår kartläggning visade att det för måluppfyllelsen för ett stort antal miljömålspreciseringar fanns en betydande påverkan från verksamheter som på olika sätt är tillståndsgiven utifrån regler i miljöbalken. I syfte att bättre förstå vilka kopplingar som finns eller kan göras mellan miljömålsarbetet och tillståndsprövsprocessen analyseras i detta avsnitt de regler som gäller för tillståndspliktig verksamhet just på dessa miljömålsområden där påverkan är tydlig.

Här presenteras en analys av de regler som gäller för tillståndspliktig verksamhet kring de miljömålspreciseringar som kartläggningen indikerade att sådan verksamhet hade störst påverkan på. För elva miljömålspreciseringar inom fem av miljö kvalitetsmålen angavs i kartläggningen att tillståndsgivna verksamheter har potentiellt mer än 20% påverkan på måluppfyllelsen. Ytterligare två miljö kvalitetsmål med respektive precisering som kartläggningen angav i betydande omfattning, men mindre än 20%, påverkas av tillståndspliktig verksamhet har vägts in i analysen då graden av påverkan ökar om äldre förhållanden betraktas som tillståndspliktiga. Detta gäller tillstånd för vattenkraft, dammar och diken i relation till miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Myllrande våtmarker*. Samtidigt konstateras att två miljömålspreciseringar som kartläggningen preliminärt tog fram i detta hänseende inte i egentlig mening påverkas av tillståndspliktig verksamhet. Det gäller redan förorenad mark. Med hänsyn till vilka verksamheter som huvudsakligen påverkar de olika miljömålspreciseringarna görs kring åtta delanalyser enligt tabell 7.

Tabell 7. Områden för analys av regler för tillståndspliktiga verksamheter utifrån tidigare kartläggning (avsnitt 3.2).

Miljömål	Precisering	Påverkan (%)
Begränsad klimatpåverkan	Global medeltemperatur-ökning	48
Frisk luft	Partiklar (PM _{2,5})	<26,6
Frisk luft	Partiklar (PM ₁₀)	18,4
Frisk luft	Kvävedioxid	<20,1
Giftfri miljö	Användningen av särskilt farliga ämnen	10- >50
Giftfri miljö	Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper	18–54
Giftfri miljö	Förorenade områden	74*
Grundvatten av god kvalitet	God kemisk grundvattenstatus (förorenade områden)	40–45*
Grundvatten av god kvalitet	Bevarande av naturgrusavlagringar	>50
Ingen övergödning	Påverkan på havet	37
Ingen övergödning	Tillstånd i sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten	18–22
Levande sjöar och vattendrag	God ekologisk och kemisk status	10–16
Myllrande våtmarker	Våtmarkstypernas utbredning	10 (men större om gamla tillstånd)

* Bedömd påverkan inte från tillståndspliktig verksamhet i egentlig mening, se vidare nedan.

Delanalyserna genomförs i tre steg:

1. Identifiering av de verksamhetskategorier som anses ha störst påverkan samt dess tillstånds- och tillsynsreglering i miljöbalken,
2. Analys av hur den regleringen styr/inte styr mot miljö kvalitetsmålets precisering
3. Diskussion kring vilka regler som ligger närmast till hands att stärka för att bättre stödja miljömålsarbetet kring just denna precisering.

4.3.2.1 BEGRÄNSAD KLIMATPÅVERKAN - PRECISERING OM KONCENTRATION VÄXTHUSGASER

Sedan 2017 finns bara en precisering av målet: ”Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.” Med det klimatpolitiska ramverket och beslutet om utsläppsmål för Sverige inklusive nya etappmål, kan kvantiteten territoriella utsläpp ses som en del av Sveriges strävan mot det internationella målet och därmed en nationellt påverkbar del av preciseringen.

Vilka verksamhetskategorier?

Kartläggningens analys pekar ut tillståndspliktig verksamhet kan stå för nära 50 % av växthusgasutsläppen i Sverige. Stål-, gruv- och oljeindustri pekas ut som ansvarig för drygt 30 % av växthusgasutsläppen. Dessa är tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöprövningsförordningens kapitel 4 (gruvor), 11 (olja- raffinaderier) och 15 (stålverk). Avfall och energianläggningar ansvarar för drygt 10 %, och är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningens kapitel 21 (stora energi och avfallsanläggningar) och 29 (avfallsförbränning). Ytterligare drygt 5 % av påverkan uppskattas komma av att upp till en tredjedel av utsläppen från arbetsmaskiner och en tiondel av inrikes transporter uppskattningsvis härrör ifrån tillståndspliktig verksamhet. Det gäller till exempel industrigrenarna ovan, andra transport- eller arbetsmaskinsintensiva anläggningar samt hamnar och flygplatser (de senare tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningens kapitel 24).

Hur regleras klimatutsläppen i tillståndsprövningsprocessen?

Utsläpp av koldioxid tas ofta med i miljökonsekvensbeskrivningen för järn-, stål- och gruvverksamheterna liksom för avfall och energianläggningar. Dock regleras inte växthusgasutsläppen genom villkor i tillstånden. Det finns ekonomiska styrmedel som har satts att styra istället för regelbegränsningen, nationell koldioxidskatt och för industrin även EU:s utsläppshandel (EU ETS). Villkor om begränsningar av de huvudsakliga klimatgaserna får inte ställas i tillstånd där anläggningen ingår i EU ETS, vilket i svensk rätt implementeras av regeln 16:2c i miljöbalken.

De svenska reglerna tolkades i prövningen av Preems ansökan om ROCC-anläggning i raffinaderi i Lysekil som att det generellt inte går att begränsa

klimatpåverkan i tillstånden för ETS-anläggningar utan att regleringen av klimatutsläpp ska ske enbart genom utsläppshandeln⁵⁸. En diskussion om huruvida detta rättsläge bör ändras pågår och en särskild utredare har fått i uppdrag att se över miljöbalken i detta hänseende⁵⁹.

En inte obetydlig del av klimatpåverkan från enskilda anläggningar är utsläpp från arbetsmaskiner eller transporter till och från anläggningen. Dessa klimatutsläpp regleras inte av EU-ETS. Även om denna del av verksamheten, eller följdföretaget som det ibland kallas i tillståndsreglering, inte alltid ses som kärnprocessen för företaget kan det finnas god potential att minska klimatutsläpp från dessa aktiviteter och samtidigt bidra till ett mer transporteffektivt samhälle. För Landvetters flygplats står till exempel marktransporterna till och från flygplatsen (räknas här inom ca 25 km radie) för en tredjedel av flygplatsens hela klimatutsläpp⁶⁰. Utsläppen från transporter regleras dock sällan i tillstånden för logistikanläggningar, se följande avsnitt (4.4). Klimatutsläppen från användning av arbetsmaskiner regleras även de relativt sällan i tillstånden för verksamheter.

Hur skulle tillståndssystemet bättre stödja arbetet med denna miljömålsprecisering?

Om miljömålspreciseringen antas överensstämja med de nationella klimatmålen behöver frågan om att villkorsreglera klimatutsläpp för verksamheter som ingår i EU-ETS få en lösning. Görs lagstiftningsförändringar finns flera sätt att samtidigt som klimatstyrande skatter tas ut reglera klimatutsläpp inom olika typer av tillstånd för främst energianläggningar och vissa produktionsindustrier, till exempel för att sätta vissa ramar och kontroll på stora punktkällor. Energieffektivisering kan ingå i tillstånden vilket också minskar den potentiella klimatbelastningen.

Utifrån att en påtaglig del av de klimatutsläpp som görs i inom transportsektorn kan härröras till tillståndspliktiga verksamheter utan att detta regleras i tillstånden bör ett samlat grepp tas på om detta kan ändras. Det är enbart miljökonsekvenserna av transporter i anläggningens närområde som får beaktas. Närområdet som ska omfattas kan dock vara mycket vidsträckt när det gäller verksamheter som är lokaliserade i glesbygd, eftersom transporterna då sannolikt blir den helt dominerande trafikmängden.⁶¹ Villkor kan bara sättas i den mån tillståndshavaren har rättsliga och faktiska möjligheter att klara av de krav som villkoret innebär och alltså har rådighet över förhållandena. Verksamheten har rådighet över de egna transporterna samt de transporter man kan påverka genom avtal eller andra överenskommelser.⁶² Villkorsregleringen får inte innebära en indirekt miljöreglering av transportsektorn, t.ex.

⁵⁸ MÖD, yttrande 2020-06-15, M 11730-18

⁵⁹ Prop. 2019/20:65 s 90; Dir 2019:101

⁶⁰ MMD 2015-06-17 i mål nr M 1030-13

⁶¹ SGU, 2016, s 40

⁶² Bengtsson et al., 2019. Miljöbalken en kommentar, supplement 18, 16 kap 2 och 7 §§

särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg.⁶³ Det finns dock andra system som kan ge miljövinster som operatören har rådighet över, bland annat genom att erbjuda anslutningar och ladd-service för eldrift eller prismodeller som gynnar samlastning och kollektivtrafik. Dessa borde gå att arbeta in i tillstånden om bra underlag finns och myndigheterna driver det i tillståndprocesserna. Se vidare diskussion i avsnittet om villkor (4.4).

Likaså kan ett samlat grepp tas kring arbetsmaskiner inom tillståndspliktig verksamhet.

Slutsats

Preciseringen är bara möjlig att relatera till med svensk tillstandsreglering om tolkningen görs att det är svenska territoriella klimatutsläpp som ska klaras.

Miljöbalken har idag svag styrning för minskade klimatutsläpp, trots att merparten av utsläppen härrör från tillståndspliktig verksamhet. Främst beror detta på att ekonomiska styrmedel valts som primärt styrmedel vilket delvis gör att frågan om reglering kräver åtgärder från lagstiftaren. Klimatutsläpp från inrikes transporter och arbetsmaskiner har också ibland en nära koppling till tillståndspliktig industri- eller logistikverksamhet. Här går det att utveckla styrningen om tillstandsregimen bättre ska stödja miljömålsarbetet.

Genomgång av den rättsliga omfattningen av tillståndspliktig verksamhet och dess transporter visar att omkring en tredjedel av utsläppen från arbetsmaskiner och omkring en tiondel av utsläppen från inrikes transporter ligger inom vad tillstånden idag skulle kunna omfatta. Det ger att 15% av dessa två sektors klimatutsläpp kan härröras till tillståndspliktig verksamhet.

4.3.2.2 FRISK LUFT – PRECISERINGAR OM PARTIKLAR (PM₁₀, PM_{2,5}) SAMT OM KVÄVEDIOXID

Preciseringarna för *Frisk luft* om partiklar och kvävedioxid handlar om lokala koncentrationer vid vissa tidsintervaller. Den nationella mängden utsläpp kan inte direkt kopplas till miljöförsämringen då de utsläpp som orsakar sådana koncentrationer kan ske på platser där det ändå inte blir någon stor koncentration utan enbart en påverkan av bakgrundshalterna.

Vilka verksamhetskategorier?

Kartläggningens analys pekar ut att utsläpp av partiklar och kväveoxider från svensk tillståndspliktig verksamhet kan stå för mellan knappt 20 och 30 % av bidraget till luftkvalitetshalterna av dessa ämnen på platser där miljökvalitetsmålets preciseringar inte nås. De tillståndspliktiga verksamheterna är olika typer av industrier samt anläggningar för energiförsörjning (el, värme och avfall). Dessa är alla tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Påverkan uppskattas även komma från arbetsmaskiner och transporter till och från ett bredare spektrum av tillståndspliktig verksamhet.

⁶³ NJA 2004 s. 421

Bidragen beräknas lite olika för de tre preciseringarna. För PM_{10} beräknas bidraget i städernas gatumiljö vara cirka 9 % från industri och energiförsörjning och 10 % från transporter och arbetsmaskiner knutna till tillståndspliktig verksamhet. Då har utsläpp från transporter och arbetsmaskiner tillmätts dubbelt så stor påverkan och utsläpp från punktkällor halveras för att ta hänsyn till att luftkvaliteten räknas i marknivå i städer. För $PM_{2,5}$ beräknas industrin stå för 16 % av de totala utsläppen, medan avfall, el och fjärrvärme tillsammans för ca 7 %. Arbetsmaskiner och transporter till och från tillståndspliktig verksamhet står tillsammans för 3,7 %. Här görs ingen viktning. För kvävedioxid står industrin för ca 11 % av de totala NO_x -utsläppen, energiförsörjningen för knappt 5 % och arbetsmaskiner och inrikes transporter från tillståndspliktig verksamhet för knappt 4,5 %. Här görs ingen viktning då kvävedioxidhalterna överskrider preciseringens mål i uppmätt urban bakgrundsmiljö.

Hur regleras utsläpp av partiklar och kväveoxider till luft i tillståndsprövsprocessen?

I Sverige tar staten ut en särskild avgift avseende kväveoxidutsläpp från förbränningsanläggningar för att ge incitament att minska utsläppen därifrån. Både stoft/partiklar och kväveoxider uppmärksammas annars regelmässigt i tillstånds- och tillsynsarbete kring energiverksamheter och andra relevanta verksamheter. Skulle en tillståndspliktig verksamhet vara placerad så att den bedöms försämra luften på en plats där det finns risk för att överskrida de mer generösa gränser som finns satta i miljö kvalitetsnormerna för PM_{10} eller kväveoxider kan domstolen vid tillståndsbeslut göra en strängare bedömning för vilka reningsåtgärder som krävs (MB 2:7 st 2).

Eftersom överskridanden av miljö kvalitetsnormerna främst anses påverkas av vägtrafik och arbetsmaskiner kan man tänka sig att det är åtgärder kring verksamhetens följdföretag och arbetsmaskiner som påtalas. Det är inte känt om sådana åtgärder krävs i något fall, se diskussion om dessa delar av industritillstånden i analys ovan. Ett exempel är att luftkvaliteten på vägnätet kring Arlanda tas upp i tillståndet för flygplatsen, dock utan att omfattas av några villkor utöver det allmänna villkorets krav på flygplatsoperatören att jobba med en handlingsplan.

Det finns även miljö kvalitetsnormer satta för luftföroreningar av partiklar och kvävedioxider. Detta innebär att det finns ett juridiskt bindande regelverk som syftar till att genomdriva ren luft av viss kvalitet. Regelverket i Miljöbalken kapitel 5 baseras i det avseendet på EU:s luftdirektiv och innebär krav på mätning och upprättande av åtgärdsprogram. Dessa krav gäller dock först när luftkvaliteten inte klarar miljö kvalitetsnormen, medan halterna för miljö målspreciseringarna om PM_{10} , $PM_{2,5}$ och kväveoxider pekar ut en lägre gräns för halterna. Åtgärdsprogram som upprättas för områden där miljö kvalitetsnormerna för PM_{10} eller kvävedioxider överskrids kan föreskriva myndigheter att agera också för tillståndspliktig verksamhet.

Vid en genomgång av samtliga 10 gällande åtgärdsprogram för luft⁶⁴ framgår att programmen möjliggör en kartläggning av utsläppskällor i relation till lokala koncentrationer. För Sundsvall ges ett exempel på hur inte bara diffusa trafikutsläpp utan även punktutsläpp från tillståndspliktig verksamhet bedöms i förhållande till lokala koncentrationer för både PM₁₀ och kvävedioxid (figur 12).

Ingår industrins utsläpp i bedömningen?

I detta åtgärdsprogram beskrivs trafiken i centrala Sundsvall som orsaken till de överskridanden av miljö kvalitetsnormer som konstaterats. Industriella utsläpp ske på betydligt högre höjd över marken och spås ut och sprids på en större yta trots att utsläppsmängderna kan vara betydligt högre.

Av tabell 8 framgår de totala utsläppen av partiklar och kväveoxider i Sundsvall enligt regional utsläppsstatistik. Utsläppen från energiförsörjning och industriprocesser dominerar över utsläppen från trafiken när det gäller partiklar, tvärtom när det gäller kväveoxider.

Tabell 8. Utsläpp i ton från olika sektorer 2010 enligt statistik från RUS (regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet).

Huvudsektor	Kväveoxider (NOx)	Partiklar (PM10)
Energiförsörjning	321	146
Industriprocesser	29	292
Transporter	805	127
Arbetsmaskiner	172	18
Lösningssmedelsanvändning	0	4
Jordbruk	0	27
Avfall och avlopp	0	2
Internationell luftfart och sjöfart	304	19

De största källorna till utsläpp av kväveoxider är SCA och Korstaverket (172 resp 111 ton under 2011). En spridningsberäkning för Korstaverket från 2006 visar på relativt låga i nivåer omkring verket. Medelvärden mellan 0,1 och 1 µg/m³ kring Korstaverket på grund av utsläppen kan jämföras med medelvärden kring 30 µg/m³ i centrala Sundsvall orsakade av trafiken.

Den särklass största källan till utsläpp av partiklar är karbidfabriken i Stockvik som 2011 släppte ut 234 ton. En spridningsberäkning av partiklar från 2006 visar på att miljö kvalitetsnormen kan överskridas ca: 2 dygn per år kring karbidfabriken på grund av utsläppen, jämfört med de 35-40 överskridanden som trafiken orsakar i centrala Sundsvall.

Figur 12. Åtgärdsprogram för Friskare luft i Sundsvall, 2014-09-29, bilaga 2 Mätning och modellberäkning⁶⁵

Det är dock en liten del av åtgärdsprogrammen idag som gör bedömningar av tillståndspliktiga utsläppskällor. Om åtgärdsprogram syftade till att kartlägga utsläppskällor som kan påverka luftkvaliteten på miljömålspreciseringsnivå skulle troligen fler tillståndspliktiga källor komma med i bedömningen.

⁶⁴ Åtgärdsprogrammen är för Gotland – PM10; Göteborgsregionen – Kvävedioxider; Linköping – PM10; Luleå – Kvävedioxider; Skellefteå – Kvävedioxider; Stockholms län – PM10 och Kvävedioxider; Sundsvall - PM10 och Kvävedioxider; Umeå – Kvävedioxider; Uppsala - PM10 och Kvävedioxider och Örnsköldsvik – PM 10.

⁶⁵ Sundsvalls kommun, 2014.

Hur skulle rättssystemet bättre stödja arbetet med dessa miljömålspreciseringar?

Det finns som visats ovan en generell reglering med både ekonomiska styrmedel och regleringsinstrument som allmänt stödjer minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar till luft. För det lokala koncentrationsmål som miljömålspreciseringarna siktar på, och som främst är hälsomässigt baserade, finns dock verktyg först när koncentrationerna blivit så dåliga att miljö kvalitetsnormen hotar att överskridas. Detta träffar nästan enbart utsläpp som görs i gatunivå. Eftersom nivåerna av partiklar och kvävedioxid riskerar att överskrida miljömålspreciseringarnas nivå även i den lokala bakgrundshalten behöver även lokalt placerade punktsläppskällors bidrag bedömas särskilt och samordnas. Här skulle lokala åtgärdsprogram för luftkvalitet kunna påvisa särskilda behov av att skärpa kraven på energianläggningar och enskilda industrier nära tätorten.

Det kan konstateras att alla de platser som idag överskrider eller riskerar att överskrida miljö kvalitetsnormerna för luft samtidigt inte klarar miljömålspreciseringarna. Det vore en enkel uppgift att säkerställa att miljömålets preciseringar, de lägre halterna, inkluderas i de åtgärdsprogram som redan idag måste upprättas då miljö kvalitetsnormerna hotas. Det innebär i så fall att åtgärdsprogrammets analyser av utsläppskällor även skulle inkludera de som bidrar till att halterna för miljömålspreciseringarna inte klaras. I mätstatistiken har miljömålspreciseringen börjat att redovisas, exempelvis i den nationella statistiken för dygnsmedelvärden för PM₁₀. Stockholm stad har för sitt åtgärdsarbete med frisk luft angett att miljömålets preciseringar är stadens mål vilket drivit på för lokala krav på renare bilar. Detta visar en väg framåt. Ett större steg vore att ålägga om åtgärdsprogram för alla platser där de miljömålspreciseringar för frisk luft som tar sikte på en lokal koncentration riskerar att inte klaras.

Slutsats

Preciseringarna handlar om miljö situationen och inte om direkta utsläppshalter vilket gör saken komplex. Dessutom rör preciseringarna lokala koncentrationer vilket gör kopplingen till de rapporterade nationella halterna svaga. Preciseringarnas utformning har dock gott stöd utifrån ytterligare samhällsnytta i form av hälsoaspekter.

Det finns reglering kring tillståndspliktig verksamhet som begränsar utsläppen av både partiklar/stoft och kväveoxider. För att säkerställa att lokala koncentrationer inte överskrids finns i miljöbalken krav på åtgärdsprogram för områden som inte klarar miljö kvalitetsnormerna för luft. Dessa program har däremot idag inte krav att täcka in utsläppsanalyser för de lägre nivåerna i miljömålspreciseringarna. Sådana analyser kan identifiera om utsläpp från tillståndspliktig industri och energiförsörjning har påverkan på dessa platser, samt vara underlag vid nya tillstånd och tillsyn av dessa verksamheter.

Bedömningen i gällande åtgärdsprogram för *Frisk luft* indikerar att trafiken dominerar mer av påverkan av den lokala luftkvaliteten än vad den översiktliga beräkningen i kartläggningen gav. Påverkansandelen av kvävedioxid från energiförsörjningsanläggningar och annan industri torde också vara högre än det av PM₁₀.

4.3.2.3 GIFTFRI MILJÖ – PRECISERINGARNA OM ANVÄNDNING OCH OAVSIKTLIGT BILDADE AV FARLIGA ÄMNEN

Preciseringarna handlar om att användningen av särskilt farliga ämnen så långt som möjligt har upphört, och att spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga.

Övergripande sker mycket av spridningen av farliga ämnen genom användning av produkter som innehåller dessa ämnen och en viktig del av regleringen handlar om bestämmelser om design och användning av produkter, till exempel i EU:s kemikalielagstiftning och direktiv som styr godkännande av elektronik mm. Att ge tillstånd till att kemikalier eller produkter används på marknaden är ett annat styrmedel än sådana verksamhetstillstånd som detta projekt huvudsakligen fokuserar på. Sådan 'produktreglering' diskuteras inte vidare här. Tillstånd som med stöd från miljöbalkens 14 kapitel krävs för att en verksamhetsutövare i olika sammanhang får använda vissa kemikalier tas däremot upp. Eftersom preciseringarna i sig är oprecisa när det gäller vilka typer av ämnen som behöver regleras för de väldigt liten påverkan på tillståndprocessen.

De ämnen som tas upp i den fördjupade utvärderingen kopplat till preciseringarna och med tänkbar spridning från verksamheter är främst PFAS; metallerna bly, kadmium och kvicksilver; läkemedelsrester; dioxiner; PAH och växtskyddsmedel.

Vilka verksamhetskategorier?

- För de olika kemikaliegrupperna är det olika verksamheter som står för den största påverkan:
 - PFAS – flygplatser, avloppsreningsverk (kap 28 MPF), oljedepåer (kap 20 MPF).
 - Bly och kadmium – störst spridning sker från pappers- och massaindustrin samt från stål- och metallindustrin.
 - För kvicksilver är spridning till vatten från reningsverken och till luft från avfallsförbränningsanläggningar (kap 21 § 8-10 MPF) relativt stor.
 - Läkemedelsrester sprids från reningsverken och enskilda avlopp.
 - Dioxiner sprids från energiförsörjningen (el- och fjärrvärme) samt förbränning inom industrin (stål- och metall störst där)
 - PAH sprids mest från småskalig vedeldning men även förbränning i industrin.

- Växtskyddsmedel tillståndspliktig på basen av MB kap 14, kommunen prövar, att använda inom delar av vattenskyddsområde (Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel NFS 2015:2 § 6), samt förordning (2014:425) om bekämpningsmedel § 40:
- 'tillståndspliktig att yrkesmässigt använda växtskyddsmedel på:
 - 1 på tomtmark för flerfamiljshus,
 - 2 på gårdar till skolor och förskolor,
 - 3 på lekplatser som allmänheten har tillträde till,
 - 4 i parker och trädgårdar dit allmänheten har tillträde,
 - 5 inom idrotts- och fritidsanläggningar,
 - 6 vid planerings- och anläggningsarbeten,
 - 7 på vägområden samt på grusytor och andra mycket genomsläppliga ytor (ej banvallar), och
 - 8 på ytor av asfalt eller betong eller andra hårdgjorda material.'

Hur säkerställer tillståndsprocessen att användning och spridning av farliga ämnen upphör så långt som möjligt?

Den tillståndsprocess, med vidhängande tillsyn, som vi tittar på här har fokus på verksamheter, inte produkter. Tillstånd och tillsyn går alltså inte in på om det som tillverkas på en industri är en produkt som när den används riskerar sprida farliga ämnen utan det hanteras mer av produktregler som gäller för hela marknaden, t ex EU-reglerna i Reach.

Utsläpp av farliga ämnen till vatten och luft finns det fortfarande gott om trots det långa miljöarbetet. Dels är verksamheter som avloppsreningsverken uppsamlare av alla de ämnen som finns i produkter vi använder, dels anses flera ämnen oundvikliga att de sprids när verksamheter som samhället behöver och värdesätter sprider sådana ämnen, t ex avfallsförbränning, stål och metallindustri m.fl. Även om halterna av kvicksilver, dioxiner och vissa PFAS-ämnen kunnat minska i spridning efter skärpningar så är steget långt till att spridningen har upphört.

Vad kan göra att tillståndsprocessen fungerar bättre?

Vidare krav på reningssteg vid reningsverk och avfallsförbränning av läkemedel och kvicksilver kan eventuellt undvikas om ökad renhet nås uppströms, dvs farliga ämnen i konsumtionsprodukter minskar och utsortering från avfall och avloppssystem görs. Renare industriella processer är däremot ofta avhängigt av teknikutveckling och högre standard av vad som anses vara 'bästa möjliga teknik' vilket är en grund vid tillståndsgivning. Tungmetaller villkoras i industriella tillstånd.

Utfasning av användningen av kemikalier som PFAS och farliga växtskyddsmedel kan å sin sida vara beroende av möjligheterna att byta till andra renare alternativ för att nå de funktioner som behövs. Krav på att byta till mindre farliga ämnen kan ställas i tillstånds- och tillsynsprocesser. Nya ämnen ställer

krav på att ny kunskap etableras samtidigt som mätning och kontroll byggs upp. Flera av dessa steg ligger inte direkt i tillstånds- och tillsynsprocessen kring enskilda verksamheter utan på mer inbakat i det strategiska miljöarbetet.

Slutsats

Preciseringarna kring användning och bilande av farliga ämnen fångar in flera olika ämnen som berörs av flera olika verksamheter. Produktregleringar påverkar utsläppen från avfalls- och avloppsbehandling varför ett uppströms arbete kan vara komplement till skärpta tillstånd.

Tillståndsprocesserna har i förhållande till ny kunskap och ny teknik/metoder behov av att bli snabbare på att genomföra begränsningar i enskilda verksamheter.

4.3.2.4 GIFTFRI MILJÖ - PRECISERING OM FÖRORENADE OMRÅDEN, SAMT GRUNDVATTEN AV GOD KVALITET - PRECISERINGAR OM GOD KEMISK STATUS

Preciseringen om förorenade områden under målet om giftfri miljö handlar om att sådana områden ska vara åtgärdade så de inte hotar människors hälsa eller miljön. För denna precisering beräknade kartläggningen att det i 74% av områdena fanns någon typ av ansvarig enskild aktör. Det är oklart hur stor andel av dessa som är verksamhetsutövare, och därmed tillståndspliktig, och inte enbart markägare.

Preciseringen om god kemisk status handlar om att uppfylla kraven i vattenförordningen om att alla vattenförekomster ska ha god kemisk status. Den huvudsakliga påverkan på preciseringen utöver diffusa utsläpp från trafik och jordbruk är påverkan från förorenande områden.

Vilka verksamhetskategorier?

De verksamheter som pekas ut att ha bidragit till förekomsten av förorenade områden är en relativt stor grupp: massa- och pappersindustrier, träimpregneringsverksamhet, sågverk, ytbehandling av metaller, metallindustrier, verkstadsindustrier, kemiska industrier, kemtvättar, deponier, gasverk, gruvor, oljedepåer och flygplatser.

Någon särskild bedömning kring vilka verksamheter som gett upphov till förorenande områden som i sin tur påverkar grundvattnet har inte gått att göra utan det får antas att riskerna för läckor till grundvatten är relativt jämn. Detta gör det svårt att härleda regleringar för enskilda branscher till preciseringen om grundvatten och god kemisk kvalitet. Det blir snarare en fråga om att hålla en mycket hög nivå på kemisk kontroll i samtliga industriverksamheter för att inte riskera föroreningar som kontaminerar mark och i sin tur grundvatten.

Hur relaterar preciseringarna till tillståndsprocessen?

Att ansvara för ett förorenat område, och dess potentiella läckage av gifter till grundvatten, är inte i sig en tillståndspliktig verksamhet. Den reglering som är knuten till att åtgärda förorenande områden utgår ifrån kap 10 Miljöbalken och ger ansvar för åtgärder till verksamhetsutövare, eller markägare.

Utsläppen till miljön har i förorenade områden skett vid tidigare tidpunkter vilket gör att nya tillstånd och tillsyn av befintlig verksamhet inte går att relatera direkt till förekomsten av förorenande områden, eller deras läckage till grundvatten. I de fall föroreningen orsakas av en verksamhet som fortfarande bedrivs, kan det fordras ändringar i tillståndet för att krav ska kunna ställas på sanering, återställande och efterbehandling enligt MB 10 kap. Stat och kommun har genom omfattande kartläggningar av de förorenade områdena samt genomförande av ansvarsutredningar drivit på för miljöavhjälparende åtgärder.

Hur skulle tillståndssystemet bättre stödja arbetet med dessa miljömålspreciseringar?

Ser man till de verksamheter som pekas ut som grundorsaken till de förorenade områdena finns i det starka skäl för att i dessa verksamheter särskilt verka för en minimering av utsläpp av de gifter som visat sig förorena områden. Detta arbete inom tillståndssystemet torde sammanfalla med att upprätthålla en sträng syn på hantering av kemikalier inom många olika verksamhetstyper. Även om det görs framöver så återstår dock att åtgärda de områden som redan är förorenade.

Slutsats

Preciseringarna kopplar inte direkt till tillståndspliktig verksamhet då förekomsten av förorenade områden inte i sig är tillståndspliktigt. Däremot berörs måluppfyllelsen i hög grad av andra delar av miljöbalken, främst för att säkerställa att det finns ansvariga som ska åtgärda områdena.

4.3.2.5 GRUNDVATTEN AV GOD KVALITET - PRECISERINGAR OM BEVARANDE AV NATURGRUSAVLAGRINGAR

Preciseringen handlar om att viktiga naturliga naturgrusavlagringar bevaras. SGU:s bedömning i 2019 års fördjupade utvärdering⁶⁶ är att preciseringens målsättning inte nås idag; dels på grund av lokalisering av täktverksamhet i naturgrusavlagringar som är av värde som dricksvattenresurser, dels eftersom naturgrusavlagringars värden inte beaktas i tillräcklig utsträckning vid exploatering, till exempel för bebyggelse och infrastruktur. Naturgrus är även skattebelagt med 16 kr/ton (2019) (Lag 1995:1667 om skatt på naturgrus).

⁶⁶ Naturvårdsverket, 2019b

Vilka verksamhetskategorier?

Täkter för naturgrus (där utvinningen sker av andra ändamål än markinnehavarens husbehov) är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen 4 kap 3 §. Sedan 2009 stärktes skyddet för naturgrus och enligt MB 9 kap 6f § får naturgrustäkter inte öppnas:

- om det med hänsyn till det avsedda användningsområdet är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att använda ett annat material
- om naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning och täkten kan medföra en försämrade vattenförsörjning, eller
- om naturgrusförekomsten utgör en värdefull kultur- eller naturmiljö.

Hur grusåsarnas värde beaktas vid exploatering regleras i planregelverken och inte genom tillstånd utifrån MB.

Hur säkerställs ett bevarande av naturgruslagringar i tillståndsprövningsprocessen?

Naturvårdsverket har prioriterat prövningsärenden bland annat om täkter för naturgrus. I målet om en naturgrustäkt i Bondestorp användes MB:s stoppregel för naturgrustäkter (9:6f) för att neka tillstånd till täkt med hänvisning till skyddet för grundvatten⁶⁷. Förlängning av grustäkt har dock i andra sammanhang beviljats även då den varit belägen inom råvattentäkt men då ersättningsmaterial ansetts saknas och verksamheten bedömts kunna bedrivas utan risk för påverkan på grundvattenförsörjningen⁶⁸.

Vad kan göra att tillståndsprövningsprocessen fungerar bättre?

Dagens krav på tillståndsplikt och att tillstånd nekas om grundvatten som kan användas för dricksvatten hotas borde täcka in och reglera den del av problemet för uppfyllande av miljömålspreciseringen som berör lokalisering av täkter. Det som inte klaras är redan öppnade täkter som haft stöd av äldre tillstånd, men till skillnad från många andra typer av tillstånd är täkt-tillstånd tidsbegränsade vilket åtminstone gör att täkter som inte uttömts kan bevaras. Att SGU trots detta bedömer att preciseringen inte uppfylls i den delen kan bero på att myndigheten sätter normen för skydd högre än miljödomstolarna, eller att det faktiska utfallet ger ett genomförandeunderskott i form av dålig efterlevnad av beslut. I det senare fallet kan ökad tillsyn troligen hjälpa.

Skulle en skarpare ordning krävas för täkt-tillstånd av naturgrus är modellen med generellt förbud mot all exploatering av naturgrus och möjlighet att få dispens på samma sätt som med markavvattning i områden med förbud en möjlighet.

⁶⁷ Naturvårdsverket, 2020f

⁶⁸ Bengtsson et al., 2019. Miljöbalken en kommentar, supplement 18, 9 kap 27 § f, MÖD 2010:22

Slutsats

Preciseringen ansluter på ett tydligt sätt till miljöbalkens system för tillståndsplikt genom att det är en typ av MB-tillstånd som reglerar påverkande verksamheter. Därför är det extra intressant att preciseringen trots detta inte anses klaras i det hänseendet. Detta beror antingen på att senaste ändringen av tillståndprocesserna tar mer tid att ge resultat, att domstolarna tolkar skyddsreglerna som mindre ambitiösa än det som preciseringen uttrycker trots att det ser ut att mena samma nivå, eller att det finns ett genomförandeunderskott i efterlevnaden av reglerna vilket bör åtgärdas med tillsyn.

4.3.2.6 INGEN ÖVERGÖDNING – PRECISERINGAR OM PÅVERKAN PÅ HAVET SAMT TILLSTÅND I SJÖAR, VATTENDRAG, KUSTVATTEN OCH GRUNDVATTEN

Preciseringen för påverkan på havet innebär att den samlade tillförseln av kväve- och fosforbelastningen till havet kring Sverige ska klara gränserna i internationella överenskommelser (HELCOM och OSPAR). Tillståndet i övrigt vatten har preciseringen att klara vattenförvaltningsförordningens krav på god status avseende näringsämnen. Båda preciseringarna speglar alltså förhållanden som också är direkt rättsligt reglerat.

Enligt senaste utvärderingen av tillförseln av näringsämnen till havet är det främst i havsbassängerna Bottenviken och Egentliga Östersjön som tillförseln är större än det så kallade belastningstaket.⁶⁹ För Egentliga Östersjön är de kommunala avloppsreningsverken den största källan till kväveutsläpp efter jordbruket som står för halva påverkan. Även fosforutsläppen till Egentliga Östersjön sker främst från jordbruk och kommunala avloppsreningsverk, men även små avloppsanläggningar bidrar med nästa lika mycket som de kommunala reningsverken. Till Bottenviken är det främst industrin som släpper ut fosfor, följt av de kommunala reningsverken.⁷⁰

För sjöar och vattendrag är påverkansfaktorerna snarlika även om jordbruk och små avlopp dominerar mer.

I den fördjupade utvärderingen pekars särskilt två styrmedel ut som centrala för arbetet med miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*: vattenförvaltningens åtgärdsprogram samt åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Dessa åtgärdsprogram riktar sig till centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner, vilka har ansvaret att se till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs (MB 5:3). Programmen handlar om att vidta administrativa åtgärder, som att utveckla eller använda olika styrmedel, eller ändrade föreskrifter, framtagande av vägledning, förstärkt tillsyn eller utvecklad tillståndsprövning, fysisk planering och rådgivning. När dessa administrativa åtgärder omsätts i praktiken så leder de till regeländringar för enskilda, som till exempel att små avloppsanläggningar ansluts till det kommunala avloppsnätet, nya utsläppsvillkor för en verksamhet, ändrad spridning av gödsel eller plantering av en ny skydds-

⁶⁹ Havs- och Vattenmyndigheten, 2019. s 13

⁷⁰ Havs- och Vattenmyndigheten, 2019. s 15

zon längs med ett vattendrag. Slutsatserna kring styrmedlens effektivitet betonas främst brister i att finansiera åtgärder, men även att åtgärdsprogrammen inte omfattar åtgärder som direkt berör enskilda aktörer, eller enbart tar upp utredande åtgärder.⁷¹

Vilka verksamhetskategorier?

De kategorier för utsläpp som redovisas i den fördjupade utvärderingen visar på att jordbruk, hygge, dagvatten, små avloppsanläggningar, kommunala reningsverk, industrier och fiskodlingar är huvudsakliga antropogena källor. Jordbruk och små avlopp dominerar för sjöar och vattendrag. Av dessa är jordbruk, små avloppsanläggningar, reningsverk, industrier och fiskodlingar tillståndspliktiga helt eller delvis.

För spridning av näringsämnen från jordbruket är hanteringen av stallgödsel från större djurbesättningar viktig och just större djurbesättningar kräver tillstånd enligt miljöprövningsförordningen kapitel 2. Små avlopp är tillståndspliktiga enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd § 13. Större reningsverk är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen kapitel 28. Den industri som främst bidrar med fosfor till havsbassängen Bottenviken är pappers- och massaindustrin som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen kapitel 9. Fiskodlingar är även de tillståndspliktiga, enligt miljöprövningsförordningen kapitel 3, om de använder över en viss mängd foder. Som beskrevs ovan är den största påverkan på måluppfyllelsen jordbruk/djurbesättningar i avrinningsområdet till Egentliga Östersjön, kommunala reningsverk och små avlopp i avrinningsområdena Egentliga Östersjön och Bottenviken, samt pappers- och massa-industrier i avrinningsområdet till Bottenviken. Dessa fyra typer av tillståndspliktiga verksamheter står för runt 80% av den antropogena tillförseln i de två havsområdena.

Hur begränsas fosfor och kväveutsläpp från jordbruk, avloppsreningsverk, små avlopp och pappers- och massatillverkning i tillståndsprocessen och vid tillsyn?

För jordbruket finns generella föreskrifter kring hantering av stallgödsel m.m. i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, samt i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring (SJVFS 2004:62). Stora delar av kustområdet till Egentliga Östersjön är utpekade som särskilt känsliga områden enligt EU:s nitratdirektiv 91/676/EEG⁷², och mer restriktiva regler gäller där för bl a gödselspridning.

För avloppsreningsverk finns generella föreskrifter i Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp från avloppsreningsverk i tätbebyggelse, som implementerar EU:s avloppsdirektiv 91/271/EEG⁷³.

⁷¹ Havs- och Vattenmyndigheten, 2019. s 47

⁷² Europeiska gemenskapernas råd, 1991b

⁷³ Europeiska gemenskapernas råd, 1991a

Särskild begränsning av kväveutsläppen är med föreskriften reglerat för utsläpp i södra Sverige (söder om Norrtälje – kustslut mot Norge) och endast för avloppsreningsverk som hanterar större mängder avloppsvatten (minst 10 000 pe). Alla vatten har pekats ut som känsliga för fosfor och högre krav än avloppsdirektivets allmänna gränsvärden ska tillämpas. För fosforutsläppen saknas gränsvärden i generella föreskrifter utan dessa sätts i de individuella tillstånden och enligt praxis är [de] väsentligt strängare än avloppsdirektivets krav⁷⁴. Som exempel kan ses det tillstånd för nya avloppsanläggningen vid Henriksdal i Stockholm där villkoret för resthalten totalfosfor får som kalenderårsmedelvärde inte överstiga 0,20 mg/l vilket kraftigt understiger avloppsdirektivets krav på 1 mg/l⁷⁵. Detta visar också att reningsteknikerna klarar betydligt hårdare krav än de som allmänt gäller inom EU.

Enskilda avlopp från vattentoalett behöver tillstånd från lokala miljö- och hälsoskyddsnämnden och enligt miljöbalken ska avloppsvatten avledas och renas eller tas omhand på något annat sätt så att inte olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer. Det krävs någon typ av efterbehandling och inte enbart slamavskiljning/tre-kammarbrunn. Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsvatten (HVMFS 2016:17) menar att tillståndsmyndigheten i normalfallet ska ställa krav på 70% reduktion av fosfor men sätta ett strängare krav på 90% reduktion av fosfor och 50% reduktion av kväve om det är en hög skyddsnivå är motiverad på platsen p.g.a. extra känslighet. Trots regler antas ett mycket stort antal små avlopp inte klara ens de tidigare kraven. Insatser för att förbättra egenkontroll och tillsyn pågår, en statlig utredning föreslår etappmål om ökad åtgärdstakt av icke-godkända små avlopp och införande av avloppsdeklARATIONER för fastighetsägare⁷⁶. Det finns rättsfall där ansökan om tillstånd till enskilt avlopp nekats med hänvisning till det nationella målet om att hindra övergödning⁷⁷.

För pappersindustrier finns miniminivåer för fosforrening och utsläpp till vatten reglerade i EU:s industridirektiv och de BAT-slutsatser som finns för produktion av massa, papper och kartong (2014/687/EU). Naturvårdsverket inger yttranden och kan överklaga tillståndsprocesser för pappersindustrier, här prioriteras bland annat fosforutsläpp till vatten⁷⁸.

Vad kan göra att tillståndsprocessen bättre beaktar miljömålspreciseringarna?

Den översiktliga genomgången visar att reglerna för tillstånd och tillsyn av den tillståndspliktiga verksamheten särskilt tar upp skydds krav för att begränsa tillförseln av kväve och fosfor till havet. Reglerna för utsläpp från

⁷⁴ Naturvårdsverket, 2016a

⁷⁵ MMD, 2017-12-14 (överklagad men inte gällande kväve- och fosfor-villkoren); Avloppsdirektivet 91/271/EEG tabell 2

⁷⁶ SOU 2018:34

⁷⁷ MÖD 2006:53; se Ebbesson, 2015, s 75

⁷⁸ Naturvårdsverket, 2020g

jordbruk, avloppsreningsverk och små avlopp ger möjlighet att sätta skarpare skyddskrav i områden som är känsligare. Detta ökar möjligheten till att spegla miljömålspreciseringen vars genomförande kräver att belastningstak klaras i olika havsområden. För pappersindustrins tillstånd framstår inte lokaliseringen på samma sätt påkalla skärpta skyddskrav.

De åtgärdsprogram som finns för vattenförvaltningen och havsmiljön ger en övergripande bild när det gäller myndigheternas åtgärder hela övergödningssituationen. Där saknas idéer särskilt kring hur tillståndspliktig verksamhet kan ges incitament att samarbeta mer för att tillsammans minska belastningen av kväve och fosfor. Åtgärdsprogrammen bör vara ett lämpligt verktyg för sådan samordning.

Slutsats

Regelpaketet för de fyra typer med störst utsläpp, jordbruk, reningsverk, små avlopp samt pappersindustri, tar alla upp utsläpp av kväve och fosfor. Merparten innebär också lokalt skarpare krav i känsligare områden. Det är oklart om tillstånden för pappersindustrin tar lokal hänsyn och särskilt beaktar de förhållandevis stora påverkan som industrin har på fosforutsläppen i Bottenviken. För tillståndsprövsprocessen är det de mer specifika reglerna och föreskrifterna som läggs till grund, inte miljö kvalitetsmålets precisering.

Den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* och dess preciseringar pekar på behovet att skärpa åtgärdsprogrammen med styrmedel samt finansiering av åtgärder. Några direkta förslag kring hur de olika typerna av tillståndspliktiga verksamheter mer samfällt kan verka för bättre måluppfyllnad finns dock inte i åtgärdsprogrammen trots att de bör vara ett lämpligt verktyg för sådan samordning.

4.3.2.7 LEVANDE SJÖAR OCH VATTENDRAG – GOD EKOLOGISK OCH KEMISK STATUS

Preciseringen innebär att god status enligt vattenförvaltningsförordningen ska klaras. En stor del sjöar och vattendrag klarar inte det idag, huvudsakligen på grund av fysisk påverkan, övergödning eller försurning.

Vilka verksamhets kategorier?

Störst påverkan har fysiska förändringar, typiskt sett kraftverksdammar. Dessa är tillståndspliktiga vattenverksamheter enligt MB 11 kap 9 §.

Hur vattendragen påverkas av övergödning beskrivs ovan. Vad beträffar försurning så har kartläggningen uppskattat att tillståndspliktiga verksamheter står för omkring 10 procent av det atmosfäriska nedfallet av NO_x.

Hur säkras god status i tillståndsprövsprocessen?

Hänsyn till vandrande fisk och andra ekologiska samband ska säkras med villkor i tillstånden för vattenverksamhet. Dock gäller äldre sk vattendomar utan tidsbegränsning och det har gått trögt för myndigheterna att ompröva äldre tillstånd för att få in miljöhänsyn i villkoren. Det finns även kraftverks-

dammar som baseras på urminnes hävd eller är utan laglig grund. Även här har det gått trögt för tillsynsmyndigheter att få till en modern reglering i enskilda fall. Detta har även haft att göra med att kostsamma miljöinsatser för att uppnå vandringsvägar förbi en kraftverksdamm inte gått att motivera då det funnits flera dammar nedströms. Nu finns emellertid en nationell plan⁷⁹ framtagen för att alla kraftverksdammar under en tjugoårsperiod ska omprövas uppdelat på vattendrag.

Vad kan göra att tillståndsprocessen bättre beaktar miljömålspreciseringen?

Om den nationella planen arbetas igenom och många mindre äldre dammar ges incitament att antingen rivas eller byggas om finns goda chanser att fysisk påverkan inte ska vara största problemet för att uppnå denna miljömålsprecisering.

Slutsats

Preciseringen beskriver ett definierat tillstånd i miljön och sammanfaller med en uttalat rättslig reglering. Problemet med giltiga äldre vattendomar har dock legat utanför de regler som direkt följt av miljökvalitetsnormerna för vatten. Genom att samlat skapa en ram för omprövningar av många äldre tillstånd ges möjligheter att ställa högre krav på hänsyn med vandringspassager m.m. då hela vattendrag åtgärdas.

4.3.2.8 MYLLRANDE VÅTMARKER – VÅTMARKSTYPERNAS UTBREDNING

Preciseringen innebär att våtmarker av alla typer ska finnas representerade i hela landet inom sina naturliga utbredningsområden. Det är en vagt formulerad precisering som beskriver ett tillstånd i miljön av typen 'existerande representation av naturtyp'. I målmanualen för *Myllrande våtmarker* framgår bland annat att utbredningen av våtmarker utpekade bland habitatdirektivets naturtyper inte får minska i jämförelse med referenskarta från 2007.

En fjärdedel av Sveriges våtmarker anses ha försvunnit på grund av ändrad markanvändning. Påverkan pekas ut som främst befintlig markavvattning, klimatförändringar och förhöjda näringsnivåer, samt även till viss del ny markavvattning, bristande hänsyn i jord- och skogsbruk, och torvtäkt. Endast en relativt liten andel av våtmarkerna har försvunnit på grund av torvbrytning, men lokalt kan torvtäkter stå för en betydande andel av våtmarksförlusten. Dikningen har nu minskat drastiskt och utgör i dag ett mindre hot mot våtmarkerna än tidigare, men drygt 55 % av de våtmarker som inventerats har påverkats av dikning.⁸⁰

⁷⁹ HaV, 2018

⁸⁰ Naturvårdsverket, 2009

Vilka verksamhetskategorier?

All markavvattning kräver tillstånd eller är förbjudet (men kan få dispens) enligt MB kap 11 §§ 13-14. I hela södra Sverige är markavvattning förbjudet. Att upprätthålla en existerande och laglig markavvattning genom dikesrensning är dock inte tillståndspliktigt.

Torvtäkter regleras sedan några år tillbaka genom B-tillstånd i MPF kap 4 (tidigare torvlagen). Täktillstånd tidsbegränsas.

Hur säkerställs det i tillståndprocessen och med tillsyn att våtmarker med hög miljönytta inte försvinner/hur stöds arbetet med att restaurera våtmarker i dessa processer?

Tillståndsplikt för markavvattning infördes 1986 som skydd för våtmarker och fördes vidare in i miljöbalken. Förbudet mot markavvattning i södra Sverige infördes 1994. Naturvårdsverkets handbok/Allmänna råd för markavvattning ska ge särskilt stöd för miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker.⁸¹ Handboken pekar på att om verksamheten har bedrivits utan tillstånd under miljöbalkens eller vattenlagens giltighetstid har verksamhetsutövaren bevisbördan i fråga om vilka förhållanden som rådde i vattnet innan en dikning eller rensning utfördes. Ytterst kan tillsynsmyndigheten meddela föreläggande om åtgärder och förbud.

Vad kan göras mer?

Med en stor mängd gamla markavvattningsföretag och oklara legala förhållanden för pågående markavvattning finns behov av aktiv tillsyn för att nuvarande regler ska gälla. Det behövs en nationell plan för hur pågående laglig markavvattning inom särskilt viktiga områden skulle kunna göras om till våtmarksförvaltning. Ett sådant arbete har en förebild i den nyligen beslutade nationella planen för vattenkraften.

Slutsatser

Preciseringen är på grund av vag formulering svår att mäta uppfyllnad av. Ett huvudproblem utgörs av pågående på laglig och olaglig markavvattning. Mer aktiv tillsyn för att få slut på olaglig verksamhet samt en nationell plan för att på sikt avsluta idag laglig avvattning i våtmarksområden med stor miljönytta kan vara vägar framåt.

4.3.3 Sammanfattande bedömning

4.3.3.1 IAKTTAGELSER FRÅN UNDERSÖKNINGEN

Sammanfattningsvis kunde i undersökningen ses att det miljömålspreciseringarna syftar till berör tillståndprocessen på olika sätt. De sätt som tillståndprocessen kan ses genomdriva miljömålspreciseringarna formas av ett antal olika förutsättningar:

⁸¹ Se förordet i Naturvårdsverket, 2009

- miljömålspreciseringen är samma som miljökvalitetsnorm (vatten)
- det finns identifierade belastningstak och utsläppskällor (övergödning)
- endast en verksamhetstyp aktualiseras (naturgrus)
- många olika verksamhetstyper aktualiseras (giftfri miljö)
- tillståndsplikten gäller verksamheten men används inte för miljökvalitetsmålen (klimat)
- gamla tillstånd är i konflikt med miljökvalitetsmålen (levande vattendrag och våtmarker)

Mål kring global miljöpåverkan kommer inte in i tillståndsprövsprocessen om dessa inte översatts till generella normer som gräns- eller riktvärden och kan tillämpas för enskilda tillstånd. En nedbrytning till nationell kvot, som med klimatmålen, är också svår att hantera inom ramen för enskilda tillstånd. Enskilda tillstånd har lättare att hantera särskilda miljöhänsyn i lokal kontext förutsatt att plats och hänsynsgrad finns utpekade i en rättslig källa.

För klimatmålet är dock inte avsaknaden av nationell samordning huvudproblemet utan att användningen av ekonomiska styrmedel har lett till att reglering med tillstånd har begränsats. En liknande begränsning för att låta styrmedlen samarbeta finns inte för andra mål med kompletterande styrmedel, t ex naturgrus, kväveoxider, bekämpningsmedel. Utifrån ett miljömålsperspektiv talar mycket för att förbudet mot villkor om koldioxid bör tas bort.

Diffusa luftutsläpp från rörliga källor som transporter och arbetsmaskiner är en stor del av de nationella klimatutsläppen. En inte obetydlig del av dessa transporter och arbetsmaskiner har nära anknytning till en verksamhet med tillstånd. Frågan kan ställas om inte verksamhetsutövaren mer ofta har rådighet att påverka dessa utsläpp på sådant sätt att villkor om åtgärder kan sättas i tillståndet.

När miljömålspreciseringar innebär att tydligt högre miljökrav behöver ställas i verksamheter som innehar äldre tillstånd, exempelvis för *Levande sjöar och vattendrag* samt *Myllrande våtmarker*, uppstår en konflikt mellan miljömålsarbetet och tillståndens rättskraft. Om tillstånden inte är tidsbegränsade är tillsynsmyndigheter hänvisade till omständliga och resurskrävande omprövningsförfaranden kring varje enskilt tillstånd om inte en generell föreskrift om ökad miljöhänsyn kan genomföras. Genom att samlat skapa en ram för omprövningar av många äldre tillstånd kan förbättrade möjligheter skapas, se exemplet med en nationell plan för omprövningar av vattenkraften. För snabb anpassning till ny kunskap om till exempel kemiska ämnen eller i adaptiv förvaltning av ekosystem utgör icke tidsbegränsade tillstånd med stark rättskraft särskilda problem.

Många preciseringar definierar en miljösituation och inte direkta utsläppshalter vilket gör översättningen till tillståndens reglering mer komplex, såsom frisk luft och god status på vatten. Ju fler verksamheter, och typer av verksamheter, som påverkar miljösituationen desto större behov finns också av samordningsverktyg. Åtgärdsprogram som finns för miljökvalitetsnormer är ett sådant verktyg och detta bör utvecklas till att även kunna användas för

miljömålspreciseringar. Åtgärdsprogram kan innehålla analys av utsläppskällor specifikt för den miljösituationen det gäller och vara bindande underlag vid nya tillstånd och tillsyn av dessa verksamheter. För att vara ett samordnande verktyg för olika typer av tillståndspliktiga verksamheter behöver de tydligare peka ut de verktyg och åtgärder som myndigheter ska vända sig gentemot tillståndspliktig verksamhet inklusive statliga myndigheters möjlighet att upprätta föreskrifter.

Preciseringar som spänner över flera var för sig olika verksamheter med olika typer av miljöpåverkan, exempelvis giftfri miljö, kan vara svåra att applicera i tillståndsprövsprocessen om frågorna inte inarbetats i relevanta vägledning och föreskrifter.

Preciseringar som tydligt ansluter till en särskild typ av tillståndsplikt, exempelvis bevarande av naturgrusavlagringar och utbredning av våtmarker, påverkas starkt av hur den specifika tillståndsplikten är utformad. Om tillståndsplikten fullt ut stödjer miljö kvalitetsmålet men en uppfyllnad ändå inte klaras kan det vara regelefterlevnaden som behöver förstärkas, t ex med aktiv tillsyn.

4.3.3.2 MILJÖRÄTTSLIGA INSTRUMENT SOM FÖRBÄTTRAR TILLSTÅNDSPROCESSENS STÖD TILL MILJÖMÅLSARBETET

Det finns flera miljörettsliga instrument som kan användas för att möta behoven av att krav kan anpassas efter miljösituationen och stödjer samarbete för att klara att begränsa en specifik påverkan⁸².

När miljöbalken infördes var det tydligt att miljö kvalitetsnormer var menat att användas för att främja nationella miljö kvalitetsmål där det var lämpligt och sådan högre grad av precisering av miljö kvaliteten var möjligt att sätta. Miljö kvalitetsnorm kan vara både gränsvärdesnormer och målsättningsnormer. Trots detta är det en väldigt liten del av miljö målspreciseringarna som är utpekade som miljö kvalitetsnormer idag. Antagande av nationella riktvärden och miljö kvalitetsnormer enligt miljö balkens femte kapitel är ett verktyg som kan fånga in och precisera en önskad miljö situation. Miljö kvalitetsnormer får genomslag i tillståndsprövningen (lite olika beroende på om det handlar om gränsvärdesnormer och målsättningsnormer). Det är regeringen som fastställer miljö kvalitetsnormer.

Åtgärdsprogram ger med sin kartläggning av utsläpps-/påverkanskällor ett viktigt underlag för analyser om möjlig fördelning av begränsningsinsatser. Åtgärdsprogram för gränsvärdesnormerande miljö kvalitetsnormer bör utvecklas så att de i ökad utsträckning pekar ut insatser för att ändra/skärpa tillstånd, till exempel genom att innehålla beslut om generella föreskrifter eller tidsram för omprövningsförfarande av utpekad myndighet. Åtgärdsprogram skulle dock få betydelse även för målsättningsnormerande miljö kvalitetsnormer, exempelvis om miljö målspreciseringarna för ren luft pekades ut som sådana

⁸² Denna utgår i stort från vad som framkommer i Michanek et al., 2016

miljökvalitetsnormer som komplement till de gränsvärdesnormer som finns idag men som har lägre hälsoskydd. Åtgärdsprogram tas fram av regeringen eller av regeringen utpekad myndighet eller kommun.

Samordnade tillstånd, enligt möjligheterna i MB 16:8, har potential att öka miljöuppfyllelsen. Idag nyttjas detta dåligt och kravet på att verksamheterna ska komma överens gör det svårt för myndigheter och domstol att få till ett samarbete utan att hota med att annars avslå ansökan.

Generella föreskrifter kan genomföra till exempel förbud av vissa åtgärder för specifika typer av branscher vilket påverkar även pågående tillståndspliktig verksamhet. Det är regeringen eller myndigheter som styr utformningen av generella föreskrifter i miljöbalken.

Om tillstånd ges för viss tid ges bättre möjligheter för att ge nya villkor anpassade efter ny kunskap om miljöpåverkan, jämfört med när myndigheter påkallar omprövning av ett pågående tillstånd. Möjligheten för domstolen att sätta tidsbegränsning på tillstånd finns allmänt angett i 16 kap 2 § miljöbalken. För vissa typer av tillstånd, exempelvis för täkter, ska tillstånden alltid ges för viss tid. Domstolarna har varit mycket återhållsamma med att tidsbegränsa tillstånd för verksamhetstyper där detta inte är särskilt uttryckt. I flera fall har bland annat Naturvårdsverket försökt att ändra praxis. Då detta inte gått är en rimlig tolkning att det krävs en lagstiftningsförändring avseende detta.

Att införa tillståndsplikt för ytterligare verksamheter ökar möjligheten att i förhand reglera förutsebar miljöpåverkan jämfört med om verksamheten enbart ska följa generella föreskrifter och eventuell anmälningsplikt. Det är regeringen som kan styra utformningen av tillståndsplikten utifrån miljöbalken och miljöprövningsförordningen som främst föreskriver vilka verksamheter som kräver tillstånd för att få bedrivas. När det uppstår nya verksamheter vars miljöpåverkan är betydande och exempelvis gör det svårare att uppnå nationella miljökvalitetsmål uppstår ett behov av att analysera hur styrningen kring denna miljöpåverkan bäst sker. I vissa fall kan en sådan analys ge att det räcker med tydligare generella föreskrifter och god tillsyn för att dessa verksamheter ska fungera bra utifrån miljökvalitetsmålen. Om inte så bör tillståndsplikt införas, detta för att möjliggöra en förhandsbedömning från myndigheter och tydligare kunna föreskriva enskilda hänsynskrav genom villkor.

4.4 Miljömålen och nya typer av villkor – en analys kring villkor om transporters klimatpåverkan samt om kompensation som villkor

I detta avsnitt undersöks och diskuteras hur miljömålsuppfyllelse kan få stöd av två typer av villkor i tillstånd - villkor om transporters klimatpåverkan samt kompensation som villkor. Bakgrunden är att en utveckling av dessa villkorstyper skulle kunna visa på sätt som tillståndsprövsprocessen väger in och tar hänsyn till miljömålsarbetet.

Villkor om minskad klimatpåverkan från transporter berör problematiken att stora delar av klimatutsläppen sker från diffusa källor som rörliga transporter men att delar av dessa transporter är nära relaterade till verksamhet under tillståndsplikt. Sådana villkor ställs normalt inte idag i tillstånd på annat sätt än genom det så kallade allmänna villkoret som knyter tillståndet till den beskrivning som verksamhetsutövaren gör av hur miljöarbetet för verksamheten organiseras. Här studeras hur klimatutsläppen från transporter till och från hamnar och flygplatser beaktas i dessa anläggningars tillstånd. Frågor som undersöks är hur stora klimatutsläpp transporterna kring dessa verksamheter innebär, och under vilka förutsättningar dessa kan knytas till tillståndet.

Villkor om ekologisk kompensation berör å sin sida problematiken med att en del miljöpåverkan är oundviklig men att verksamheter kan åläggas att vidta åtgärder som gör miljön bättre. Idag används ekologisk kompensation som villkor vid vissa typer av tillstånd och en metodik har utarbetats för hur krav på miljöförbättrande åtgärder kan ställas. Frågor som undersöks är vilka förutsättningar som krävs för sådana villkor, och om denna metodik skulle gå att applicera bredare.

4.4.1 Villkor om klimatutsläpp från transporter till och från tillståndspliktig verksamhet

En inte obetydlig del av klimatpåverkan från enskilda anläggningar är utsläpp från transporter till och från anläggningen, till exempel sopbilarna till och från avfallsanläggningen eller lastbilarna till och från godshamnen. Även om denna del av verksamheten, eller 'följdföretaget' som det ses som i tillståndsregleringen, inte är kärnprocessen för verksamheten kan det finnas god potential att minska klimatutsläpp från dessa aktiviteter och bidra till ett mer transporteffektivt samhälle. För Landvetters flygplats står till exempel marktransporterna till och från flygplatsen för en tredjedel av flygplatsens hela klimatutsläpp⁸³.

Kartläggningen räknade med att en tiondel av utsläppen från inrikes transporter härrör ifrån tillståndspliktig verksamhet. Det gäller transporter till och från alla olika industrigrenar men särskilt transportintensiva anläggningar som hamnar och flygplatser (tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningens kapitel 24). Hur stor del av de inrikes vägtransporterna som härrör från anläggningar med tillståndsplikt är svårt att avgöra och beror till stor del på vilken vägtrafik som anses ha koppling till verksamheten. Om enbart transporter av gods och passagerare till och från anläggningarna räknas, hur ska man mäta vilken trafik det gäller?

⁸³ MMD 2015-06-17 i mål nr M 1030-13

4.4.1.1 KORT OM TRANSPORTVILLKOR OCH DET ALLMÄNNA VERKSAMHETSVILLKORET

Till- och fråntransporternas klimatpåverkan knyts sällan i tillstånden till det nationella miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* eller de svenska klimatmålen (se avsnitt 4.3). Däremot visar rättspraxis att frågor om lokal miljöpåverkan som luftkvalitet, buller och trängsel regelmässigt bedöms i tillståndsprocessen och kan föranleda krav på utredning av åtgärder och uppdaterade handlingsplaner⁸⁴. Då räknas transporter med nära koppling till verksamheten som bedrivs och bedömning görs av den ökning av trafik som verksamheten medför på vägnätet i närområdet. Närområdet kan ibland vara mycket vidsträckt när det gäller verksamheter som är lokaliserade i glesbygd, eftersom just dessa transporter då sannolikt blir den helt dominerande trafikmängden på långa vägsträckor. Att dessa transporter och dess påverkan ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen är helt klart. Däremot finns en rad mer begränsande förutsättningar för när dessa så kallade transportvillkor kan ställas.

Först och främst tar bedömningen kring åtgärder som kan villkoras i tillståndet sin utgångspunkt i transporternas påverkan i den nära omgivningen och åtgärder för vidare miljöpåverkan som klimatutsläpp blir då en sidoeffekt av åtgärder som minskar miljöpåverkan lokalt. Den allmänna normen för vad som kan utgöra villkor är vidare att tillståndshavaren har ”faktiska och rättsliga möjligheter att bestämma över förhållandena”. Detta påverkar utformningen av de åtgärder som kan krävas av verksamhetsutövaren då många transporter sker i andra aktörers regi. Slutligen har Högsta domstolen bedömt att det inte är lämpligt att tillståndsbeslut innebär ”en slags indirekt reglering av transportsektorn”⁸⁵. Villkorade åtgärder bör inte utformas utifrån att uppnå en höjd miljöstandard generellt i transportsektorn utan ta sikte på relevant miljönytta av just de transporter som kan kopplas till verksamheten.

Till- och fråntransporternas klimatpåverkan knyts idag inte i tillstånden till det nationella miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* eller de svenska klimatmålen (se avsnitt 4.3). Däremot kan frågor om lokal miljöpåverkan som luftkvalitet, buller och trängsel ibland kopplas till tillstånden genom krav på uppdaterade handlingsplaner. Då räknas vägtransporter med nära koppling till verksamheten som bedrivs och den ökning av trafik som verksamheten medför på vägnätet i närområdet. Närområdet kan ibland vara mycket vidsträckt när det gäller verksamheter som är lokaliserade i glesbygd, eftersom transporterna då sannolikt blir den helt dominerande trafikmängden. Dessa transporter ses som så kallade följd företag och ska beaktas vid prövningen genom bland annat beskrivning i miljökonsekvensbeskrivningen. Följd företag kan regleras med villkor, men endast i den mån tillståndshavaren har ”faktiska och rättsliga möjligheter att bestämma över förhållandena” vilket är den allmänna normen för vad som kan utgöra villkor. Rättspraxis (MÖD

⁸⁴ MÖD 2007:55

⁸⁵ NJA 2004 s. 421

2009:17) har även uttalat att villkor inte får ställas som är ”en indirekt reglering av transportsektorn”:

Villkor om transportlösningar och åtgärder för minskad miljöpåverkan från transporter till och från verksamheten kan idag sålunda sättas utifrån en i huvudsak lokal miljöpåverkan. Inget hindrar dock att sidoeffekter av åtgärderna även stödjer vidare miljö kvalitetsmål. Förutsättningarna för vilka åtgärder som kan villkoras måste utredas i varje situation för att passa verksamheten och typen av möjliga transportlösningar.

Transporter till och från anläggningar kan även täckas av ett så kallat allmänt verksamhetsvillkor vilket ingår i så gott som samtliga tillstånd. Detta villkor omfattar allt det som verksamhetsutövaren åtagit sig under prövningsprocessen. Ett så allmänt formulerat villkor sätter inte någon exakt gräns för vad som är tillåtet inom tillståndet på det sätt som särskilda villkor om halter av utsläpp gör. Det kan därför vara otydligt vad tillståndet egentligen tillåter. Följaktligen kan det därför också vara svårt, både för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheterna, att bedöma om en åtgärd från verksamhetsutövarens sida ligger inom tillståndet eller om ett nytt tillstånd krävs. Ärlund (2009) noterade att domstolarna i många fall hänvisar till det allmänna villkoret i sina beslut, vilket försvårar lagstiftarens försök att skapa klara rättskraftsregler i 24 kap 1 § MB. Man kan inte stänga en verksamhet för att de delvis avviker från vad som stod i ansökan och villkorades enbart i det allmänna villkoret.

4.4.1.2 UNDERSÖKNING AV TILLSTÅNDSREGLERINGEN AV VÄGTRANSPORTER TILL OCH FRÅN HAMNAR OCH FLYGPLATSER

Här görs en genomgång av tillståndsregleringen för de största flygplatserna och hamnarna i Sverige.

I dagsläget är inga inrikes landtransporter direkt knutna till tillstånden för hamnar och flygplatser. I den här studien har vi tittat på landtransporter (goods och passagerare) till och från svenska hamnar och flygplatser, kopplat till tillståndsvillkor, handlingsplaner och miljöarbete. Vi har bland annat tittat på gällande tillstånd, miljökonsekvensbeskrivningar, eventuella handlingsplaner samt miljörapporterna. Vi har tittat på möjligheterna att analysera och kvantifiera inrikes transporter och diffusa utsläpp, och i vilken utsträckning detta görs idag.

Vi har tittat på tre flygplatser (Arlanda, Landvetter och Bromma), samt sju av Sveriges största hamnar (Göteborgs Hamn, Brofjorden råolja- och produkthamn, Trelleborgs hamn (THAB), Malmö, CMP (Copenhagen Malmö Port), Kapellskärs Hamn, Stockholm Norvik och Luleå Malmhamn), se figur 13.



Figur 13. De största svenska hamnarna efter hanterad godsmängd 2014 (1000-tals ton).
Källa: Trafikanalys (2016).

Tabell 8 visar en sammanfattning av om landtransporterna till och från hamnen/flygplatsen omnämns i villkoren och miljökonsekvensbeskrivningen, och om det finns några åtgärder eller mål med avseende på landtransporterna.

Tabell 8. Sammanställning av marktransporter till och från hamnar och flygplatser samt åtgärder och mål för landtransporterna.

	Göteborgs hamn	Brofjorden Lysekil	Trelleborgs hamn	Malmö, CMP	Kapellskärs Hamn	Stockholm Norvik	Luleå Malmhamn	Arlanda	Landvetter	Bromma
Tillstånd/Villkor – nämns landtransporterna?	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.
MKB:n – Finns uppskattningar av landtransporterna?	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Saknas.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.
Finns andra krav utöver villkoren?	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.
Finns en Handlungsplan?	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.
Kvantitativa mål	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.
Åtgärder (i handlingsplanen eller miljörapporten)	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Saknas.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.
Kvantifierbara siffror (i handlingsplanen eller miljörapporten)	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns inte.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.	Landtransporterna omnämns.

Landtransporterna omnämns. Landtransporterna omnämns inte. Vagt eller inte relevant. Saknas.

Även om det bedrivs ett miljöarbete kring marktransporter till och från flygplatserna, finns i dagsläget inga kvantifierade mål vad gäller utsläppen från dessa. Trots att det finns beräkningar på hur stora dessa utsläpp är i miljö-

konsekvensbeskrivningen, finns ingen uppföljning av dessa siffror i varken handlingsplan eller miljörapport.

Generellt sett kan sägas att hamnarnas tillstånd främst reglerar miljökonsekvenserna av den egna hamnverksamheten (den direkta källan). Motsvarande kontroll anses bolagen däremot inte ha ifråga om miljökonsekvenserna av färje-, tåg-, lastbils- och persontrafiken (indirekta källor) till och från hamnen.

Vi har bara tittat på möjligheten för klimatmålet, men tillståndsprövningen kan även vara en möjlig väg för att uppnå andra miljökvalitetsmål. Tabell 8 visar generellt att eventuella incitament eller krav på landtransporterna idag inte kommer från tillstånden. Snarare är det andra faktorer som är viktiga när det kommer till hamnarnas situation, som exempelvis hamnens storlek, lokalisering (stad/land), typ av hamn, ägarstruktur och den befintliga infrastrukturen.

4.4.1.3 MARKTRANSPORTER TILL OCH FRÅN HAMNARNA

De juridiska turerna kring hamnen Stockholm Norvik⁸⁶ visar att det inte ställs några krav (villkor) på hamnarna i tillståndsprövningen med avseende på transporterna till och från hamnen. Ansvaret för landtransporterna till och från en hamn är inte tydligt, men tycks snarare ligga på andra aktörer, som Trafikverket och kommunerna.

Tabell 8 säger något om möjligheterna att analysera och kvantifiera inrikes transporter och diffusa utsläpp och i vilken utsträckning detta görs idag. I miljökonsekvensbeskrivningen görs uppskattningar av förväntade framtida förändringar med avseende på landtransporterna till och från hamnarna och flygplatserna. Vi har noterat att detta oftast inte följs upp, varken i miljörapporten eller i handlingsplanen. Det finns bara ett fåtal uppskattningar av CO₂ för landtransporterna. I regel uppskattas bara den förväntade ökningen i transporter (antal bilar, lastbilar mm) i miljökonsekvensbeskrivningen. Trelleborgs hamn är den enda hamn där vi har hittat uppgifter om gods- och persontrafikens bidrag till CO₂-utsläppen i hamnen (32 % under 2006–2007)⁸⁷. Utöver detta finns beräkningar på emissioner från containertransporter till och från Göteborgs hamn (10,4 ton CO₂/dag) och Container Terminal Frihamnen (CTF) (9,8 ton CO₂/dag)⁸⁸.

Kvantitativa mål saknas för samtliga hamnar med avseende på landtransporterna till och från hamnen. Göteborgs hamn är den hamn där landtransporter omtalas mest, både i villkoren, miljörapporten och handlingsplanen, och där flest åtgärder vidtagits. Göteborgs hamn är också den enda hamnen där vi identifierat krav utifrån (från kommunfullmäktige). Kravet handlar om ”lokal miljöpåverkan”, så inte heller för Sveriges största hamn finns någon direkt koppling till åtgärder som kopplar till miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

⁸⁶ Stockholms hamnar, 2018

⁸⁷ Indebetou, 2008

⁸⁸ Styhre et al., 2019

För Göteborgs hamn finns däremot ett specifikt villkor med avseende på landtransporterna till och från hamnen (villkor 17). Detta visar att det är lagligt möjligt att ta fram villkor för transporterna och att en del strukturer finns, men att de i regel inte används. För att inrikes transporter ska kunna påverkas behöver det komma krav även i villkoren för åtgärder och uppföljning. Om det finns ett särskilt villkor om landtransporterna så ökar incitamentet, och troligtvis också åtgärderna, för att minska miljöpåverkan från landtransporterna till och från hamnen och flygplatserna.

4.4.1.4 MARKTRANSPORTER TILL OCH FRÅN FLYGPLATSERNA

Sveriges tre största flygplatser Arlanda, Landvetter och Bromma är samtliga ägda och drivna av det statliga bolaget Swedavia AB. Alla tre flygplatserna har egna tillstånd och egna handlingsplaner, se tabell 9. För Arlanda och Landvetter finns miljökonsekvensbeskrivningar från 2011 respektive 2013. Bromma flygplats saknar miljökonsekvensbeskrivning (samtal med Länsstyrelsen, 2019).

Klimatarbetet på Arlanda, Landvetter och Bromma flygplatser är i stor utsträckning reglerat av Airport Carbon Accreditation (ACA). ACA är instiftat av Airport Council International Europe (ACI) och revisionen görs av konsultföretaget WSP (Arlanda, MKB). Alla tre flygplatser är certifierade enligt ACA:s högsta nivå, nivå 4. Certifiering vid nivå 4 innebär bland annat att verksamheten ålägger sig att skapa möjligheter för aktörer man inte har direkt rådgivning över att minska sina utsläpp samt engagera dessa aktörer i klimatfrågan. Hur detta arbete görs redovisas i handlingsplanen, exempelvis handlar det om att samarbeta med omgivande kommuner för att minska marktransporternas utsläpp till och från flygplatserna.

Tabell 9. Marktransporter till och från flygplatser i tillstånd, MKB, handlingsplan och miljörapport för Arlanda, Landvetter och Bromma flygplats.

	Tillstånd	Handlingsplan	Miljörapport	MKB
Arlanda	<p>Även om marktransporterna till och från flygplatsen nämns i tillståndet, finns inget villkorat om utsläppsnivåerna. Det enda i tillståndet som gäller utsläpp till luft finns i villkor 26.</p> <p>”Villkor 26 - Swedavia ska upprätta en handlingsplan för minskade utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxider (NOx) och partiklar (PM 10) vid Stockholm Arlanda Airport, och verka för ett genomförande av de åtgärder som beskrivs i handlingsplanen. Handlingsplanen ska uppdateras vart tredje år och fastställas av tillsynsmyndigheten. Genomförda åtgärder ska redovisas i miljörapporten. Åtgärderna ska omfatta Swedavias egen verksamhet som bolaget har direkt rådighet över samt verksamhet som innebär samarbete med andra aktörer på och kring flygplatsen som Swedavia inte har direkt rådighet över, t.ex. marktransporter eller flygtrafiken.”</p> <p>I tillståndet står även angivet att: ”certifieringen Airport Carbon Accreditation kräver en redovisning av flygplatsens koldioxidutsläpp som flygplatsen har kontroll över men också de utsläppskällor som flygplatsen kan påverka, ett så kallat carbon footprint.” (Arlanda Tillstånd, 2013).</p>	<p>Här finns flera listade aktiviteter som ska göras för att påverka transporterna till och från Arlanda. Bland annat att Swedavia ska verka för att bygga ut kollektivtrafiken genom Mälardalsrådet och ABC-samarbete samt göra det lättare för passagerare att välja miljövänliga alternativ som till exempel miljötaxi och så vidare. (Arlanda Handlingsplan, 2016)</p>	<p>Det finns inga redovisade siffror för marktransporter till och från Arlanda i miljörapporten, däremot finns listat vad som gjorts och inte gjorts enligt handlingsplanen för scope 3. Till exempel har Arlanda underlättat för att gröna taxibilar genom att minska kötiden in till terminalerna. Men det finns ingen info om hur stor utsläppsminskning detta eller någon annan genomförd åtgärd innebär. (Arlanda Miljörapport, 2018)</p>	<p>Utsläppen av koldioxid med fossilt ursprung från marktransporter till och från Arlanda (inom 41 km) redovisas. Beräkningarna redovisas i särskild beräkningsbilaga (Vatten och Samhällsteknik, 2011).</p>
Landvetter	<p>Marktransporterna nämns i tillståndet, men det finns inga kvantifierade villkor för utsläppen för transporterna till och från flygplatsen. Det som nämns angående utsläpp till luft finns i villkor 11.</p> <p>”Swedavia ska upprätta en handlingsplan för minskade utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxider och partiklar. Handlingsplanen ska uppdateras vart tredje år i samråd med tillsynsmyndigheten. Åtgärderna ska omfatta bolagets egen verksamhet samt annan verksamhet inom flygplatsens område, inklusive transporter inom och till och från flygplatsen samt flygtrafiken.” (Landvetter Tillstånd, 2015)</p>	<p>I handlingsplanen står att flygplatsen ska bedriva lobbyarbete och samverkan inom olika forum samt lokalt på Göteborg Landvetter Airport. Bland annat ska Landvetter: ”Medverka i kollektivtrafikforum med externa kollektivtrafikoperatörer för att förbättra kollektivtrafiken till Göteborg Landvetter Airport.”</p> <p>Det saknas kvantitativa mål för utsläppsminskningen av marktransporterna (Landvetter Handlingsplan, 2012).</p>	<p>I Landvetters miljörapport från 2018 finns ingen redovisning kring utsläppen från marktransporternas till och från flygplatsen. Där visas bara luftutsläpp från LTO (Landing and Take-Off cycle) och egen verksamhet.</p> <p>I miljörapporten redovisas bland annat att 92% av bilarna hos Swedavias kontrakterade taxibolag numera är miljöklassade (Landvetter Miljörapport, 2018).</p>	<p>Här finns siffror på marktransporternas utsläpp till och från flygplatsen redovisade i tabell 12.3. Den geografiska avgränsningen för beräkningarna är 25 km från flygplatsen. Utsläppsberäkningarna har gjorts enligt Trafikverkets prognosberäkning med utsläppsmodellen ARTEMIS (Sweco, 2013).</p>

	Tillstånd	Handlingsplan	Miljörapport	MKB
Bromma	<p>Brommas tillstånd är äldre och det finns inget villkorat kring hur marktransporterna till och från flygplatsen ska se ut. Det enda som tas upp gällande utsläpp till luft är följande från ett tillståndsvillkor från 2005:</p> <p>”Miljödomstolen konstaterar att utsläppen av CO2 är angelägna att hålla nere främst med hänsyn till den mer globala klimat-situationen. Utsläppen synes inte ha någon betydelse för den lokala miljön. Miljödomstolen finner att det därför inte är rimligt att vid en enskild flygplats införa villkor beträffande de totala CO2-utsläppen på det sätt som Naturvårdsverket föreslagit. Det torde vara lämpligare att de begränsningar av CO2-utsläppen som bedöms nödvändiga när det gäller flygtrafiken åstadkoms i ett större sammanhang, t.ex. genom andra mer generella krav och styrmedel för flygplanen.” (Bromma Tillstånd, 2002)</p>	<p>I tillståndet refereras till en handlingsplan, men trots eftersök har ingen handlingsplan hittats.</p>	<p>Det finns inga redovisade åtgärder för minskning av utsläpp från marktransporter till och från flygplatsen i miljörapporten, däremot finns som ett mål att bli helt fossilfria vad gäller hela Bromma flygplats som helhet 2020. (Bromma Miljörapport, 2018)</p>	<p>MKB för Bromma flygplats saknas (samtal med Länsstyrelsen, 2019).</p>

4.4.2 Sammanfattande bedömning transporter

De befintliga tillstånden för hamnar och flygplatser som undersöks har alla tillkommit före det att etappmålet om minst 70% minskade klimatutsläpp från inrikes transporter beslutades. Uppföljningarna visar att för att nå målet krävs fler åtgärder än de som idag används. I andra delar av detta projekt har så mycket som 10–25% av de inrikes transporterna bedömts ha en nära koppling till tillståndspliktig verksamhet. Då de totala klimatutsläppen från denna sektor är stora utgör redan 10% en påtaglig utsläppskälla varför det får ses som rimligt att titta på om tillståndprocesserna kan användas för att ytterligare begränsa denna klimatpåverkan. För logistikanläggningar som hamnar och flygplatser står transporter till och från anläggningarna för stora klimatutsläpp.

Den översiktliga undersökningen ovan visar att det finns flera verktyg i tillståndprocessen som kan användas för att bättre bidra till uppfyllelse av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och andra mål. Som tankemodell för vidare diskussion kan följande steg nämnas.

1. Börja kvantifiera och följa upp klimatutsläppen från transporterna. Genomgången visar att flertalet hamnar och flygplatser har bristande kontroll över klimatutsläppen från vägtransporter till och från anläggningen. Exemplet Trelleborgs hamn och Landvetter flygplats visar dock att det finns möjligheter inom nuvarande regelverk att kvantifiera dessa klimatutsläpp i miljökonsekvensbeskrivningen. Uppföljning är också möjlig inom tillsynen av tillståndets efterlevnad. Både Göteborgs hamn och flera av flygplatserna har särskilda handlingsplaner mot luftutsläpp som inkluderar klimatutsläpp. Dessa handlingsplaner har knutits till tillståndet genom det allmänna verksamhetsvillkoret vilket möjliggör en uppföljning genom de regelbundna miljörapporterna.

2. Gör arbetet med handlingsplanen för att begränsa luftutsläpp till ett särskilt villkor i tillståndet.

Steg 2 från att enligt ovan följa upp klimatutsläppen från transporterna till att även införa ett särskilt villkor med någon typ av kvantifierat mål för klimatutsläpp är inte otänkbara som åtgärd för att få till en bättre hänsyn till miljö kvalitetsmålen inom tillståndprocessen. Hamnar och flygplatser är inte anläggningar inom EU:s utsläppshandel så något förbud mot villkor som begränsar klimatutsläpp finns inte i miljöbalken. Som logistikcentra är också hamnar och flygplatser centrala platser för transporter och därför strategiska för att bygga ett transporteffektivt samhälle. Under förutsättning att det finns klimatåtgärder som tillståndshavaren har rådighet över när det gäller vägtransporter till och från anläggningen så bör dessa kunna regleras inom ramen för särskilt villkor.

3. Pröva att sätta prövnings- och utredningsvillkor kring miljöeffekten av olika åtgärder som verksamhetsutövaren kan göra.

När effekten av ny reningsteknik inte är känd för viss verksamhet sätts det normalt ett prövnings- eller utredningsvillkor i tillståndet med ett krav på tillståndshavaren att under en tidsperiod för verksamheten undersöka om användning av reningstekniken skulle begränsa utsläppen. Liknande regleringsteknik kan tänkas även för åtgärder som inte på samma sätt är reningstekniker utan andra typer av reformer vars effekt kan utvärderas. Då föreskrivs att utarbeta en lösning för verksamheten som minskar klimatutsläpp från transporter istället för en lösning som renar kväveutsläpp från skorstenen. Åtgärder som skulle kunna komma i fråga för sådana utredningar är:

- anpassning av verksamheten för att möjliggöra järnvägstrafik
- anpassning av verksamheten för att tidsmässigt minska trafikträngsel och urbana utsläpp
- att verksamheten ger incitament för ökad fyllnadsgrad av lastbilar
- genomförandet av parkeringsåtgärder för att minska personbilstransporterna
- att verksamheten ger incitament till miljöbättre fordon, t ex laddstolpar/BLNG

Hamnar och flygplatser är stora transportnoder som sätter standard för hur transportarbetet bedrivs. Andra logistikcentra som externa köpcentra och godsterminaler kan ha likande roll och möjligheter till påverkan av transportarbetet. Transporter till och från större industrier präglas mer av vad det är för typ av anläggning men möjliggör även de ofta lösningar för de specifika transportslagen som exempelvis sopbilar till och från avfallsanläggningar. Det är därför troligt att stegen ovan för att stärka tillståndsprövningsprocessens bidrag till miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* går att använda även för dessa typer av verksamheter.

4.4.3 Villkor om ekologisk kompensation

Kompensation har under senare tid blivit ett vitt använt begrepp inom miljösektorn. Detta gäller speciellt kanske så kallad klimatkompensation som i motsats till ekologisk kompensation inte har någon koppling till beslut och tillstånd i miljöbalken utan idag är helt frivillig och sker som del av företagets egenpåtagna miljöarbete och av marknadsföringsskäl. Tanken med kompensation i miljöbalken är att verksamheter måste kompensera för en oundviklig miljöpåverkan genom att förbättra miljön på annat sätt. Detta kan även appliceras i arbetet med att uppfylla miljö kvalitetsmålen. Syftet med denna del är att översiktligt studera metodiken kring ekologisk kompensation för att diskutera hur villkor om kompensation eventuellt kan användas bredare som led i att stärka tillståndsprövningsprocessens hänsyn till miljömålsarbetet.

I den här delen analyseras villkorsformuleringarna för ekologisk kompensation och hur dessa används i dagsläget. Till den här texten är främst Naturvårdsverkets egen handbok ”Ekologisk kompensation” och Länsstyrelsernas Ekologisk kompensation - Handläggarstöd för en ökad användning och samsyn”⁸⁹.

4.4.3.1 VAD ÄR EKOLOGISK KOMPENSATION?

För att de naturtypsanknutna miljö kvalitetsmålen, som *Storlagen fjällmiljö* och *Myllrande våtmarker*, samt målet om *Ett rikt växt- och djurliv* ska kunna nås krävs ett förbättrat tillstånd för många livsmiljöer och arter. Det förutsätter att miljöbalken tillämpas på så sätt att negativ påverkan på värdefulla naturmiljöer i första hand undviks och så långt som möjligt begränsas. Ekologisk kompensation fokuserar på att uppväga denna negativa påverkan och har därmed denna potential att bidra till att nå de miljö kvalitetsmål som har en koppling till biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Naturvårdsverket, 2016b).

Enligt Naturvårdsverket är det särskilt motiverat utifrån ett miljö-målsperspektiv att överväga krav på kompensation inom dessa områden (från Naturvårdsverkets vägledning om ekologisk kompensation):

- i samband med att dispens enligt artskyddsförordningen lämnas för en rödlistad art,
- när en verksamhet bedöms kunna medföra påtaglig skada på riksintresse för naturvård eller friluftsliv,
- i samband med att dispens lämnas från biotopskyddet,
- när en åtgärd eller verksamhet kan påverka bevarandestatusen hos en hotad art,
- när en åtgärd eller verksamhet kan innebära en betydande försvagning av den gröna infrastrukturen i ett område,
- när en verksamhet kan innebära negativ påverkan på ett områdes förmåga att tillhandahålla viktiga ekosystemtjänster

Man kan ställa krav på kompensationsåtgärder med stöd av flera olika lagrum i miljöbalken. Beroende på vilken typ av prövning det rör sig om är förutsättningarna olika. Miljöbalkens regler om kompensation beskrivs bland annat i kap. 3 i Naturvårdsverkets handbok om ekologisk kompensation (tabell 10).

⁸⁹ Naturvårdsverket, 2016b

Tabell 10 Ur Ekologisk kompensation kapitel 3, tabell 2 sid 29 - 30.

Lagrum	När är bestämmelsen tillämplig?	Vad kompenseras och i vilken utsträckning?
2 kap. 7 § tredje stycket MB	Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas bidra mer än obetydligt till att en miljö kvalitetsnorm inte följs.	Den ökade förorening eller störning som bidrar till att miljö kvalitetsnormen inte följs ska kompenseras. De kompenserande åtgärderna ska öka möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig.
2 kap. 8 § MB	När det uppstått en skada eller olägenhet för miljön och det finns behov av kompensation.	Den skada eller olägenhet för miljön som uppstått ska kompenseras i den omfattning som kan anses skälig enligt 10 kap. MB.
7 kap. 7 § MB	Vid dispens från naturreservatsföreskrifter eller upphävande, helt eller delvis, av beslut om naturreservat.	Det intrång i naturvärdet som verksamheten eller åtgärden ger upphov till ska kompenseras i skälig utsträckning.
7 kap. 29 § MB	När Natura 2000-tillstånd lämnas trots skada på utpekad naturtyp eller störning av utpekad art i ett särskilt bevarandeområde.	Påverkan på den/de utpekade arter och naturtyper vars bevarandestatus kan påverkas negativt ska kompenseras fullt ut, så att Natura 2000-nätverket förblir sammanhängande. Ingen rimlighetsavvägning görs.
10 kap. 5 § MB	Om det behövs avhjälpande av en allvarlig miljöskada genom kompensation.	De miljövärden som förlorats ska kompenseras. Kompensationen kan gälla både tillfälliga och permanenta förluster av miljövärden. Ansvarets omfattning bestäms med hänsyn till vad som var tillåtet och känt när skadan inträffade.
11 kap. 8 § MB	Vid tillståndsprövning eller vid tillsyn i samband med vattenverksamhet som kan skada fisket.	Påverkan på fisk (inklusive vattenlevande blötdjur och kräftdjur). Om nyttan av kompensation inte skäligen kan anses motsvara kostnaden kan verksamhetsutövaren befrias från skyldigheten att kompensera.
16 kap. 9 § MB	När tillstånd eller dispens enligt miljöbalken meddelas eller upphävs och detta medför intrång i allmänna intressen får krav på kompensation ställas.	Det intrång i allmänna intressen som verksamheten eller åtgärden medför, i den utsträckning det inte kan anses orimligt.

Det ska även nämnas att begreppet kompensationsåtgärder också används i kommunal planering för att beskriva olika typer av åtgärder syftar till att kompensera förluster av tätortsnära naturmiljöer och områden för rekreation när områden planläggs enligt Plan- och bygglagen. Detta ligger dock utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde.

4.4.3.2 FÖRST MINIMERA MILJÖPÅVERKAN – SEDAN KOMPENSERA FÖR OUNDVIKLIG PÅVERKAN

Trafikverket utför ofta ekologisk kompensation inom sina exploateringsprojekt och gjorde 2013 en sammanställning tillsammans med SLU av vilka kompensationsåtgärder som gjorts i väg- och järnvägsprojekt mellan 1999 och 2012. I sammanställningen var majoriteten av kompensationerna kopplade

till biotopsskyddsärenden⁹⁰. Senare sammanställning av Naturvårdsverket stödjer också detta.

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att åtagandet om kompensation inte får leda till lägre krav vid bedömningen om en verksamhet ska tillåtas. För att säkerställa detta ska en prövning göras i två steg. I första steget avgörs om en verksamhet kan tillåtas med villkor för att begränsa konsekvenserna. Detta görs genom att: undvika skada, minimera skada och återställa skada, detta enligt skadelindringshierarkin. Först i det andra steget bedöms om det finns skäl att besluta om kompensationsåtgärder för den påverkan som ändå uppstår.

4.4.3.3 HUR SER KOMPENSATIONSVILLKOREN UT?

Följande bör vara med i villkoren när ekologisk kompensation utformas, enligt Ekologisk kompensation – Handläggarsråd för en ökad användning och samsyn, Länsstyrelserna 2019.

- Vad som ska kompenseras (vilka effekter eller vilken skada).
- Var kompensation ska ske och hur tillgång till mark säkerställs.
- Vilka konkreta åtgärder som ska genomföras, kompensationens omfattning, t.ex. minsta yta, och mål med kompensationen.
- Ramar för det tekniska genomförandet.
- Vid vilken tidpunkt en viss åtgärd ska vara utförd.
- I vilken mån kompensationen kan ändras och utvecklas i samråd med tillsynsmyndigheten, t.ex. genom framtagande av en kompensationsplan.
- När och hur redovisning och uppföljning av kompensationen ska ske, t.ex. genom att lämna in ett uppföljningsprogram till tillsynsmyndigheten.
- Tydliggöra ansvaret för upprätthållandet av kompensationsåtgärdernas funktion (antingen genom åtagande från verksamhetsutövaren eller genom reglering i villkor).

4.4.3.4 KOMMENTARER KRING EKOLOGISK KOMPENSATION FRÅN INTERVJUER

I några av de intervjuer som genomförts i projektet har ekologisk kompensation diskuterats. Bland annat har en handläggare på en statlig myndighet intervjuats. På frågan ”Ekologisk kompensation – löser miljö kvalitetsmålen av bara farten?” svarar handläggaren:

”Då tänker jag ofrivilligt på de här våtmarkerna, och de här frivilliga insatserna man kan söka EU-pengar och 1:11-pengar. Man anlägger en våtmark men kanske inte där den gör mest nytta. Ekologisk kompensation kräver nog en del fundering, att våtmarken måste ligga där den gör störst nytta och det är kanske inte där bonden vill lägga den.”
(Handläggare vid statlig myndighet)

⁹⁰ SLU & Trafikverket, 2013

Handläggaren nämnde att man i havsmiljön än så länge har sett väldigt få kompensationsåtgärder som faktiskt fungerar. Göteborgs hamn har exempelvis satt av pengar för att anlägga ålgräsängar (Marine monitoring), men det verkar fungera dåligt i praktiken eftersom det inte finns någon anlagd ålgräsäng som har överlevt mer än två säsonger. För andra parametrar, exempelvis näringsämnen, så menar handläggaren att det faktiskt kan fungera eftersom det finns utvecklad teknik för detta.

”Man skulle kunna tänka sig villkorad ekologisk kompensation. Den måste ha varaktig effektiv bäring. Jag skulle tänka i termer av villkor för ekologisk kompensation - till exempel att en våtmark behöver fånga upp en viss mängd näring.” (Handläggare vid statlig myndighet)

Miljöbalken ställer tydliga krav för de första tre stegen i skadelindringshierarkin. När det gäller kompensation finns det i vissa fall (i naturreservat och Natura-2000 områden) tydlig lagstiftning kring kompensation. I relation till detta menade en konsult inom MKB och naturvård att man i övriga fall kan hänvisa till en allmän ”slaskparagraf” 16.9 i Miljöbalken, som fångar upp skada på allmänna intressen för att få in en del kompensation. Men denna möjlighet, menar informanten, kräver att myndigheterna är aktiva och ställer krav.

4.4.4 Sammanfattande bedömning miljökompensation

Med denna översiktliga undersökning av hur ekologisk kompensation fungerar inom tillståndsprövsprocessen kan flera iakttagelser göras, bland annat att det är viktigt att tydliggöra en beslutsordning i förhållande till krav på att begränsa miljöpåverkan samt att det kan vara svårt att utforma tillräckligt tydliga krav på åtgärderna för att en faktiskt och varaktig kompensation i någon mån ska ske.

Syftet här är att nu diskutera om villkor om kompensation kan användas även för andra miljö kvalitetsmål än de naturtypsanknutna miljö kvalitetsmålen. På tre punkter är det relevant att jämföra hur likande villkor om miljömässig kompensation skulle kunna användas i fler tillståndsprövsprocesser;

1. En förutsättning är att aktiva förbättringsåtgärder inte räcker för att nå målen

Ekologisk kompensation präglas av att flera av de naturtypsrelaterade miljö kvalitetsmålen inte kan nås utan att det sker åtgärder som förbättrar miljön. Det räcker alltså inte med att den negativa miljöpåverkan begränsas på alla rimliga sätt, man kan säga att det i det enskilda fallet uppkommer irreversibla skador till exempel i form av exploatering av en naturyta. Fallet med kompensationsvillkor vid fiskodlingar visar dock att kompensationsåtgärder även kan användas vid utsläpp och kompensation borde därför kunna diskuteras i förhållande till alla miljö kvalitetsmål som inte uppnås där det även finns åtgärder som kan göras utöver begränsning av negativ påverkan.

2. Skadelindringshierarkin kan appliceras på andra områden

Skadelindringshierarkin är ett grundläggande angreppssätt för att säkerställa att kompensation inte är ett sätt för verksamheten att komma undan alla rimliga begränsningsåtgärder. En verksamhet som är så miljöfarlig att den inte ska tillåtas ska inte genom kompensationsåtgärder ändå ges tillstånd, eller få lättare krav på begränsningar än vad som kan ställas. För den ekologiska kompensationen har det varit naturligt att i första steget varken ersätta kraven på lindring av påverkan eller kraven på att återställa skada. Genom att se det som två separata bedömningar kan heller inte en eventuellt kvantifierbar miljöförbättring från kompensationsåtgärden 'ta bort' en negativ påverkan från själva verksamheten. Denna beslutshierarki framstår som grundläggande för att få till kompensation utan att sänka skyddskraven både för verksamheter som innebär exploatering och de som innebär utsläpp.

3. Samordnat agerande när annan verksamhet minskar sin påverkan

Kompensationsåtgärder kan innebära att det uppstår ett behov av samarbete mellan flera aktörer. Verksamhetsutövaren för den verksamhet som medför negativ miljöpåverkan kan ta hjälp av en annan aktör för att de tillsammans ska skapa kompensationsåtgärden. Möjligen kan den gemensamma kunskapen om att förvalta miljön då öka. Här blir det olika lösningar beroende på om de miljövärden som behöver kompenseras är lokala och knutna till platsen för verksamheten (som då kan vilja samverka med t ex kringliggande markägare och kommunen för att skapa bra ersättningsåtgärder) eller är av mer nationell eller global karaktär (som öppnar för möjligheten att ersättningsåtgärder genomförs på helt andra ställen där den mest effektiva kompensationen kan fås).

Med dessa iakttagelser som grund kan en diskussion föras kring hur kompensationsvillkor skulle kunna appliceras exempelvis inom miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* eller *Ingen övergödning*.

Först och främst konstateras att ingen lättnad i de krav på utsläppsbegränsningar ska göras, dvs om ny teknik utvecklas som gör att utsläppen från verksamheten kan minska så ska krav på användning av sådan teknik ställas även om det skulle vara billigare att på något sätt kompensera miljöpåverkan från utsläppet. Det är i detta viktigt att se att det är de utsläpp som släpps ut från verksamheten som kan kompenseras av ett kompensationsvillkor. Om delar av verksamheten släpper ut koldioxid, partiklar, kväve eller fosfor och andra delar helt och hållet tar hand om dessa utsläpp i form av permanent infångning så har rimligen inga utsläpp uppstått. Om de infångade ämnena lämnar verksamheten som en ny produkt eller som fast avfall gäller tillämpliga miljöregler för dessa områden.

En fråga som uppstår om kompensationsåtgärder genomförs i en annan verksamhet än den som har villkor om kompensation på sig är hur den verksamheten ska bedömas i tillståndsprocessen. Debatten kring om 'positiva miljöverksamheter' i större utsträckning ska bedömas mer positivt i en

tillståndsprocess pågår runt bland annat vindkraften.⁹¹ Om det finns särskilda verksamheter som genomför kompensationsåtgärder bör kanske dessa verksamheter just ses som sådana ”positiva miljöverksamheter”.

Slutligen får konstateras att utmaningen med att hålla isär besluten om skyddskrav på verksamheten och eventuella villkor om kompensation blir särskilt svår vid utsläppande verksamhet då den sökande verksamheten i sin bredare miljökommunikation kan spegla kompensationsåtgärderna som något som ”tar bort” utsläppen. Exempel finns från tillståndsprocessen för en utbyggnad av en ROCC-anläggning i Preems oljeraffinaderi i Lysekil där även avskiljning av koldioxid testas. Här kompliceras bilden av att företag i klimathänseende ofta ’mäter’ sina utsläpp med andra systemgränser än vad som gäller för tillståndsprövningen av enskilda anläggningar. Miljöstyrningssystem som GHG-protokollet, Global Reporting Initiative (GRI) och Science Based Targets omfattar hela företagets produktion och innefattar ofta även miljöpåverkan från köpt energi och indirekt påverkan från de produkter eller tjänster som produceras.

⁹¹ Spegledes bland annat på ett seminarium på tankesmedjan FORES 7 november 2019 där bland andra intresseföreningen Balanskommissionen presenterade sin syn, liksom SCA:s kommunikationsdirektör som framhävde att det i tillståndsprocesserna bör finnas en ’statsadvokat’ som tidigt i processen pekar ut på nyttan med verksamheten som söker tillstånd.

5 Diskussion

De svenska miljö kvalitetsmålen kan uppfattas som både visionära och konkreta. De är visionära i den meningen att om de uppnåddes så som de är definierade i sina inledande formuleringar – till exempel ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas” – så skulle miljöproblemen i stort sett vara lösta, åtminstone i Sverige. Samtidigt är de uppenbart avsedda att vara konkreta genom sina preciseringar och genom målsättningen att de ska nås inom en generation, ursprungligen till 2020. Den målsättningen ser emellertid inte ut att uppnås för 14 av 16 miljö kvalitetsmål. Exakt hur bedömningen har gjorts, och vilken miljöpåverkan som leder till den uteblivna framgången, är inte helt enkelt att utläsa ur de utvärderingar och den dokumentation som presenterats. I den meningen kan det argumenteras för att miljö kvalitetsmålen inte är tillräckligt konkreta. Den kartläggning som genomförts inom MERIT-projektet tyder inte desto mindre på att tillståndspliktiga verksamheter står för en så pass stor del av den miljöpåverkan som inverkar på miljö kvalitetsmålen att det skulle motivera en tydligare och mer konkret beskrivning av vad som behöver uppnås för att uppfylla systemets preciseringar. Att tydliggöra detta för systemet som helhet vore önskvärt, men en mer pragmatisk och möjligen realistisk ansats vore att mer specifikt ange hur tillstånden för miljöfarlig verksamhet bör se ut för att vara kompatibla med miljö kvalitetsmålen.

Att koppla tillstånd för miljöpåverkande verksamheter till miljö kvalitetsmålen innebär emellertid ett flertal utmaningar. Som vi har visat så är det tydligt att miljö kvalitetsmålen ligger till grund för tolkningen av hållbar utveckling enligt miljöbalken. Samtidigt är de inte beslutade i lagtext, utan formulerade som just målsättningar för att stödja alla samhällets aktörer i sitt miljöarbete. De definierar ett önskat miljö tillstånd snarare än en acceptabel miljöpåverkan, och för att besluta om det senare är frågor kring rättvisa, förutsägbarhet och rättssäkerhet centrala, inte minst för den enskilda verksamhetsutövaren. För att fungera i en komplex verklighet där olika typer av verksamheter har olika förutsättningar, men tillsammans utgör en samlad miljöpåverkan, behövs ett regelverk. Verksamhetsöverskridande åtgärdsprogram och principer om bästa möjliga teknik är exempel på verktyg som kan fungera i ett helhetsperspektiv och samtidigt påverka villkoren i enskilda fall.

Det är värt att understryka att i de fall en enskild verksamhet kan komma att orsaka direkta och omfattande negativa effekter på miljön (och därmed på miljö kvalitetsmålen) så hanteras detta redan idag. Det som däremot inte hanteras på ett tillfredsställande sätt är de kumulativa effekterna av många olika verksamheter. Den slutsatsen stöds av kartläggningens resultat att tillståndspliktiga verksamheter signifikant påverkar uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen, i kombination med den generella uppfattningen att miljö kvalitetsmålen är av underordnad betydelse i tillståndsprocesserna. Systemet verkar inte hantera ”de små stegens tyranni” eller det faktum att varje bidrag till den samlade miljöpåverkan behöver relateras till helheten. Målformuleringar, regelverk

och praktik bör anpassas så att miljötillstånd utformas i enlighet med miljö-kvalitetsmålen. Mycket talar för att så inte sker i dag. MERIT-projektet har fokuserat på dessa tre delar – hur de hänger ihop i dagsläget och hur de kan utvecklas.

Den kartläggning som gjorts inom projektet har fokuserat på preciseringar som bedömdes möjliga att utvärdera med avseende på de tillståndspliktiga verksamheternas påverkan, vilket innebär att preciseringar som av olika skäl bedömts som svåra att utvärdera kvantitativt, exempelvis beroende på målformulering, kunskapsbrist eller databrist, i många fall utgått ur analysen. Uppfyllandet av 20 av 34 miljömålspreciseringar bedömdes signifikant påverkade av tillståndspliktiga verksamheter, vilket indikerar – om än inte entydigt visar – att en väsentlig andel av det totala antalet miljökvalitetsmål och preciseringar berörs av denna typ av verksamheter. Allra störst andel märks för preciseringar som påverkas av utsläpp till luft och vatten inom exempelvis *Giftfri miljö, Frisk luft, Begränsad klimatpåverkan* och *Ingen övergödning*. Verksamheter som påverkar dessa preciseringar inkluderar kommunala reningsverk, industrier, el- och fjärrvärmeproduktion, avfallssektorn samt transporter från tillståndspliktiga verksamheter. Utöver utsläpp av kemiska ämnen är kraftverksdammar och markavvattning exempel på tillståndspliktiga verksamheter med signifikant påverkan på miljökvalitetsmål (*Levande sjöar och vattendrag* respektive *Myllrande våtmarker*). De utvecklingsförslag som lämnas i denna rapport kan allmänt anses mer relevanta för de verksamheter och miljömålspreciseringar som främst identifierats i denna kartläggning.

5.1 Ökad kunskap om miljökvalitetsmålen

Det finns ett stöd bland aktörer för att miljökvalitetsmålen på en övergripande nivå bör vara visionära, men samtidigt behöver bli mer preciserade för att få en mer aktiv roll i tillståndsprövningar. Miljömålssystemet är under ständig utveckling sedan det infördes 1999, och de målmanualer som tagits fram till stöd för miljömåluppföljningen har endast funnits sedan 2014. Givet denna korta tid är det inte anmärkningsvärt att vissa inkonsekvenser mellan miljökvalitetsmålen föreligger, att kunskapsbrist i viss mån begränsar möjligheterna till uppföljning och att systemet inte är bättre känt bland aktörer utanför miljömålsmyndigheterna själva. Även om målmanualerna har ett myndighetsfokus och inte riktar sig till praktiker skulle de kunna anpassas och göras mer tillgängliga i syfte att öka kunskapen i andra sammanhang inklusive tillståndsprövningens aktörer.

Forskningslitteraturen pekar ut två viktiga kriterier för att målsystem ska vara framgångsrika. Dels att målen är kända och accepterade på alla nivåer, dels att målen tydligt pekar ut en långsiktig strategisk inriktning⁹². En ökad tydlighet kring vad som krävs för att miljökvalitetsmålen ska kunna uppfyllas,

⁹² Emmelin & Cherp, 2016

exempelvis genom mer precist utformade bedömningsgrunder och miljökvalitetsnormer, skulle också skärpa kunskapskravet hos de tillståndspliktiga verksamheterna genom att peka på vilken kunskap som behöver finnas och redovisas i samband med tillståndsprövningar. Till detta skulle även en ökad kännedom om miljömålssystemet bidra. Det framgår bland annat av granskade MKB-dokument att närmare kunskap kring miljökvalitetsmålen definitioner och preciseringar till stor del saknas.

Ökad uppföljbarhet i miljömålssystemet hänger också samman med systemets struktur, och skulle exempelvis kunna stimuleras genom en mer uttalat regional prägel vad gäller måluppfyllnad. Det skulle i så fall i första hand innebära att de nationella miljökvalitetsmålen differentieras i regionala komponenter snarare än att beslutsfattandet kring målen i sig decentraliseras. En decentralisering av beslutsfattandet kan vara önskvärt av andra skäl men riskerar samtidigt att urholka helhetssynen. En konsekvensutredning kring förändringar av miljömålssystemet behöver givetvis också ta hänsyn till andra aspekter än de som adresseras i detta projekt.

5.2 Juridikens möjligheter

För många av de juridiska verktyg som pekas ut i denna rapport krävs en samverkan mellan flera aktörer som idag är dåligt utvecklad. Exempel på detta är möjligheten till gruppvillkor i MB 16:8 och ökad användning av åtgärdsprogram. Även i fall med kompensationsåtgärder är bättre former för samverkan viktigt om en ökad miljö kvalitet från åtgärderna ska fås. Verksamheter som genomför kompensationsåtgärder skulle också kunna ses som 'positiva miljöverksamheter' för vilka reglerna kunde underlättas, både i enskilda tillstånd och i samverkan med andra aktörer.

Det är generellt sett enklare att stärka miljö kvalitetsmålen i samband med att nya verksamheter tillståndsprövas. Ett genomgående problem för att tillståndspliktig verksamhet i större utsträckning ska bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmål är att hitta former för att äldre tillstånd anpassas till nya miljökrav. För detta kan det krävas kraftfulla åtgärder i form av omfattande satsningar från myndigheterna på att ompröva enskilda tillstånd inom en bransch eller att tydliga generella föreskrifter, utifrån MB 9:5, om en ny kravnivå kan beslutas av regering eller i vissa fall myndighet.

Att tidsbegränsa tillstånden skulle kunna vara ett sätt att ha större kontroll på den påverkan som en verksamhet har över tid och ett verktyg för att bättre kunna säkra att en oacceptabel miljöpåverkan inte uppstår. Naturvårdsverket har för närvarande ett projekt där de tittar på tidsbegränsning i tillstånden 'Uppdaterade miljöbalkstillstånd'. I projektet har man bland annat sett att verksamheter med "eviga tillstånd" som vann laga kraft under 1900-talet kan ha stor miljöpåverkan, samtidigt som rättskraften från gällande tillstånd gör att det kan vara väldigt svårt att begränsa miljöpåverkan. Många andra länder har ordningar med tidsbegränsade tillstånd, till exempel Island där tillstånd ges på 16 år. Ett problem med de eviga tillstånden är att det kan

vara svårt för nya exploatörer att etablera sig och konkurrera, eftersom äldre aktörer har mer förmånliga utsläppsvillkor. Detta kan bidra till att man håller ute de som har möjlighet att få bättre miljöprestanda på sin verksamhet. Näringslivet har dock tydligt signalerat att man ser stora svårigheter med tidsbegränsade tillstånd.⁹³

När det gäller klimatpåverkan från tillståndspliktig verksamhet råder det oklarhet kring hur tillståndsprövsprocessen kan samverka med ekonomiska styrmedel och för att uppnå miljö kvalitetsmålen. För flera andra miljö kvalitetsmål finns inte denna oklarhet, utan olika styrmedel kompletterar varandra för att driva på en utveckling som stödjer miljö kvalitetsmålet, till exempel kring kväveoxider och naturgrus. Det finns därför behov av att samspelet mellan olika styrmedel diskuteras och klargörs i miljö målsstrukturen.

5.3 Aktörernas ansvar

Ett större fokus på miljö kvalitetsmålen och dess status från länsstyrelser och miljö domstolar kan öka medvetenheten vad gäller miljö problemen och kumulativa effekter. För de flesta beslut som rör tillståndspliktig verksamhet finns redan mer specifika kravregler i miljö balkens regelverk, föreskrifter, praxis kring bästa möjliga teknik och i vägledningarna. En del av dessa har en tydlig koppling till miljö kvalitetsmålen, såsom miljö kvalitetsnormer för vatten eller förbudet mot grustäkt på naturgrusförekomst om det försämrar dricksvatten. För merparten av miljö målspreciseringarna som undersökts här saknades dock tydliga kopplingar i de preciserade föreskrifterna vilket försvårar för domstolar och parterna i tillståndsprövsprocessen. Det finns därför behov av att miljö målssystemet på en mer detaljerad nivå identifierar hur dessa specifikt tillämpliga krav på tillståndspliktig verksamhet kan genomdriva miljö kvalitetsmålen. Ett särskilt fokus på detta skulle kanske kunna inrymmas i de fördjupade utvärderingarna.

Det är naturligtvis en svårighet för verksamhetsutövare att identifiera sin påverkan på miljö kvalitetsmålen utifrån de nationella utvärderingarna⁹⁴. En europeisk studie har visat att det främst är genom lagkrav som lokala aktörer kan förväntas bidra till att uppfylla miljö mål⁹⁵. En följd av att använda den i avsnitt 4.2 föreslagna miljö målsnyckeln i tillståndsprövningar torde bli att verksamhetens påverkan på miljö kvalitetsmålen skulle uppmärksammas och undersökas mer. Det skulle ändra dagens praxis, där fördjupade bedömningar av påverkan på miljö kvalitetsmålen sällan efterfrågas, vilket leder till att det inte heller finns någon anledning att utreda hur avgränsningen av miljö bedömningen ska se ut i den delen. Det är viktigt att påpeka att en noggrannare avgränsning inte nödvändigtvis innebär ytterligare arbete,

⁹³ Svenskt Näringsliv, 2019

⁹⁴ Larsson & Hanberger, 2016

⁹⁵ Arts et al., 2012

tvärtom kan det göra tillståndsprocessen som helhet kortare och effektivare. Vår förhoppning är att miljömålsnyckeln kan underlätta och stödja i avgränsningsskedet, och därmed att effektivare och mer träffsäkert fånga upp de kumulativa effekterna än vad som görs i nuläget.

5.4 Förslag på vidareutveckling av miljömålsnyckeln och tillståndsprocessen

Den sammanställning som gjorts inom MERIT beträffande lagstiftningar som kan kopplas till olika miljö kvalitetsmål (avsnitt 4.3) kan slås ihop med den kartläggning av miljö påverkan från tillståndspliktiga verksamheter som också gjorts inom MERIT. I kartläggningen beskrevs vilka preciseringar som signifikant påverkas av tillståndspliktiga verksamheter samt vilka sektorer dessa verksamheter tillhör. Kombinerat sammanställningen med kartläggningen skulle det gå att bedöma vilka preciseringar som både påverkas signifikant av tillståndspliktig verksamhet och har sämre stöd av lagstiftningen. Dessa preciseringar bör vara de som hanteras i minst utsträckning i tillståndsprocessen och samtidigt har den största miljö påverkan från tillståndspliktig verksamhet. Dessa preciseringar bör därför vara föremål för den djupare miljöbedömning där negativa kumulativa effekter analyseras. Vidare skulle de preciseringar som redan täcks in väl av befintlig, genomslagskraftig lagstiftning och har mindre påverkan från tillståndspliktig verksamhet kunna uteslutas från miljömålsnyckeln.

Oavsett miljömålsnyckeln kan resonemanget föras i tillståndsprocessen om vilka miljö kvalitetsmål som i dagsläget har skyddande lagstiftning och vilka som inte har det. Genom att förtydliga och motivera urvalet av miljö kvalitetsmål med koppling till den aktuella verksamheten beskrivs den övergripande miljömässiga kontexten för omgivningspåverkan. Det bör vara en styrka ur prövningsmyndighetens perspektiv vid den slutliga och samlade miljöbedömningen. Detta bör gälla även om det är svårt att genomföra en heltäckande och tillförlitlig analys av de samlade effekterna på utpekade miljö kvalitetsmål.

Exempelvis har miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* en stark koppling till miljö kvalitetsnormer för vatten, vilka har en god möjlighet att få genomslag i tillståndsprocessen redan idag. Fokuset i en fördjupad miljöbedömning av miljö kvalitetsmålen bör, i det här tänkta fallet, därmed inte vara störst på *Grundvatten av god kvalitet*. Istället kan andra miljö kvalitetsmål med mindre genomslagskraftig lagstiftning prioriteras (förutsatt att det är motiverat med hänsyn till miljö kvalitetsmålets status och verksamhetens påverkanstyp). En sådan prioritering borde göra att missgynnade miljö kvalitetsmål får större plats i befintlig tillståndsprocess.

5.5 Mot en helhetssyn i miljöprövningen

En utgångspunkt i denna rapport är att ett ökat fokus på miljö kvalitetsmålen är önskvärt, i synnerhet i samband med miljöprövningar av tillståndspliktiga verksamheter. Eftersom miljö kvalitetsmålen är utformade för att täcka in samtliga miljöer i Sverige bör i princip alla miljöproblem också gå att koppla till dessa, inklusive de negativa kumulativa effekter som tillståndsverksamhet kan bidra till. Det är emellertid vanligt att helhetsproblematiken och de samlade effekterna missas i tillståndsprövningar och istället är det de lokala effekterna som får störst uppmärksamhet. Det svenska miljömålssystemet hanterar inte heller global miljöpåverkan helt tillfredsställande⁹⁶, exempelvis gällande import av råvaror som används inom svensk produktion av varor. Generellt sett är det lättare att i en tillståndsprövning kräva att en verksamhet rättar sig efter en specifik djur- eller växtart och dess habitat, men svårare att få genomslag när det handlar om miljöproblematik på nationell eller global skala, som exempelvis den globala uppvärmningen. Detta är uppenbarligen problematiskt med tanke på att de tillståndspliktiga verksamheterna sammantaget har en betydande påverkan också på de storskaliga miljöproblemen som hanteras av miljömålssystemet. Denna problematik utgör en viktig del av bakgrunden till de utvecklingsmöjligheter som undersöks i denna rapport och till de rekommendationer som följer.

Det finns en rad utmaningar kopplade till detta och flera konsekvenser av möjliga förändringar som återstår att utreda. Vad innebär det för den enskilda verksamhetsutövarens förutsebarhet när miljöprövningen inte enbart berör den egna verksamheten utan den samlade effekten av många verksamheter? Vi har pekat på några möjliga juridiska verktyg som kan hantera det, exempelvis inom ramen för åtgärdsprogram. En utmaning i detta är att alla verksamheter med befintliga tillstånd i någon mån begränsar utrymmet för de enskilda verksamheter som prövas i individuella processer. Helhetslösningar i form av åtgärdsprogram för vattenförekomster, Science Based Targets eller sektormål utgår vanligen från ett nuläge där nya aktörer, nya branscher och ny teknik inte finns med i kalkylen. Men samtidigt som rättvisa och stor förutsebarhet bör eftersträvas måste detta vägas mot nödvändigheten av att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Det förtjänar att poängteras att det specifika behovet av att minska de tillståndspliktiga verksamheternas miljöpåverkan i syfte att nå miljö kvalitetsmålen skiljer mellan olika preciseringar, av åtminstone två orsaker. För det första är de olika miljö kvalitetsmålen trots allt olika långt ifrån att uppnås. För miljö kvalitetsmål med en positiv trend är behovet rimligtvis mindre än för de som uppvisar en otydlig eller negativ trend. För det andra är de tillståndspliktiga verksamheternas bidrag olika stort för olika preciseringar. Bland de preciseringar där en signifikant påverkan påvisats handlar det i vissa fall om flera tiotals procent av den totala påverkan, i andra fall handlar

⁹⁶ Larsson & Hanberger, 2016

det om nära eller kanske rentav knappt tio procent. En konsekvens av detta i kombination med att påverkanstrycket fördelar sig mellan olika många verksamheter och sektorer för olika preciseringar är att tillståndsprövsprocessen som verktyg för att styra mot miljö kvalitetsmålen är vassare i vissa fall och trubbigare i andra. Givetvis behöver förändringar i tillståndsprövsprocessen sättas i ett större perspektiv, där de tillståndspliktiga verksamheternas påverkan ses som en del i en större helhet, och där hela bördan inte faller på dessa verksamheter.

6 Slutsatser

- Miljökvalitetsmålen skiljer sig sinsemellan åt, där vissa är mer visionära i sina formuleringar medan andra kan sägas vara mer konkreta. Det finns ett stöd bland aktörer för att miljökvalitetsmålen på en övergripande nivå bör vara visionära, men samtidigt behöver bli mer preciserade för att få en mer aktiv roll i tillståndsprovningar.
- Miljökvalitetsmålen är inte i sig juridiskt bindande men i flera fall har de fått en direkt rättslig påbyggnad, exempelvis i form av miljökvalitetsnormer. För *Ingen övergödning*, *Hav i balans* och *Levande sjöar och vattendrag* sammanfaller flera av preciseringarna med förordningar kopplade till EU-direktiv. Miljökvalitetsmålen utgör även en tolkningsram för miljöbalkens målformulering kring främjande av en hållbar utveckling och direktiv för myndigheternas arbete om att föreskriva om skydd för miljön.
- Inom ramen för MERIT-projektet har uppfyllandet av 20 av 34 undersökta miljömålspreciseringar bedömts som signifikant påverkade av tillståndspliktiga verksamheter, vilket indikerar att en väsentlig andel av det totala antalet miljökvalitetsmål och preciseringar berörs av denna typ av verksamheter. Allra störst andel märks för preciseringar som påverkas av utsläpp till luft och vatten inom exempelvis *Giftfri miljö*, *Frisk luft*, *Begränsad klimatpåverkan* och *Ingen övergödning*. Verksamheter som påverkar dessa preciseringar inkluderar kommunala reningsverk, industrier, el- och fjärrvärmeproduktion, avfallssektorn samt transporter från tillståndspliktiga verksamheter.
- En dokumentstudie visar att miljökvalitetsmålen visserligen ofta tas upp i de miljökonsekvensbeskrivningar som är underlag för miljöbedömningen inom tillståndsprocessen, men inte på ett sådant sätt att den miljöpåverkan som verksamheterna orsakar går att koppla till miljömålsuppfyllelsen. I intervjuer med olika aktörer framkommer att miljökvalitetsmålen inte upplevs som ett fungerande eller viktigt verktyg i MKB-arbetet.
- De miljökvalitetsmål som påverkas mest av tillståndspliktiga verksamheter kopplar i flera fall till storskaliga miljöproblem, medan tillståndsprocesser i allmänhet har lättare att hantera miljöpåverkan i närområdet av den sökta verksamheten. Systemet har svårt att hantera kumulativa effekter och ”de små stegens tyranni”, eftersom provningar av enskilda verksamheter sällan relateras till påverkan från andra verksamheter med liknande miljöpåverkan.
- Verksamhetsöverskridande åtgärdsprogram och principer om bästa möjliga teknik är exempel på verktyg som kan fungera i ett helhetsperspektiv och samtidigt påverka villkoren i enskilda fall. Det bör också vara möjligt att styra verksamheter i linje med miljökvalitetsmålen genom att peka ut viktiga och för provningar relevanta preciseringar som miljökvalitetsnormer.

- Om kopplingen mellan miljöbalken och miljökvalitetsmålen tydliggjordes i lagtext skulle även rättspraxis kunna påverkas så att det blev lättare att ta hänsyn till miljökvalitetsmål i tillståndsgivning. Tillståndsgivningen kan också bättre utnyttja möjligheterna att begära ekologisk kompensation samt reglera transporter till och från verksamheterna i villkoren.
- Kunskapen om miljömålssystemet behöver generellt öka för att de ska spela en större roll i tillståndspröven. Detta kan ske genom riktade informationsinsatser och vägledningar men skulle också kunna underlättas genom att systemet som helhet harmoniseras och blir tydligare i sin struktur.
- Ett större fokus på miljökvalitetsmålen i tillståndsprövningar skulle också kunna uppnås om detta prioriterades av länsstyrelser och miljödomstolar. I dagsläget efterfrågar länsstyrelserna som regel inte mer utredning om miljökvalitetsmålen än den som genomförs idag, vilket bidrar till att de inte spelar någon väsentlig roll för bedömningar av MKB.
- Projektet har tagit fram en miljömålsnyckel som underlag vid avgränsningssamrådet för att avgöra när och vilka miljökvalitetsmål som bör ingå i en fördjupad miljömålsbedömning i samband med MKB. Tanken är att detta ska underlätta för verksamhetsutövare och länsstyrelserna att göra prioriteringar och avgöra i vilka fall fördjupade bedömningar av miljökvalitetsmål bör göras. Det är viktigt att påpeka att en noggrannare avgränsning inte nödvändigtvis innebär ytterligare arbete, tvärtom kan det göra tillståndspröven som helhet kortare och effektivare.
- Resultaten i denna rapport skulle i ett antal avseenden kunna stärkas genom ytterligare forskning. I rapporten nämns förslag på vidare utveckling av den framtagna miljömålsnyckeln. Det skulle vidare vara önskvärt att mer i detalj kartlägga de tillståndspliktiga verksamheternas regionala påverkan på miljökvalitetsmålen, för att på så sätt stärka möjligheten att ta hänsyn till målen vid tillståndsprövningar. Ytterligare behov av vidare forskning finns beträffande en rimlig förutsebarhet för den enskilda verksamhetsutövaren för det fall att miljöprövningen skulle grundas på kumulativa effekter av många verksamheter.

7 Rekommendationer

Rapportens resultat och analyser ger sammantaget underlag för ett antal rekommendationer som redovisas nedan. För utförligare resonemang kring dessa hänvisas till rapporten som helhet. Dessa rekommendationer ska inte ses som uttömmande och förutsätter inte heller varandra utan kan i de flesta fall genomföras var för sig. Projektets bedömning är att de, om de genomfördes, sammantaget skulle föra närmare målet om att tillståndprocesserna bidrar till uppfyllandet av de svenska miljökvalitetsmålen.

- Givet tillståndspliktiga verksamheters påverkan på uppfyllandet av de svenska miljökvalitetsmålen rekommenderas generellt att miljökvalitetsmålen beaktas i miljöbedömningar och tillståndprocesser i högre utsträckning än vad som görs idag, och att miljöpåverkan från tillståndspliktiga verksamheter tydliggörs i den fortsatta uppföljningen av miljökvalitetsmålen.
- Naturvårdsverket bör informera aktörer om betydelsen av miljökvalitetsmålen och i synnerhet klargöra att de tillståndspliktiga verksamheterna har betydelse för måluppfyllelsen, och att detta behöver tas hänsyn till i miljöprövningar.
- Länsstyrelserna bör i högre utsträckning lyfta miljökvalitetsmålen i avgränsningssamråd och miljöprövningar.
- Den miljömålsnyckel som tagits fram inom MERIT-projektet kan med fördel tillämpas i samband med avgränsningen av vilka miljökvalitetsmål som bör vara i fokus i miljöprövningar.
- God MKB-sed bör vara att verksamhetsutövare under MKB-processen överlämnar insamlad (ny) miljödata till berörd myndighet. Detta kräver ett register över efterfrågade datatyper och format för inrapportering. Ett flertal initiativ, däribland Smart miljöinformation och det miljöövervakningsråd som regeringen av miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22) föreslagits att inrätta, kan relateras till detta ändamål. Ett sådant register skulle samtidigt ge ledning till vad som bör undersökas för att öka kunskapsläget regionalt och nationellt, vilket inte alltid behöver sammanfalla med vad som motiveras av den lokala situationen.
- Den kartläggning av tillståndspliktiga verksamheters påverkan på miljökvalitetsmålen som genomförts inom MERIT kan med fördel förfinas och utvecklas. Särskilt bör möjligheten att kartlägga dessa verksamheters påverkan på regional måluppfyllnad liksom en förfinad uppdelning på verksamhetstyper undersökas.
- Se över formuleringen av miljökvalitetsmålen så att systemet får en enhetligare struktur och blir mer överskådligt och enklare att kommunicera till andra aktörer än miljömålsmyndigheterna.

- Ta fram bedömningsgrunder och/eller riktad information om särskilt relevanta aspekter med avseende på miljökvalitetsmålen och deras preciseringar att väga in i tillståndprocesser för olika typer av verksamheter.
- Regeringen bör peka ut viktiga och för prövningar relevanta preciseringar som miljökvalitetsnormer. För eventuellt tillkommande miljömålspreciseringar kan det övervägas om dessa bör pekas ut som ”målstyrande” miljökvalitetsmål.
- Tydliggör i miljöbalken att miljökvalitetsmålen utgör tolkningsram för miljöbalkens syftes- och hänsynskapitel (kap 1 och 2). Idag finns detta bara i förarbeten och viss rättspraxis.
- Tydliggör i MB 6:35 att hänsyn till relevanta miljökvalitetsmål måste beskrivas i den specifika miljöbedömningen och inte bara i den strategiska bedömningen som idag.
- Ändra så att regeringen kan besluta om åtgärdsprogram även som verktyg för att nå en miljömålsprecisering och inte enbart för miljökvalitetsnormer som idag. Ändringen bör också föreskriva att åtgärdsprogram identifierar åtgärder som myndigheterna kan vidta kring tillståndspliktig verksamhet.
- Regeringen bör i större utsträckning besluta om generella föreskrifter om förbud eller begränsningar för miljöfarlig verksamhet enligt MB 9:5 för att tydliga kravregler ska gälla både befintlig tillståndspliktig verksamhet och i processen kring nya tillstånd.
- Prövningsmyndigheterna bör använda miljöbalkens möjligheter att i tillstånden ställa krav på kompensation utifrån skada på allmänna intressen (16:9), införa gruppvillkor (16:8) för verksamheter som tillsammans kan minska påverkan samt ta in klimatpåverkan från transporter vid transportintensiva anläggningar (följdföretag).

8 Källförteckning

- Arlanda Handlingsplan, 2016. HANDLINGSPLAN FÖR MINSKADE UTSLÄPP TILL LUFT, STOCKHOLM ARLANDA AIRPORT, 2016-2018. Swedavia Airports, dok nr: D 2016-005491
- Arlanda Miljörapport, 2018. MILJÖRAPPORT 2018 Stockholm Arlanda Airport. Swedavia Airports, dok nr: SWED-1193006443-3
- Arlanda Tillstånd, 2013. Ansökan om Tillstånd att vid Stockholm Arlanda Airport bedriva flygplatsverksamhet på tre rullbanor samt vattenverksamhet, M2284-1211.
- Arts J., Runhaar H.A.C., Fischer T.B., Jha-Thakur U., van Laerhoven F., Driessen P.P.J. & Onyango, 2012. The effectiveness of EIA as an instrument for environmental governance: reflecting on 25 years of EIA practice in the Netherlands and the UK, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 14, No. 4, 1250025, DOI: 10.1142/S1464333212500251.
- Balfors et al., 2018. Strategisk miljöbedömning för hållbar samhällsplanering. Naturvårdsverket. Rapport 6810
- Bengtsson et al., 2019. Miljöbalken en kommentar, supplement 18.
- Bromma Miljörapport, 2018. MILJÖRAPPORT 2018 BROMMA STOCKHOLM AIRPORT. Swedavia Airports.
- Bromma Tillstånd, 2002. Överklagat avgörande Tillstånd till verksamhet, Mark- och miljööverdomstolen, 2002-M 10196
- Dir 2019:101. Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sverige klimatmål.
- Ds 2018:38. Anpassad miljöprövning för en grön omställning
- Dalhammar C., 2008. Miljömålen och miljöbalken - Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål. (IIIEE Reports; Vol. 2008:01). IIIEE, Lund University.
- Ebbesson J., 2015. Miljörätt, Iustus Förlag, Uppsala.
- Edvardsson K. & Hansson S.O., 2005. When is a goal rational? *Social Choice and Welfare* 24(2):343–61.
- Emmelin L. & Cherp A., 2016. National environmental objectives in Sweden: a critical reflection. *Journal of Cleaner Production* 123, 194-199.
- Europaparlamentet och rådet, 1992. Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Rådets direktiv 92/43/EEG. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:SV:HTML>
- Europaparlamentet och rådet, 2000. God vattenkvalitet i Europa (EU:s vattendirektiv). 2000/60/EG.

Europeiska unionen, 2014. 2014/687/EU: Kommissionens genomförandebeslut av den 26 september 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU

Europeiska gemenskapernas råd, 1991a. Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

Europeiska gemenskapernas råd, 1991b. Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket

HaV, 2016. Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd (HVMFS 2016:17) om små avloppsanläggningar för hushållsvatten

HaV, 2018. Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften

<https://www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/samverkansomraden/program-vattenmiljo-och-vattenkraft/nationell-plan-for-omprovning-av-vattenkraft.html>

HaV, 2019. *Ingen övergödning* - Fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålet 2019.

Helker Lundström A., 2017. PM från statliga utredningen Nationella miljömålssamordnaren för näringslivet, 2017-06-19. <http://sverigesmiljomal.se/contentassets/4704d703d58b4496b109bf1c7ffc9180/redovisning-uppdrag-nationell-miljomalssamordnare-naringsliv-20180405.pdf>

Indebetou L, 2008. Miljökonsekvensbeskrivning Vision 2010/2015, Tillståndsprövning hamnverksamheten.

Klöcker Larsen et al., 2016. Kumulativa effekter av exploatering på renskötsel, NV rapport 6722

Landvetter Handlingplan, 2012. Handlingsplan för minskade utsläpp till luft, 2012. Swedavia, D LFV 2007-035287

Landvetter Miljörapport, 2018. Miljörapport år 2018 Göteborg Landvetter Airport. Swedavia dok nr: SWED-649889001-20

Landvetter Tillstånd, 2015. Ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten vid Göteborg Landvetter Airport, Härryda kommun M 1030-13

Larsson et al., 2020. Miljömål i transportplaneringen. Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur. Naturvårdsverket. Rapport 6937

Larsson M. & Hanberger A., 2016. Evaluation in management by objectives: A critical analysis of Sweden's national environmental quality objectives system. *Evaluation* 22, 190-208.

- Lindblom U, Rodéhn J, 2008. MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006. Rapporter Institutionen för stad och land · nr 1/2008, MKB-centrum. ISBN: 978-91-85735-07-5,
- Lindblom & Malmaeus, 2020. Kartläggning av koppling mellan miljö kvalitetsmål och tillståndspliktiga verksamheter. MERIT bakgrundsrapport. IVL Rapport B2397.
- Länsstyrelsen, 2019. Samtal och mail med Charlotta Sundin på Länsstyrelsens enhet för miljöskydd, 2019-12-17.
- Michanek G., Darpo J., Jagers S., Sundblad E-L., Söderholm P. & Gipperth L., 2016. Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer – lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS.
- Michanek G. & Zetterberg C., 2017. Den svenska miljö rätten, Iustus Förlag, Uppsala.
- Miljösamverkan Sverige, nd, <http://www.miljosamverkansverige.se>
- MMD, 2015-06-17. mål 1030-13. Miljökonsekvensbeskrivning tillhörande ansökan om nytt tillstånd Landvetter, deldom fr Vänersborgs MMD
- MMD ,2017-12-14. Dom mark- och miljödomstolen i Nacka, (överklagad men inte gällande kväve- och fosfor-villkoren). Mål nr M 3980-15.
- MÖD 2007:55, Kapellskärs hamn
- MÖD, 2020. Yttrande 2020-06-15, M 11730-18
- Naturvårdsverket, 2009. Markavvattning och rensning - Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken.
- Naturvårdsverket, 2011. Miljömålen på ny grund Naturvårdsverkets utökade årliga redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011. Rapport 6433.
- Naturvårdsverket, 2014a. Manual för uppföljning och bedömning av miljö kvalitetsmålet *Begränsad Klimatpåverkan*. NV-08084-12.
- Naturvårdsverket, 2014b. Manual för uppföljning och bedömning av miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*. NV-08084-12.
- Naturvårdsverket, 2015. NFS 2015:2 §6 Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning och viss övrig hantering av växtskyddsmedel
- Naturvårdsverket, 2016a. Rening av avloppsvatten i Sverige 2016.
- Naturvårdsverket, 2016b. Ekologisk kompensation En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, handbok 2016:1 utgåva 1, Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Samhallsplanering/Ekologisk-kompensation/>

Naturvårdsverket, 2016c. Manual för uppföljning och bedömning av miljökvalitetsmålet *STORSLAGEN FJÄLLMILJÖ*

Naturvårdsverket, 2019a. Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019. Rapport 6890. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6890-5.pdf?pid=24788>

Naturvårdsverket, 2019b. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/Fordjupad-utvardering-2019/>

Naturvårdsverket, 2019e. Årlig uppföljning av miljömålen 2019. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6890-5.pdf?pid=24788>

Naturvårdsverket, ND. Sveriges miljömål, www.sverigesmiljomal.se

Naturvårdsverket, 2020a. Miljökonsekvensbeskrivningen. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljokonsekvensbeskrivningen/>

Naturvårdsverket 2020b. Strategisk miljöbedömning. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/>

Naturvårdsverket, 2020c. Miljökvalitetsnormer. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljokvalitetsnormer/>

Naturvårdsverket. 2020d. Kumulativa effekter. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Kumulativa-effekter/>

Naturvårdsverket. 2020e. Specifik miljöbedömning. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/>

Naturvårdsverket, 2020f. Beslut om naturgrustäkt i Bondestorp upphävs. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Takter/Beslut-om-naturgrustakt-i-Bondestorp-upphavs/>

Naturvårdsverket, 2020g. Prövningsärenden om skogsindustri [https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Skogsindustri/\[2020-020-03\]](https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Skogsindustri/[2020-020-03])

NJA 2004 s. 421, Stora Enso Hylte AB

Persson C., 2012. Deliberation or doctrine? Land use and spatial planning for sustainable development in Sweden. *Land Use Policy* 34 (2013), 301e313.

Prop. 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

- Prop. 1997/98:45 Miljöbalk
- Prop. 2004/05:129. En effektivare miljöprövning
- Prop. 2009/10:155. Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete
- Prop. 2019/20:65. En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan
- Rubenson S., 2009. Delmålens formulering som stöd för miljöbalkens rättstillämpning, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Naturvårdsverkets rapportserie 5964.
- RUS, 2020. Regional årlig uppföljning 2019. Länsstyrelserna. Regional Utveckling & Samverkan i miljömålssystemet. Tablå över alla läns bedömningar 2019.pdf. <http://extra.lansstyrelsen.se/rus/Sv/r%C3%A5u/Documents/Tabl%C3%A5%20%C3%B6ver%20alla%20%C3%A4ns%20bed%C3%B6mningar%202019.pdf>
- SGU, 2013. Sveriges geologiska undersöknings författningssamling. SGU-FS 2013:2. <http://resource.sgu.se/dokument/om-sgu/foreskrifter/sgu-fs-2013-2.pdf>
- SGU, 2016. Vägledning för prövning av gruvverksamhet, SGU Rapport 2016:23.
- SGU, 2018. Målmanual för uppföljning och bedömning av miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*. Dnr 39-2909/2018.
- Science based targets, Nd. AMBITIOUS CORPORATE CLIMATE ACTION <https://sciencebasedtargets.org/>
- SJVFS 2004:62. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Ändrade 2015-06-11 (SJVFS 2015:21)
- SLU & Trafikverket, 2013. Utvärdering av miljökompensation vid väg- och järnvägsprojekt, <https://www.slu.se/institutioner/landskapsarkitektur-plane-ring-forvaltning/forskning/forskningsprojekt/utvardering-av-miljokompensation-vid-vag-och-jarnvagsprojekt/>.
- SOU 2002:50. Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande.
- SOU 2015:43. Vägar till ett effektivare miljöarbete
- SOU 2017:63. Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.
- SOU 2018:34. Vägar till hållbara vattentjänster.
- Vatten och Samhällsteknik, 2011. Miljökonsekvensbeskrivning för ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för Stockholm Arlanda Airport. Vatten och Samhällsteknik Jönköping.

- Stockholms Hamnar, 2018. Års- och hållbarhetsredovisning. https://www.stockholmshamnar.se/siteassets/trycksaker/stockholms_hamnar_2018.pdf
- Styhre L. et al., 2019. Environmentally differentiated port dues, IVL Report C365.
- Sundsvalls kommun, 2014. Åtgärdsprogram för Friskare luft i Sundsvall, 2014-09-29. SBN-2012-00964.
- Svenskt Näringsliv, 2019, https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/s6-2019_skrivelse-uppdaterade-miljotillstandpdf_745983.html/BINARY/S6-2019_Skrivelse%20uppdaterade%20milj%C3%B6tillst%C3%A5nd.pdf
- Sveriges regering, 2012. Regeringsbeslut M2012-1171/Ma
- Sveriges Riksdag, 1998a. Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Sveriges Riksdag, 1998b. Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket
- Sveriges Riksdag, 1998c. Miljöbalk (1998:808)
- Sveriges Riksdag, 2013. Miljöprövningsförordningen (2013:251)
- Sveriges Riksdag, 2014. Förordning (2014:425) om bekämpningsmedel
- Sweco, 2013. Miljökonsekvensbeskrivning för Göteborg Landvetter Airport.
- Trafikanalys, 2016. Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys, Rapport 2016:7.
- Trelleborgs Hamn AB, 2008. Trivector Traffic 2008:1.
- Vatten och Samhällsteknik, 2011. Miljökonsekvensbeskrivning för nytt tillstånd enligt miljöbalken Arlanda 2011
- UNDP, Nd. Globala målen. <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>
- Westerlund S., 2003. Miljörättsliga grundfrågor. IMIR.
- Ärlund J., 2009. Rättskraften hos tillstånd enligt miljöbalken - Särskilt om det allmänna villkoret, Examensarbete, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

Bilaga 1 – Miljökvalitetsmålen formuleringar och preciseringar

Begränsad klimatpåverkan

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Temperatur	Den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål.
------------	--

Frisk luft

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

Bensen	Halten av bensen överstiger inte 1 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde.
Bens(A)pyren	Halten av bens(a)pyren överstiger inte 0,0001 mikrogram per kubikmeter luft (0,1 nanogram per kubikmeter luft) beräknat som ett årsmedelvärde.
Butadien	Halten av butadien överstiger inte 0,2 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde.
Formaldehyd	Halten av formaldehyd överstiger inte 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde.
Partiklar (PM _{2,5})	Halten av partiklar (PM _{2,5}) överstiger inte 10 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 25 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde.
Partiklar (PM ₁₀)	Halten av partiklar (PM ₁₀) överstiger inte 15 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 30 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett dygnsmedelvärde.
Marknära ozon	Halten av marknära ozon överstiger inte 70 mikrogram per kubik meter luft beräknat som ett åttatimmarsmedelvärde eller 80 mikrogram per kubikmeter luft räknat som ett timmedelvärde
Ozonindex	Ozonindex överstiger inte 10 000 mikrogram per kubikmeter luft under en timme beräknat som ett AOT40-värde under perioden april–september.
Kvävedioxid	Halten av kvävedioxid överstiger inte 20 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett årsmedelvärde eller 60 mikrogram per kubikmeter luft beräknat som ett timmedelvärde (98-percentil).
Korrosion	Korrosion på kalksten understiger 6,5 mikrometer per år

Bara naturlig försurning

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.

Påverkan genom atmosfäriskt nedfall	Nedfallet av luftburna svavel- och kväveföreningar från svenska och internationella källor medför inte att den kritiska belastningen för försurning av mark och vatten överskrids i någon del av Sverige.
Påverkan genom skogsbruk	Markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet.
Försurade sjöar och vattendrag	Sjöar och vattendrag uppnår oberoende av kalkning minst god status med avseende på försurning enligt förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.
Försurad mark	Försurningen av marken påskyndar inte korrosion av tekniska material och arkeologiska föremål i mark och inte skadar den biologiska mångfalden i land- och vattensystem.

Giftfri miljö

Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.

Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen	Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringsvägar inte är skadlig för människor eller den biologiska mångfalden.
Användningen av särskilt farliga ämnen	Användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört.
Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper	Spridningen av oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är mycket liten och uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de mest betydande av dessa ämnen och deras nedbrytningsprodukter är tillgängliga.
Förorenade områden	Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.
Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper	Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig och tillräcklig för riskbedömning.
Information om farliga ämnen i material och produkter	Information om miljö och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.

Skyddande ozonskikt

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

Vändpunkt och återväxt	Vändpunkten för uttunnningen av ozonskiktet har nåtts och början på återväxten observeras.
Ofarliga halter ozonnedbrytande ämnen	Halterna av klor, brom och andra ozonnedbrytande ämnen i de övre luftlagren understiger den nivå där ozonskiktet påverkas negativt.

Säker strålmiljö

Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.

Strålskyddsprinciper	Individens exponering för skadlig strålning i arbetslivet och i övriga miljön begränsas så långt det är rimligt möjligt.
Radioaktiva ämnen	Utsläppen av radioaktiva ämnen i miljön begränsas så att människors hälsa och den biologiska mångfalden skyddas.
Ultraviolet strålning	Antalet årliga fall av hudcancer orsakade av ultraviolet strålning är lägre än år 2000.
Elektromagnetiska fält	Exponeringen för elektromagnetiska fält i arbetslivet och i övriga miljön är så låg att människors hälsa och den biologiska mångfalden inte påverkas negativt.

Ingen övergödning

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

Påverkan på havet	Den svenska och den sammanlagda tillförseln av kväveföreningar och fosforföreningar till Sveriges omgivande hav underskrider den maximala belastning som fastställts inom ramen för internationella överenskommelser.
Påverkan på landmiljön	Atmosfäriskt nedfall och brukande av mark inte leder till att ekosystemen uppvisar några väsentliga långsiktiga skadliga effekter av övergödande ämnen i någon del av Sverige.
Tillstånd i sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten	Sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten uppnår minst god status för näringsämnen enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
Tillstånd i havet	Havet har minst god miljöstatus med avseende på övergödning enligt havsmiljöförordningen (2010:134).

Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

God ekologisk och kemisk status	Sjöar och vattendrag har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
Oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag	Oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag har naturliga vattenflöden och vattennivåer bibehållna.
Ytvattentäkters kvalitet	Ytvattentäkter som används för dricksvattenproduktion har god kvalitet.
Ekosystemtjänster	Sjöar och vattendrags viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
Strukturer och vattenflöden	Sjöar och vattendrag har strukturer och vattenflöden som ger möjlighet till livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur.
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till sjöar och vattendrag har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
Hotade arter och återställda livsmiljöer	Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla sjöar och vattendrag.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Sjöar och vattendrags natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.
Friluftsliv	Strandmiljöer, sjöar och vattendrags värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Grundvatten av god kvalitet

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

Grundvattnets kvalitet	Grundvattnet är med få undantag av sådan kvalitet att det inte begränsar användningen av grundvatten för allmän eller enskild dricksvattenförsörjning.
God kemisk grundvattenstatus	Grundvattenförekomster som omfattas av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön har god kemisk status.
Kvaliteten på utströmmande grundvatten	Utströmmande grundvatten har sådan kvalitet att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i källor, sjöar, våtmarker, vattendrag och hav.
God kvantitativ grundvattenstatus	Grundvattenförekomster som omfattas av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön har god kvantitativ status.
Grundvattennivåer	Grundvattennivåerna är sådana att negativa konsekvenser för vattenförsörjning, markstabilitet eller djur- och växtliv i angränsande ekosystem inte uppkommer.
Bevarande av naturgrusavlagringar	Naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är fortsatt bevarade.

Hav i balans samt levande kust och skärgård

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

God miljöstatus	Kust- och havsvatten har god miljöstatus med avseende på fysikaliska, kemiska och biologiska förhållanden i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341).
God ekologisk och kemisk status	Kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
Ekosystemtjänster	Kusternas och havens viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
Grunda kustnära miljöer	Grunda kustnära miljöer präglas av en rik biologisk mångfald och av en naturlig rekrytering av fisk samt erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur.
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till kust och hav har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer samt att naturligt förekommande fiskarter och andra havslevande arter fortlever i livskraftiga bestånd.

Hotade arter och återställda livsmiljöer	Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla kust- och havsvatten.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden och kulturarvet.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
Kulturlämningar under vatten	Tillståndet är oförändrat för kulturhistoriska lämningar under vattnet.
Friluftsliv och buller	Havs-, kust- och skärgårdslandskapens värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Myllrande våtmarker

Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Våtmarkstypernas utbredning	Våtmarker av alla typer finns representerade i hela landet inom sina naturliga utbredningsområden.
Ekosystemtjänster	Våtmarkernas viktiga ekosystemtjänster som biologisk produktion, kollagring, vattenhushållning, vattenrening och utjämning av vattenflöden är vidmakthållna.
Återskapade våtmarker och arters spridningsmöjligheter	Våtmarker är återskapade, i synnerhet där aktiviteter som exempelvis dränering och torvtäkter har medfört förlust och fragmentering av våtmarker och arter knutna till våtmarker har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sitt naturliga utbredningsområde.
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till våtmarkerna har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
Hotade arter och återställda livsmiljöer	Hotade våtmarksarter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Våtmarkernas natur- och kulturvärden i ett landskapsperspektiv är bevarade och förutsättningarna finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
Friluftsliv och buller	Våtmarkernas värde för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Skogsmarkens egenskaper och processer	Skogsmarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna.
Ekosystemtjänster	Skogens ekosystemtjänster är vidmakthållna.
Grön infrastruktur	Skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur.
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
Hotade arter och återställda livsmiljöer	Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte skogens biologiska mångfald.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Natur- och kulturmiljövärden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns.
Friluftsliv	Skogens värden för friluftslivet är värnade och bibehållna.

Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Åkermarkens egenskaper och processer	Åkermarkens fysikaliska, kemiska, hydrologiska och biologiska egenskaper och processer är bibehållna.
Jordbruksmarkens halt av föroreningar	Jordbruksmarken har så låg halt av föroreningar att ekosystemens funktioner, den biologiska mångfalden och människors hälsa inte hotas.
Ekosystemtjänster	Odlingslandskapets viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
Variationsrikt odlingslandskap	Odlingslandskapet är öppet och variationsrikt med betydande inslag av hävdade naturbetesmarker och slåtterängar, småbiotoper och vattenmiljöer, bland annat som en del i en grön infrastruktur och erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter.
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Naturtyper och arter knutna till odlingslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.

Växt- och husdjursgenetiska resurser	Husdjurens lantraser och de odlade växternas genetiska resurser är hållbart bevarade.
Hotade arter och återställda livsmiljöer	Hotade arter och naturmiljöer har återhämtat sig.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Biologiska värden och kulturmiljövärden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade.
Kultur- och bebyggelsemiljöer	Kultur- och bebyggelsemiljöer i odlingslandskapet är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
Friluftsliv	Odlingslandskapets värden för friluftslivet är värnade och bibehållna samt tillgängliga för människor.

Storlagen fjällmiljö

Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Fjällens miljötillstånd	Fjällens värden för rennäringen är bevarade och fjällens karaktär av betespräglad, storlaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden är bibehållna.
Ekosystemtjänster	Fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till fjälllandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
Hotade arter och återställda livsmiljöer	Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla fjällmiljöer.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Bevarade natur- och kulturmiljövärden	Fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
Friluftsliv och buller	Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

God bebyggd miljö

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Hållbar bebyggelsestruktur	En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade.
Hållbar samhällsplanering	Städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor.
Infrastruktur	Infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten och avloppsförsörjning är integrerade i stadsplaneringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet.
Kollektivtrafik, gång och cykel	Kollektivtrafiksystem är miljöanpassade, energieffektiva och tillgängliga och det finns attraktiva, säkra och effektiva gång- och cykelvägar.
Natur- och grönområden	Det finns natur- och grönområden och grönstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet.
Kulturvärden i bebyggd miljö	Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas.
God vardagsmiljö	Den bebyggda miljön utgår från och stöder människans behov, ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur.
Hälsa och säkerhet	Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.
Hushållning med energi och naturresurser	Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.
Hållbar avfallshantering	Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Ett rikt växt- och djurliv

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

Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation	Bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer.
Påverkan av klimatförändringar	Den av klimatscenarier utpekade förhöjda risken för utdöende har minskat för de arter och naturtyper som löper störst risk att påverkas negativt av klimatförändringar.
Ekosystemtjänster och resiliens	Ekosystemen har förmåga att klara av störningar samt anpassa sig till förändringar, som ett ändrat klimat, så att de kan fortsätta leverera ekosystemtjänster och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter.
Grön infrastruktur	Det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras.
Genetiskt modifierade organismer	Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
Främmande arter och genotyper	Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
Biologiskt kulturarv	Det biologiska kulturarvet är förvaltats så att viktiga natur och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
Tätortsnära natur	Tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, kulturmiljön och den biologiska mångfalden värnas och bibehålls samt är tillgänglig för människan.

Bilaga 2 – Kompletterande material från intervjuer

Projektet har genererat ett relativt omfattande intervjumaterial som endast delvis fått plats i huvudrapporten. I denna bilaga har vi samlat ytterligare synpunkter kring MKB och tillståndprocesser från dessa intervjuer under ett antal rubriker.

Hur behandlas miljö kvalitetsmålen i MKB och tillståndprocesser i praktiken

- Hanteras översiktligt och ofta pliktskyldigt med standardbeskrivningar i MKB-mallar
- Kommer ofta in sent i processerna
- Inte tydligt (för konsulterna) exakt hur miljö kvalitetsmålen ska hanteras
- MKB-mallarna styr att man tar upp dem, men ger ingen ledning hur miljö kvalitetsmålen ska användas i bedömningen.
- Flera intervjupersoner tycker att miljö kvalitetsmålen ändå hanteras indirekt genom mer konkreta miljöfrågor

Citat:

”De blir ganska översiktligt hanterade, som att vi måste ha med dem. Som ’vi gör det genom att ta med en beskrivning av miljö målen där på slutet och så får vi med det’.” (MKB-konsult)

”Ibland är det så att det är en väldigt tydlig koppling till påverkan på miljö målen, att man kan vara ganska konkret. Men det händer också att det blir abstrakt eller lite ytligt behandlat. Det blir alibibehandlat och man radar upp miljö målen men egentligen inte fördjupar sig så mycket så det blir svårt att göra en faktisk bedömning.” (Handläggare länsstyrelse)

”Man har det i bakhuvudet hela tiden, man vet vad Sverige vill uppnå. Jobbar man med de här frågorna så vet man ju vad miljö målen strävar efter. Framförallt nu när miljö balken skrevs om så har ju den specifika bedömningen otroligt fokus på effekter och åtgärder, men så mycket fokus på miljö målen är det inte egentligen.” (MKB-konsult)

”De flesta exploateringar påverkar alltid något miljö mål men oftast är det så att projektet ändå ska fram på något sätt, då tittar man bara på hur man kan minska påverkan på miljö målen. Men just den biten är som jag nämnde tidigare, jag uppfattar inte att det blir särskilt skarpt utan det blir mer en beskrivning av hur projektet är i förhållande till miljö målen.” (MKB-konsult)

Under intervjuerna framgick det att Miljömålssystemet tillämpas begränsat inom MKB och tillståndsprocesserna idag. Generellt sett kan man säga att tillståndsansökan till Lst i regel innehåller mycket text om vad miljö kvalitetsmålen är och vad som står i texterna, samt en liten beskrivning om att de inte har någon påverkan.

En miljöjurists erfarenhet från tillämpandet av miljö kvalitetsmålen i MKB var att man bara redovisar att det härkan ha viss betydelse på miljö kvalitetsmålen, men det är inte någon analys av svårigheten att totalt sett nå miljö kvalitetsmålen. En trolig orsak är att miljö kvalitetsmålen är på en sådan övergripande nivå så att många verksamhetsutövare har svårt att bedöma detta.

En MKB-handläggare höll med om att miljö kvalitetsmålen inte är något som genomsyrar en MKB. Handläggaren tycker att miljö kvalitetsmålen är bra. De beskriver vart vi vill och vad vi ska ha som mål.

”Jättebra med miljö kvalitetsmålen, det är en bra ram för vad Sverige vill uppnå när det gäller miljön. Knöligt att applicera direkt i tillståndsprocessen. Det är svårt att utvärdera det enskilda projektet direkt mot miljö målsformuleringarna, med tanke på storleken på projektet och att miljö kvalitetsmålen är mer generella.” (MKB-konsult)

Under intervjuerna framkom det att miljö kvalitetsmålen beaktas även om man inte aktivt hänvisar till dem. Respondenterna menade att man kan förutsätta att alla aktörer som finns med i processen (intresseorganisationer, myndigheter osv), medvetet eller omedvetet, agerar i förhållande till miljö kvalitetsmålen. Exempelvis beskriver en av respondenterna miljö bedömningen som en succesiv process där man tar fram information och kunskap om de värden som miljö kvalitetsmålen uttrycker. Sen analyserar man och anpassar projektet utifrån dessa värden för att minimera påverkan.

En miljöjurist menar att tillståndsprövningen handlar mycket om villkorsättning och inte så mycket om hur man kan synka med miljö kvalitetsmålen. Det är möjligt att hänvisa till miljö kvalitetsmålen inom ramen för tillståndsprövningen om man går via portalparagrafen i Miljöbalken som talar om vad hållbar utveckling är, sen hänvisar man till miljö kvalitetsmålen i förarbetena för att förstå vad en hållbar utveckling är för något. Miljöjuristen hade dock bara hittat två exempel på avslag med hänvisning till portalparagrafen. Ett exempel som berörde vindkraft, och ett exempel om ett enskilt avlopp i skärgården där MÖD sa nej med hänvisning till att om alla skulle få ett sådant tillstånd så skulle vi få svårt att nå övergödningsmålet.

En handläggare vid Miljöprövningsdelegationen nämnde ytterligare ett fall där miljö kvalitetsmålen föll i ett tillståndsärende. Det gällde en fjärrvärmeanläggning med en medelstor panna i en liten kommun där man låg nära miljö kvalitetsmålets precisering för PM_{10} i kommunen. I det här fallet var miljö målspreciseringen striktare än MKN. Det var inga problem med avseende på MKN men miljö kvalitetsmålet föll med tanke på att bostäder var så nära.

Varför inkluderas de inte mer/bättre?

Tillsynsmyndigheterna ställer sällan frågor om miljömålshantering och miljö-kvalitetsmålen upplevs inte spela betydlig roll för bedömningar. Då de inte upplevs som avgörande för beslutet, (förutom att de ska omnämnas) så lägger ingen av parterna så mycket tid och möda på dem.

Miljömålen upplevs som abstrakta, ”fluffiga”, och svåra att förhålla sig till. Jämförs med de mer specifika konsekvensbedömningarna som det finns en standard för.

En intervjuperson nämner krav i miljöbalken: i det nya 6e kapitlet i miljöbalken så nämns inte miljömålen i den specifika miljöbedömningen, bara i den strategiska. Miljökvalitetsnormerna nämns, men inte miljömålen. Jag vet inte om det är medvetet eller omedvetet.

Citat:

”Vi som myndighet får ibland frågan vad ansökningshandlingarna ska innehålla. Vi skulle alltså kunna belysa behovet, men vi gör det inte.”
(Utredare statlig myndighet)

”Jag tror att det är lite svårt att veta hur man ska förhålla sig till dem. De är svåra att applicera på ett visst projekt tycker jag, hur ett projekt kan påverka dem. De är ganska detaljerade ibland och översiktliga ibland. Sen är det väl olika i olika projekt också.” (MKB-konsult)

”Ska man få stöd av dem så tycker jag inte att det ger så mycket. Många gånger upplever jag att det bara blir något man måste gå igenom. För att det verkligen ska komma till nytta och styra dit så tror jag att vi har mycket att jobba med. (...) Det behövs säkert något för att styra upp det där så att det genomsyrar hela processen. Det måste komma från beställare och länsstyrelsen, länsstyrelsen måste trycka på hårdare tycker jag.”
(MKB-konsult)

”MKB:n blir inte bättre än vad granskningen gör den till. Det innebär alltså att länsstyrelser eller myndigheter måste granska och peka på att det här uppfyller inte miljömålen, det får konsekvenser. [...] Länsstyrelse eller beslutsmyndighet måste säga såhär att ”ni uppfyller inte miljömålen, gå tillbaka och gör om”. Först när de signalerna kommer, kommer miljömålen att bli viktiga.” (MKB-konsult)

”Jag vet inte riktigt vilka möjligheter länsstyrelsen har att säga att ”ni uppfyller inte miljömålet, ni får gå hem och arbeta om det här projektet, MKB:n uppfyller inte kraven”. Det är nog inte helt lätt att få till såna här skarpa skrivelser på det, för man motverkar alltid några miljömål i alla projekt. Det går inte att säga att ”ni får inte motverka det här miljömålen” därför att då blir inga projekt tillåtna. Det är det här liksom ”i vilken grad påverkar vi ett miljömål?”. ”När är det inte tillåtet längre?” Den frågan måste då på något sätt redas ut.” (MKB-konsult)

Utmaningar med att tillämpa miljö kvalitetsmålen i tillståndsprocessen

Under intervjuerna framkom det att systemet med miljö kvalitetsmålen kan vara underutnyttjat i tillståndsprocessen. Orsakerna till detta kan vara flera. En handläggare vid Trafikverket menar att miljö kvalitetsmålen kan bidra till en mer positiv styrning av projektet, och att det är ett viktigt mervärde. En MKB konsult tycker det är en självklarhet att miljö kvalitetsmålen är med i MKB:n, men menar också att det finns förbättringspotential för att få dem mer integrerade, exempelvis tydligare riktlinjer för hur man ska jobba med Miljö kvalitetsmålen i tillståndsprocessen.

Så som systemet ser ut idag så ska miljö kvalitetsmålen beaktas i tillståndsprocessen, men de är inte bindande. De ska alltså vara vägledande eller ledande mot målet. En miljöjurist menar att det måste komma från flera olika håll, för att öka tillämpandet av miljö kvalitetsmålen i tillståndsprocessen. Juristen föreslog att det måste bli tydligare hur miljö kvalitetsmålen kopplar till den faktiska lagstiftningen via 1:1 eller de allmänna hänsynsreglerna i Miljöbalken. I prövningarna pratar man om de stora miljö kvalitetsmålen, men miljöjuristen tror att de skulle få mer genomslag i en prövning om man bröt ner dem på delmålsnivå, eftersom det skulle göra det mer konkret.

Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen nämnde att de kommer att försöka använda miljö kvalitetsmålen mer i sina bedömningar framöver (även Agenda 2030) och att använda dem mer i argumentationen att det är saker som behöver uppfyllas. De menar att det tidigare inte har varit lönt, men att man lägger mer vikt vid det nu.

När det gäller målmanualerna är det i många fall generellt beskrivet vad man undersöker och fokus är utvärdering. Därför kan det vara svårt att direkt använda detta som underlag eller stöd vid upprättandet av MKB eller i andra tillståndsprocesser. Dokumenten kan användas som grund men behöver skrivas om för att fylla sitt syfte. Det framgår vilka faktorer man studerar, så om påverkan kan uppkomma på någon av dessa skulle det kunna vara relevant att ange i en MKB. Målmanualerna kan alltså ses som stöd för vad som ska ingå i redovisningen av miljö kvalitetsmål i tillståndsprocesser men kan behöva förtydligas, förenklas, men framförallt göras mer tillgängliga. Målmanualerna ger en större förståelse för miljö kvalitetsmålen syfte och vad de inkluderar.

Det finns en möjlighet till kunskapsspridning om dessa tillgängliggörs via hemsidan sverigesmiljomal.se.

En stor utmaning med att tillämpa miljökvalitetsmålen i tillståndsprocessen är kumulativa effekter och ”de små stegens tyranni”, ett uttryck som användes av ett flertal respondenter vid intervjuerna. Utmaningen ligger i att det är svårt att veta var gränsen går, dvs när är det just den här exploateringen som blir avgörande? I tillståndsprövningen ska man beakta kumulativa effekter, men det är svårt att se helheten. Det är ju aldrig en ensam, undantaget möjligtvis de allra största utsläpparna, som kan påverka ett miljökvalitetsmål. När det gäller de stora prövningarna så har man större resurser, men en handläggare vid Regeringskansliet uttryckte en oro angående de små prövningarna och menade att det är där vi har de största utmaningarna för att få systemet att fungera.

”Problemet med tillståndsprocesser är ’de små stegens tyranni’. En kraftledning stjälp inte i sig ett miljömål men kanske många tillsammans.”
(MKB-konsult)

Under intervjuerna framkom det att det saknas instrument för att göra en kumulativ bedömning och föra in det i den enskilda prövningen. En miljöjurist svarade att hen inte trodde att man alltid ställer för låga krav i prövningarna, utan det är snarare så att man missar för att man bara ser på det lilla perspektivet, samtidigt som det ska vara en prövning i de olika enskilda fallen, så det är en motsättning där.

Ytterligare en utmaning med Miljökvalitetsmålen i tillståndsprocessen är att de globala hållbarhetsmålen (SDG) i Agenda 2030 har fått stort genomslag. Ett par respondenter nämnde att de upplever att fokus nu är Hållbarhetsmålen. En framtida utmaning är alltså att det blir många mål att relatera till i tillståndsprocessen, inte bara miljökvalitetsmålen, utan även Agenda 2030 och Hållbarhetsmålen (SDG).

Handläggaren vid Trafikverket tyckte att det vore en hjälp om myndigheter (framförallt Naturvårdsverket) försöker beskriva kopplingen mellan SDG och miljökvalitetsmålen. Handläggaren efterlyser tydligare råd angående vad som är viktigast, och hur man ska tackla de olika målen i miljöbedömningen. Detta skulle underlätta för att tydligare tillämpa Agenda 2030 i miljöbedömningar. Handläggaren vid Trafikverket menar att det finns en risk att redovisningen av mål (miljö, kultur, folkhälsa mm) blir för omfattande, vilket kan göra att det blir svårt att ta till sig. Det är därför viktigt att det är stringent och tydligt. Det faktum att det finns så många olika typer av mål gör det krångligt, så förtydligande angående målen skulle underlätta.

Trafikverket har provat att hantera både hållbarhetsmålen och de nationella miljökvalitetsmålen i någon MKB, men konstaterade då att det blev väldigt mycket upprepningar och svårhanterat. Handläggaren vid Trafikverket tycker det är viktigt att man försöker hålla så mycket som möjligt inom ramen för miljöbedömningen för att undvika parallella processer, exempelvis s.k. hållbarhetsbedömningar.

Målkonflikter är till stor del med i tillståndsprocesser, men en respondent menade att riksdagen och regeringen inte är tydlig med hur man ska väga målkonflikter.

Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen nämnde att Länsstyrelsens ansvar och roll är att jämka samman många olika slags lagstiftningar och att företräda allmänheten. Det blir ofta avvägningar mellan olika intressen och mål, vilket gör det omöjligt för alla aspekter att få en direkt inverkan på beslutet.

Rådigheten skiljer sig markant mellan många av miljökvalitetsmålen, vilket bl.a. har att göra med frågans natur (exempelvis havet jämfört med fjällen). För havsmiljöfrågorna är den nationella rådigheten väldigt begränsad, till följd av direktiven.

Ett flertal respondenter nämner andra ”verktyg” som används i tillståndsprövningen, exempelvis skadelindringshierarkin eller förvaltningspolitiska styrmedel som NOX-avgiften och direktiv, vilket gör att man följer intentionerna med miljökvalitetsmålen, utan att direkt hänvisa till dem.

”Det inte är miljökvalitetsmålen som är styrande, det är direktiven. Men eftersom dessa är en del av våra miljökvalitetsmål så har vi ju länken där.” (Handläggare, Regeringskansliet)

Skadelindringshierarkin är en princip som MKB-handläggare arbetar efter ofta i samband med ekologisk kompensation. Skadelindringshierarkin omfattar fyra steg:

1. Hitta rätt lokalisering
2. Skyddsåtgärder eller skadelindrande åtgärder
3. Återställande och restaurering
4. Kompensation

Miljöbalken ställer tydliga krav för de första tre stegen i skadelindringshierarkin. När det gäller kompensation finns det i vissa fall (i naturreservat och Natura-2000 områden) tydlig lagstiftning kring kompensation. MKB-handläggaren nämnde att man i övriga fall kan hänvisa till en allmän ”slaskparagraf” 16.9 i Miljöbalken, som fångar upp skada på allmänna intressen för att få in en del kompensation. Men denna möjlighet, menar MKB-handläggaren, kräver att myndigheterna är aktiva och ställer krav.

Miljökvalitetsmålen betydelse i tillståndsprövsprocessen

”Miljömålen finns där som något övergripande som vi tänker på under arbetets gång. Vi måste också följa upp om projektet vi håller på med motverkar eller medverkar till att vi kan följa miljömålen.”
(MKB-konsult)

”Ja alltså vi tittar ju på vår miljöpåverkan, eller påverkan på människor och miljö, och det kan man ju naturligtvis koppla till miljömål. Flera stycken. Det görs ju ofta, men det är inte alltid nödvändigt med miljömålen reglering.” (Handläggare Länsstyrelse)

Under intervjuerna framgick det att det måste vara högre krav på att uppfylla miljökvalitetsmålen för att det ska få effekt. Miljömålsuppföljningen visar återkommande att man inte uppnår miljökvalitetsmålen. Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen menar att det inte är själva uppföljningen och rapporteringen som är bristfällig utan vad det får för genomslag och att det därför måste vara högre krav på att uppfylla miljökvalitetsmålen för att det ska få effekt.

En av miljöjuristerna menar att domstolarna skulle ägna sig mer åt miljö-kvalitetsmålen i den prövning som de gör, och åtminstone resonera kring det på ett övergripande sätt i sina domskäl, samt koppla det till Miljöbalkens lagstiftning.

”Det behöver kanske inte bli så mycket mer från underlaget från verksamhetsutövaren men det vilar ju på domstolen att ta in det i sin bedömning om man kan meddela tillstånd eller inte, eller vad det ska vara för villkor för den delen.” (Miljöjurist statlig myndighet)

Miljöjuristen nämnde att det är ett problem att det läggs så mycket energi från myndigheternas sida på att begära in kompletteringar som sedan inte kommer, eftersom man vill ha en snabb process. Om man hade haft ett underlag som var bättre i prövningarna hade man lättare kunnat koppla det till miljökvalitetsmålen utan att det behöver redovisas på ett speciellt krångligt sätt.

Miljöjuristen menade vidare att det skulle kunna vara en förenkling och hjälp om man fokuserade på de frågor som ligger längst ifrån miljökvalitetsmålen uppfyllnad, dock utan att glömma de andra frågorna. Det skulle man kunna göra redan idag, utan att man gör vare sig en regelförändring eller har checklistor. Det handlar snarare om att tydliggöra på en regional och nationell nivå att vi ligger långt ifrån måluppfyllelsen. Om man identifierar branschernas bidrag, så kan man också driva fram en teknikutveckling, eftersom en drivkraft för teknikutveckling är risken att få striktare krav framöver.

Verksamhetsutövarna behöver bli mer delaktiga i arbetet med miljö kvalitetsmålen

Under intervjuerna framgick det att verksamhetsutövarna behöver bli mer delaktiga i arbetet med miljö kvalitetsmålen. En MKB-konsult menar att kunskapen om miljö kvalitetsmålen måste göras mer lättillgängliga för företagen eftersom de är viktiga. MKB-konsulter har bakgrund om vad miljö kvalitetsmålen är och varför de är viktiga och vad vi ska ha dem till, så de kan bidra med denna kunskap till verksamhetsutövaren. Flera företag hållbarhetsredovisar enligt de globala hållbarhetsmålen (SDG). Det finns en risk att denna kompetens ligger inom en annan del av företaget (hållbarhetsavdelningen), än den som jobbar med upphandling och tillståndsprocesser.

Handläggaren vid Trafikverket å andra sidan upplever att det är svårt att få konsulterna att tillämpa preciseringarna och lägga tid på att göra projektanpassade bedömningar och utvärderingar. Handläggaren tror att en möjlig förklaring kan vara att preciseringarna är ganska många och att de är anpassade för en nationell nivå, och inte så enkelt att använda alla i utvärderingen av ett enskilt projekt. Handläggaren tror att de skulle användas mer om de var mer inriktade på att kunna tillämpas i enskilda projekt.

Miljö kvalitetsnormer vs. miljö kvalitetsmålen

Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen menar att miljö kvalitetsmålen behöver bli mer preciserade för att få en mer aktiv roll i tillståndsprövningen. Länsstyrelserna tillämpar både miljö kvalitetsnormer (MKN) och miljö kvalitetsmålen, både i beslut och bedömningar, men medan MKN är avgörande så håller sällan miljö kvalitetsmålen som argument i högre prövning.

Miljö kvalitetsnormer (MKN) är bindande och måste alltid uppfyllas. Konsulter och tillståndsmyndigheter måste därför kunna göra en rimlig bedömning av om en miljö kvalitetsnorm nås eller inte. En handläggare vid Regeringskansliet nämner två faktorer som man behöver ha i åtanke för att ta fram miljö kvalitetsnormer som är tillämpbara:

1. Skalan – exempelvis hur stort vattenområde en norm gäller.
2. Hur mätbara och uppföljningsbara är MKN?

”Men vi säger ju inte att miljö kvalitetsnormer inte är ett bra verktyg. Vi kanske säger tvärtom, det kan vara ett jättebra verktyg. Men vi behöver designa dem på ett sätt så att de blir effektiva, i tillståndsprocessen.”

(Handläggare statlig myndighet)

I en MKB ska man alltid redogöra för om man riskerar att överskrida MKN. Enligt handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen går man i MKB:n igenom hur verksamheten förväntas påverka MKN på en mycket mer detaljerad nivå jämfört med miljö kvalitetsmålen, som oftast redovisas mer beskrivande.

Om man har data som visar att en verksamhet kommer nära en MKN-gräns, så är det en grund för att kunna ställa krav på verksamheten. Enligt handläggaren är det dock sällan som stora industrier är i närheten av MKN, bl.a. eftersom de har höga skorstenar. Miljökvalitetsmålen preciseringar är inte lagligen bindande och därför räcker inte enbart de som argument. Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen nämnde däremot att om man kan hänvisa till andra aspekter, exempelvis närheten till bostäder, samt extra känsliga individer (äldre och barn) så kan det hålla i överprövning senare.

Är det lämpligt att komplettera miljömålssystemet med något som liknar MKN?

Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen menar att det skulle kräva väldigt mycket arbete att komplettera miljömålssystemet med något som liknar MKN för olika typer av miljömålspreciseringar, och att det inte är möjligt för alla mål. Handläggaren nämner God bebyggd miljö som exempel och att det finns stora problem i Skåne där man inte kan utöka industrin i och med att industrierna blir inträngda när bostäder kommer närmare. Det kan anses positivt att bo nära sitt jobb och många kommuner vill ha en blandad stadsbebyggelse med både bostäder och små industrier, men det blir svårare och svårare för industrierna att få tillstånd ju närmre bostäderna kommer och det blir högre krav på rening och bullerdämpande åtgärder. Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen tror därför bara att det är lämpligt att ta fram MKN för vissa miljökvalitetsmål, och om man ska göra det så är det bäst att börja med de som är mest prioriterade, dvs de miljökvalitetsmål där det går åt fel håll. Handläggaren trycker dock på att det är viktigt att hitta en balans i vilken information som ska presenteras.

En av miljöjuristerna tycker att det vore bra att avsätta resurser för att ta fram MKN för fler preciseringar. Miljöjuristen nämner Rödlistan som ett bra exempel på där vetenskap inte riktigt följer hur artskyddsförordningen till exempel är utformad eftersom det inte är alla arter som har ett legalt skydd. Juristen menar att man även har EU-rätten, Habitatdirektivet, att förhålla sig till, och där finns väldigt skarpa bestämmelser, men de tillämpas i de enskilda fallen utan att se på helheten.

”Jag tycker det borde finnas en mer preciserad formulering på hur stora [areal-] förluster som är acceptabelt utifrån art. Men jag tror inte att sannolikheten är så hög för att det kommer att hända.”

(Miljöjurist statlig myndighet)

Miljöjuristen menar att om det fanns en ökad tydlighet i vilka arealer det gäller, så skulle det bli lättare för verksamhetsutövaren att veta om de är ”på gränsen”. Då kanske de över huvud taget inte drar igång en tillståndsprövning, utan förstår i ett tidigt skede att de måste hitta en annan lokalisering. Miljöjuristen nämner vindkraft som ett exempel där man kan lita sig på riksintresse-

frågorna, exempelvis rennäringsen. I dessa fall är det tydligare att man lutar sig på kumulativa effekter för att uppnå riksintressena.

Enligt en handläggare vid Regeringskansliet ingår minst tre olika EU-direktiv i preciseringarna inom *Hav i balans* (Vattenförvaltningsdirektivet, Havsmiljödirektivet och Art- och Habitattdirektivet). Genom de här direktiven uppnås, miljö kvalitetsmålen på vattensidan till stor del (miljö tillståndet i havet), men exempelvis friluftsliv och kulturvärden är två aspekter som inte täcks in.

”Jag tror, när det gäller miljö kvalitetsnormer, att om vi får en bra koppling mellan Vattendirektivet, Marina direktivet och Art- och Habitattdirektivet, så där bör vi kunna täcka in nog för att det skulle vara tillfyllest för en bra tillståndsprocess. Jag kan inte se att vi skulle behöva ett ytterligare system med miljö kvalitetsnormer. Det finns definitivt luckor men de borde vi kunna fylla om vi bara orkar se över direktiven.” (Handläggare statlig myndighet)

Handläggaren vid Regeringskansliet menar att det är svårt, men inte omöjligt, att kvantifiera de biologiska kriterierna, framför allt inte när det gäller livsmiljöer. Handläggaren nämner ålgräs som exempel, att man skulle kunna fastställa en MKN i stil med ”utbredningen av ålgräsängar inte får minska med mer än X procent mot naturlig utbredning i området”.

En respondent (miljömålsansvarig vid myndighet) tror det är väldigt svårt att ta fram något som liknar MKN för olika typer av miljömålspreciseringar. Handläggaren drar paralleller till deras arbete med miljömålsuppföljningen då de har funderat över frågeställningar som:

- Kan man sätta mått på de olika preciseringarna?
- När kan man säga att de är uppnådda?

Handläggaren menar att det är möjligt i vissa fall, exempelvis när preciseringen helt motsvarar att vattenförvaltningen ska vara uppnådd, alltså att man ska nå god status i alla vattenförekomster, medan det är svårare för preciseringar som omfattar exempelvis friluftsliv och ekosystemtjänster. Handläggaren säger också att man får sätta arbetet med att utveckla MKN för preciseringarna i förhållande till om man tror att det kan få effekt, dvs om det leder till fler åtgärder i slutändan för miljö tillstånd. Handläggaren föreslår i så fall att man skulle kunna börja med en typ av preciseringar, exempelvis friluftslivspreciseringar och grön infrastruktur, som är exempel på preciseringar som förekommer i flera mål. Handläggaren föreslår att man börjar med en förstudie för att se om man kan sätta liknande miljö kvalitetsnormer för de målen som har den typen av precisering. På så sätt kan man få en uppfattning om det är möjligt och hur mycket tid och resurser det tar innan man sätter igång ett omfattande arbete för alla preciseringar för alla mål.

Det finns ett behov av att konkretisera de nationella miljö kvalitetsmålen på projektnivå

Under intervjuerna framgick det att det finns ett behov av att konkretisera de nationella miljö kvalitetsmålen på projektnivå. MKB-konsulten nämner skadelindringshierarkin som en möjlig metod. Handläggaren vid Trafikverket tycker att alla konkretiseringar av miljö kvalitetsmålen som gör att det blir lättare att använda för att utvärdera på projektnivån är bra. Trafikverket använder sig därför av projektmål som de sätter upp tillsammans med konsulten. Dessa projektmål kan vara ett sätt att konkretisera de nationella miljö kvalitetsmålen till mer konkreta hänsynsmål. Enligt handläggaren är dessa mål enklare att ha med sig i hela processen. Handläggaren nämner samtidigt att ett problem är att man inte vill ha så många projektmål för miljö eftersom miljö är komplext och svårt att förenkla. Enligt handläggaren jobbar Trafikverket mindre med projektmål idag än tidigare, vilket kan bero på att Trafikverket inte har några tydliga råd om projektmål.

En miljöjurist föreslår att en möjlig väg skulle kunna vara att konkretisera miljö kvalitetsmålen utifrån olika styrmedel, dvs att man för respektive mål funderar över vad prövningen har för betydelse för just det här målet. Men det är inte för alla miljö kvalitetsmål där prövningen i miljöbalken är det viktigaste verktyget (se vidare avsnitt 3.2.3).

Formuleringar och presentation av miljömålssystemet

En handläggare vid Regeringskansliet menar att det finns en förförståelse för Miljömålssystemet och miljöproblemen bland dem som jobbar med dem, oavsett om det är tjänstemän eller forskare. Därför framför handläggaren ett önskemål om att man behöver tänka på formuleringar och presentationen.

”Man behöver tänka sig lite för när man skriver de här texterna för att sådana som jag måste också kunna förstå.” (Handläggare statlig myndighet)

En respondent nämnde att även kommunikationen och samarbetet med tillsynsmyndigheten är viktigt, i alla fall på de större företagen, särskilt om man tänker på de regionala miljö kvalitetsmålen. Den lokala kommunikationen kan ge möjlighet att fokusera mer på delmålen eller de regionala miljö kvalitetsmålen och se hur de kopplar till de stora målen. Redan idag finns bra samarbete och goda relationer på många ställen, och det går framåt i miljöarbetet.

De nationella miljö kvalitetsmålen är viktigare att utgå ifrån än de regionala målen

En miljöjurist vid Naturvårdsverket nämnde att man skulle kunna jobba mer med de regionala miljömålen i prövningarna. Handläggaren vid Trafikverket tror dock att redovisningen i MKB:n skulle tendera att bli väldigt omfattande om man även skulle ta med de regionala miljö kvalitetsmålen (både nationella, regionala och lokala mål). Enligt handläggaren bör dessa mål i så fall vara väldigt tydligt kopplade till de nationella målen, eftersom Länsstyrelsen gärna vill se de nationella målen i den samlade bedömningen. Miljö kvalitetsmålen styr mot att man nationellt ska bedöma miljöfrågorna på ett gemensamt sätt. Handläggaren tror därför att det är bättre att jobba med de nationella miljö kvalitetsmålen och hitta kriterier eller preciseringar som är utformade så att de är användbara för att utvärdera tillståndsprövningar och projekt.

En miljöjurist pekar på ytterligare en svaghet med regionala miljö kvalitetsmål i tillståndsprocessen, nämligen risken att man viktar de regionala miljö kvalitetsmålen olika i olika regioner utan att det kanske har främst ett miljöskäl. Därför finns ett stort värde i att miljö kvalitetsmålen är nationella och övergripande. Det får heller inte vara så att man bedömer ett miljö kvalitetsmål som oviktigt om det saknas ett regionalt mål. Det kan finnas skäl till att det inte finns regionala mål som inte är miljömässigt motiverade.

Är det lämpligt att förändra preciseringarnas utformning?

Preciseringarna ett sätt för regeringen att operationalisera miljö kvalitetsmålen, och i vissa fall, t.ex. för *Hav i Balans*, leder dessa in i en djungel av normer. En respondent menar att miljö kvalitetsmålen inte är någon garanti för att saker och ting blir bättre, utan det kanske är något annat som man ska förändra.

Många tycker att miljö kvalitetsmålen är för otydliga och att man efterfrågar mer specifika mål. En respondent (miljömålshandläggare) är tveksam till att göra miljö kvalitetsmålen och deras preciseringar mer konsekventa. Handläggaren nämnde att det tidigare fanns delmål för miljö kvalitetsmålen som ofta var mer konkreta och exempelvis handlade om hur stora utsläppsminskningarna skulle vara. De etappmål som man numera arbetar med kanske också är lite mer konkreta. Handläggaren nämner som förslag att man skulle kunna jobba med olika nivåer. Att man kan ha en övergripande nivå som kan vara lite mer visionär och beskriva vad man vill åstadkomma och därefter konkretisera ner det med steg hur man kan komma dit. Men handläggaren ser behovet av båda dessa nivåer.

MKB-konsulten har inget emot hur preciseringarna är formulerade idag, utan tycker att det fungerar att vissa är visionära och andra konkreta. En miljöjurist är tveksam till om problemet ligger i preciseringarnas utformning, utan tror snarare att det handlar om hur man förhåller sig till dem. Inte heller handläggaren vid Trafikverket tror att problemet ligger i preciseringarnas

utformning, utan snarare att man måste ställa krav på att tillämpa dem, exempelvis via lagkrav, att länsstyrelsen efterlyser det, samt konkreta råd från Naturvårdsverket om hur man ska tillämpa miljökvalitetsmålen i tillståndsprocesser. Om Trafikverket handlar upp en MKB enligt lagkraven så är det idag inget krav på att redovisa miljökvalitetsmålen i tillståndsprocesser. Handläggaren vid Trafikverket tror att det skulle vara svårt att få till mer konkreta miljökvalitetsmål och att kvalitativa bedömningar kan vara lika tydliga som kvantitativa.

”Det viktiga är väl kanske att man kan omsätta målen i det regionala, lokala perspektivet i det som berör projekt.”
(Handläggare statlig myndighet)

Handläggaren vid Trafikverket tycker dock att man kanske ändå behöver se över preciseringarna för att få dem mer enhetliga, uppföljningsbara och mätbara. Både handläggaren vid Trafikverket och vid Miljöprövningsdelegationen tror att det skulle underlätta när man ska tillämpa dem i tillståndsprocessen, men handläggaren vid Trafikverket menade att det troligtvis inte per automatik leder till att de tillämpas mer.

”Man måste få in dem på ett annat sätt i tillståndsprövningen och även i tillsynsverksamheten inom tillsynsmyndigheterna att jobba aktivt med dem, sen vet jag inte om de behöver bli mer precisa.”
(Miljöjurist statlig myndighet)

Miljökvalitetsmålen har ju inte utformats i första hand för tillståndsprövning. Miljöjuristen menar att det skulle krävas en total analys av hur preciseringarna tillämpas, inte bara i prövning, av om de behöver förändras. Det är möjligt att det skulle vara bra.

”Miljömålen har ju en annan tillämpning än prövning, så man måste ha det bredare perspektivet. De kanske fyller sin funktion bättre på ett vidare sätt i andra sammanhang, även om det passar lite sämre i just prövning.” (Miljöjurist statlig myndighet)

En handläggare vid Regeringskansliet föreslog att man för vissa miljökvalitetsmål skulle kunna låta miljökvalitetsmålen rent hypotetiskt vara visionära genom att ta bort det omfattande uppföljnings- och utvärderingssystemet som är kopplat till dem, och nöja sig med det som man ska redovisa i enlighet med direktiven till exempel. Detta kan tillämpas på havsmiljöområdet, men skulle inte fungera för exempelvis fjällområdet, eftersom det saknas EU-direktiv där. Handläggaren menar att det i havsmiljön däremot redan finns omfattande uppföljning och rapportering, och att rapporteringen inom *Hav i balans* och *Ingen övergödning* därför bara är en extra pålaga som inte ger någon effekt. Handläggaren tror därför att utökade bedömningsgrunder för dessa miljö-

kvalitetsmål inte skulle gynna miljöarbetet. Hen menar att det är viktigt att se på vad vi har för rapporteringssystem, och hur vi kan använda dem så effektivt som möjligt. För *Hav i balans*, till exempel, behövs inte fler system, men däremot kan det finnas luckor som kan åtgärdas med fler eller omformulerade normer. Handläggaren tror samtidigt att det kan finnas ett stort behov för fler system för andra miljökvalitetsmål. Handläggaren tror att varje miljökvalitetsmål måste analyseras för sig, med avseende på vilka övriga styrmedel som finns (exempelvis EU-direktiv och andra internationella avtal) och vilken nationell rådighet vi har. Handläggaren menar att det inte gynnar miljön med förenklingar och att försöka göra målen så lika varandra som möjligt.

Flera respondenter tror att det finns en risk att miljökvalitetsmålen blir begränsade och tar bort det visionära, om man konkretiserar dem för mycket. En miljömålshandläggare på en myndighet tror att det kan finnas en risk att det blir för mycket fokus på att man ska uppnå en viss siffra om man kompletterar miljökvalitetsmålen och preciseringarnas visionära skrivningar med mer kvantitativt formulerade bedömningsgrunder. Handläggaren menar att det kan vara begränsande eftersom man inte kan sätta upp hur många konkreta mål som helst som ska uppnås.

Handläggaren nämner också att miljökvalitetsmålen är olika till sin natur. *Ingen övergödning*, exempelvis, handlar om ett miljöproblem, medan andra miljökvalitetsmål, exempelvis *Levande sjöar och vattendrag*, täcker in mycket mer. Även i dessa miljökvalitetsmål ingår övergödningen som en del, men de omfattar även andra aspekter som exempelvis försurning, friluftsliv och biologisk mångfald. För de mål som omfattar flera olika aspekter blir det kanske ännu svårare att få med hela bredden om det målet ska konkretiseras ner till några få saker som ska vara tydligare om vad som ska uppnås.

Enligt handläggaren vid Trafikverket har konsulterna egna, olika, bedömningsgrunder som kan vara svårt att förhålla sig till ibland. Därför skulle det vara bra med ett enhetligt sätt att redovisa en samlad bedömning. Inom Trafikverket har man resonerat kring för- och nackdelar med att ta fram bedömningsgrunder som alla ska tillämpa, och de kom fram till att det är för- och nackdelar med systematiserade metoder. En nackdel är att det kan bli oflexibelt och stelt, eftersom det är bra med viss möjlighet att anpassa. Handläggaren vid Trafikverket tror att det i viss mån skulle vara bra för miljökvalitetsmålen, i alla fall på en enklare nivå. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att man har principer för hur det ska redovisas.

En miljöjurist vid Naturvårdsverket föreslår att en möjlig väg skulle kunna vara att man konkretiserar för tillsyn och prövning med ett uttalat fokus för att konkretisera de viktigaste miljökvalitetsmålen, dvs för de miljökvalitetsmål som fortfarande är en stor miljöfråga och där vi ligger långt ifrån måluppfyllnad.

Mallar och checklistor

Miljösamverkan Sverige tar fram gemensamma publikationer och där finns mallar och vägledning för Länsstyrelsen, exempelvis med avseende på bedömningar angående betydande miljöpåverkan eller ej och om man behöver ta fram MKB i olika ärenden eller ej.

Den 1 januari 2018 trädde en ny lagstiftning i kraft, Miljöbedömningsförordningen (det nya kapitel 6 i Miljöbalken), som omfattar vad en MKB ska innehålla. Under intervjun framkom det att MKB-konsulten inte tyckte att den nya lagstiftningen gjorde det enklare.

Handläggaren vid Trafikverket tycker att det i första hand inte är fler mallar och checklistor som behövs, utan snarare råd för tillämpningen av miljö kvalitetsmålen i miljöbedömningen. Handläggaren tycker det skulle vara väldigt användbart om Naturvårdsverket utvecklar råd för det operativa kopplat till miljöbedömningarna. Handläggaren menade att det kan vara ett stöd både för verksamhetsutövaren och för Trafikverket i och med att de hanterar så många olika länsstyrelser, och ju mer nationella råd som kommer från Naturvårdsverket desto bättre, så att de inte får olika krav från olika länsstyrelser. Checklistor som arbetsverktyg för att succesivt utvärdera miljö kvalitetsmålen skulle möjligtvis vara bra, och något man i så fall skulle kunna hänvisa till i upphandling av konsult.

Vilka åtgärder är viktigast för att öka beaktandet av miljö kvalitetsmålen i tillståndsprocessen?

Vid intervjuerna framkom det att ett flertal respondenter ansåg att de viktigaste åtgärderna för att miljö kvalitetsmålen ska ha en större möjlighet att beaktas i tillståndsprocessen omfattar åtgärder om att lyfta miljö kvalitetsmålen i samråden och tidigt i processen, samt att länsstyrelsen ska ställa större krav på att miljö kvalitetsmålen beaktas i MKB:n. Handläggaren vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegation höll med om att miljö kvalitetsmålen ska lyftas tidigt i processen och i samråd, men menar att det redan görs idag. Även MKB-konsulten menade att miljö kvalitetsmålen redan lyfts i samråden. Däremot tycker handläggaren vid Miljöprövningsdelegation att miljö kvalitetsmålen behöver bli tydligare, preciserbara, uppföljningsbara och konkreta, samt att lagstiftningen ska kräva att man ska kunna visa att man inte har en betydande påverkan på hur de uppnås.

”Det enda sättet att miljö målen ska få större inflytande är att det blir juridiskt bindande att följa dem och att de faktiskt ska uppfyllas.”
(Handläggare Länsstyrelsen)

MKB-konsulten tyckte att de viktigaste åtgärderna omfattar en konkretisering av miljö kvalitetsmålen för att bli användbara på projektnivå, samt något slags system och bedömningsgrunder. MKB-konsulten nämner även vikten av en större kunskap hos verksamhetsutövaren om miljö kvalitetsmålen.

Även handläggaren vid Trafikverket tycker att en tydligare lagstiftning kring miljö kvalitetsmålen i MKB är en viktig åtgärd, och en grund att åberopa internt och gentemot konsulter. Handläggaren nämner även att Länsstyrelsen har en viktig roll för verksamhetsutövaren i och med att de ställer krav på att miljö kvalitetsmålen beaktas i MKB:n och att de godkänner MKB:er. Miljöjuristerna nämner att det även är viktigt att centrala myndigheter ställer större krav på att miljö kvalitetsmålen beaktas i samrådsskedet, även om det kan vara svårare för en central myndighet att gå in och bedöma på regional nivå, men att man tittar på de regionala för att också kunna göra en nationell bedömning.

Miljöjuristerna konstaterade att det är svårt att tolka portalparagrafen i förhållande till hållbar utveckling av miljö kvalitetsmålen. De föreslår att man analyserar om det är lämpligt att förtydliga 1:1:an i Miljöbalken och koppla det tydligare till miljö kvalitetsmålen i lagtexten, särskilt mot bakgrund till att vi i detta projekt ser ut att peka på att miljö kvalitetsmålen överhuvudtaget inte är närvarande i tillståndsprövningar och MKB.

Förslag på förändringar i tillståndsprocessen

Att tidsbegränsa tillstånden skulle kunna vara ett sätt att ha större kontroll på faktisk påverkan som en verksamhet har och ett verktyg för att avsluta verksamheten om den är olämplig. Tidsbegränsade tillstånd innebär att verksamhetsutövaren får ett tillstånd och sedan en viss tid på sig att åtgärda vissa frågor, exempelvis rörande utsläpp. Om man inte åtgärdat problemet innan tidsfristen är slut så får man inget nytt tillstånd.

Naturvårdsverket har för närvarande ett projekt där de tittat på tidsbegränsning i tillstånden. I projektet har man bland annat sett att de ”eviga tillstånden” som vann laga kraft under 1900-talet kan ha stor påverkan, samtidigt som det kan vara väldigt svårt att begränsa dem. Det kan också vara svårt för nya exploitörer att konkurrera eftersom andra har mer förmånliga utsläppsvillkor. Detta kan bidra till att man håller ute de som har möjlighet att få bättre miljöprestanda på sin verksamhet.

Under intervjuerna menade en miljöjurist att tillståndsprocessen skulle kunna effektiviseras, utan att ge avkall på miljöfrågorna, om domstolarna var tydligare med de relevanta frågorna. Miljöjuristen föreslog s.k. materiell processledning, som en möjlig väg framåt, dvs att domstolen blir mycket mer styrande i processen för att vägleda ärendet i sådant skick att det går att antingen avvisa eller avgöra. Det kan till exempel omfatta vilka frågor man ska fokusera på och vilket underlag som behövs till det.

En utmaning är att högre krav på hänsyn till miljö kvalitetsmålen kan leda till längre tillståndsprocess. En handläggare vid Regeringskansliet nämnde att effektivitet kan definieras i olika aspekter. I en tidigare utredning från 2015⁹⁷ kunde de konstatera att tillståndsprocesserna är ineffektiva som process.

⁹⁷ SOU 2015:43. Vägar till ett effektivare miljöarbete.

”Processer kunde pågå i jättemånga år, om det gällde till exempel gruvsdrift, eller raffinaderiverksamhet som i Nynäshamn, olika miljökonsekvensbeskrivningar, men sedan en minut i tolv kunde någon överklaga. Det var delar i processen som skulle kunna underlättas och vara mer effektiva.” (Handläggare statlig myndighet)

Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen nämnde att de krav som ställs på Länsstyrelsen och Miljöprövningsdomstolen ofta är att handläggningstiden ska vara kortare, men om man ställer högre krav på att tillämpa miljökvalitetsmålen leder det till längre tillståndsprocess. Det skulle i så fall innebära att verksamhetsutövaren behöver mer tid för att beskriva sin verksamhet och Miljöprövningsdomstolen behöver mer tid för att kontrollera att de uppfyller kraven.

Handläggaren vid Miljöprövningsdelegationen menar att om miljökvalitetsmålen eller preciseringarna blir fler eller mer konkreta, måste verksamhetsutövaren leva upp till det. Detta leder troligtvis till en mer omfattande MKB, samtidigt som det inte blir många rader om det i tillståndsbeslutet, eftersom det inte påverkar prövningen.

En respondent menade att prövningen är en del, men inte hela lösningen, för industrins del att bidra till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen och att denna del är tillräckligt viktig för att man inte ska släppa den. Respondenten nämnde också att det för industrin även finns andra instrument som är väl så effektiva, exempelvis NO_x-avgiften, och kanske kommer nya instrument som också är effektiva för att nå miljökvalitetsmålen.

”En intressant aspekt är att man medger större utsläpp genom en tillståndsprövning medan andra styrmedel är till för att man ska förhindra att det blir utsläpp.” (Miljöjurist statlig myndighet)

Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning

RAPPORT 6966

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6966-7
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Utmaningar och möjligheter

MIKAEL MALMAEUS, HANNA ANDRÉ, SOFIE HELLSTEN
ERIK LINDBLOM, ÅSA ROMSON, ANTON RYDSTEDT

Rapporten beskriver hur tillståndsprocesserna bättre skulle kunna bidra till att uppfylla de svenska miljö kvalitetsmålen. Forskarna har undersökt såväl miljö målssystemet som tillståndsprocesserna, praktiskt och juridiskt. En kartläggning visar att tillståndspliktiga verksamheter tillsammans utövar en signifikant påverkan på uppfyllandet av 20 av 34 undersökta preciseringar inom 12 miljö kvalitetsmål. För Giftfri miljö samt Begränsad klimatpåverkan står de tillståndspliktiga verksamheterna för hälften av den totala påverkan. Miljö kvalitetsmålen hanteras trots detta sällan i någon större utsträckning inom ramen för tillståndsprövningar.

Enligt forskarna skulle miljömålssystemet kunna utformas mer konsekvent, och systemet för uppföljning ge tydligare underlag för miljöbedömningar i tillståndsprocesser. I rapporten ges också exempel på miljörättsliga instrument som kan användas för att stärka miljö kvalitetsmålen betydelse i tillståndsprocesser och bidra till ökad målluppfyllelse.

Projektet har finansierats med medel från Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag vilket syftar till att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens kunskapsbehov.

