

**GRANSKNING AV  
REGERINGENS MILJÖPOLITIK  
2006 – 2010**

Göran Enander  
April 2010

# 0 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

1	<b>SAMMANFATTNING</b>
2	<b>INLEDNING</b>
3	<b>KLIMAT- OCH ENERGIFRÅGOR</b>
3.1	Svagare miljömål inom trafikområdet
3.2	Mer väg än järnväg
3.3	Förbifart Stockholm byggs
3.3.1	Direkt klimatpåverkan
3.3.2	Strukturförändringar ger ökade utsläpp
3.3.3	Övrig miljöpåverkan
3.4	Avreglerad kollektivtrafik
3.5	Ingen bortre parantes för kärnkraften
3.6	Klimatarbetet flyttar utomlands
3.7	Vattenfall ökar sina koldioxidutsläpp
3.8	Klimat investeringsprogrammet (Klimp) nedlagt
3.9	Satsning på torv som energiråvara aviseras
3.10	Positivare syn på fossilgas (naturgas)
3.11	Ändrade förutsättningar för vindkraften
3.12	Elcertifikaten för småskalig vattenkraft återinförda
3.13	Miljöskatter tas bort
4	<b>MILJÖFRÅGOR</b>
4.1	Miljömålssystemet revideras
4.1.1	Arbetet tappat status och tempo på myndigheterna
4.1.2	Miljömålspropositionen försenad och försvagad
4.1.3	Miljömålsrådet läggs ned
4.2	Miljöbalken försvagas
4.2.1	Täktverksamhet – den s k stoppregeln har tagits bort
4.2.2	Avregleringen leder till sämre miljöskydd
4.2.3	Miljö kvalitetsnormerna mjukas upp
4.3	Skatten på gödselmedel slopas
4.4	Försenad och försvagad vattenadministration

- 4.5 Kemikaliepolitiken inte prioriterad
- 4.6 Inte pådrivande i EU
  - 4.6.1 GMO
  - 4.6.2 Sverige drivit på för längre och tyngre lastbilar
  - 4.6.3 Sverige ger stöd för ökad flygtrafik
  - 4.6.4 Defensiv hållning i skogsfrågor
  - 4.6.5 Övrigt
- 5 **NATURVÅRDSFRÅGOR**
  - 5.1 Sämre rovdjursförvaltning
    - 5.1.1 Licensjakt på varg och järv har införts och vargstammens fortsatta tillväxt har stoppats
    - 5.1.2 Minskad miniminivå för lodjur
    - 5.1.3 Jaktförordningen har ändrats i mer liberal inriktning
  - 5.2 Skyddet av natur under stark press
    - 5.2.1 Ändringar i expropriationslagen leder till 20 % "devalvering" av anslaget
    - 5.2.2 Anslagen har sänkts
    - 5.2.3 Toleransavdraget slopat
    - 5.2.4 Naturvårdsavtalen blir kortare
  - 5.3 Uppluckring av strandskyddet
    - 5.3.1 Nya möjligheter att öppna upp strandområden för exploatering
    - 5.3.2 Kommunerna huvudansvariga för dispensgivning, även i hårt exploaterade områden
    - 5.3.3 Förutsättningar för 300 m strandskydd försämrats
  - 5.4 Minskat miljöfokus i skogspolitiken
    - 5.4.1 Borttagen avvägningsroll för Skogsstyrelsen
    - 5.4.2 Skogs- och miljöredovisning slopad
    - 5.4.3 Betydligt starkare produktionsfokus
    - 5.4.4 Gränsen för svårföryngrad skog slopad
    - 5.4.5 Nya stöd för produktionsrådgivning samtidigt som insatser för kalhyggesfritt skogsbruk tagits bort
    - 5.4.6 Det statliga skogsbruket mer produktionsinriktat
  - 5.5 Minskat stöd till ekologisk produktion
  - 5.6 Lokal/regional förvaltning löser inte allt
- 6 **ÖVRIGT**
  - 6.1 Avskaffat miljöhänsyn som konsumentpolitiskt mål
  - 6.2 Anslag för restaurering av sjöar och vattendrag sänkt
  - 6.3 Minskat stöd till ideella miljöorganisationer
  - 6.4 Skyddet för nationalstadsparker blir svagare och osäkrare

# 1 SAMMANFATTNING

---

Granskningen inriktar sig på de försämringar ur miljösynpunkt som skett under mandatperioden i relation till tidigare politiska beslut. Arbetet har i mindre grad inriktas mot frågor som inte tagits upp (men som borde) dvs. brist på agerande eller frågor som hanterats med för låg ambitionsnivå. Bedömningarna vilar på vetenskaplig grund och/eller stabil förvaltningserfarenhet.

Under mandatperioden har regeringen gjort flera tydliga positionsförskjutningar inom området klimat- och energifrågor. Således har det inom trafikplaneringen blivit ett tydligare fokus på väginvesteringar i relation till investeringar inom järnvägsområdet. Till detta bidrar beslutet om Förbifart Stockholm, trots Naturvårdsverkets klara avstyrkande, och ett oprecist nytt miljömål för transportsystemet.

Den bortre parentesen för kärnkraft försvinner när förbudet mot uppförandet av nya kärnkraftverk tas bort. Det kan försena och motverka satsningar på energieffektivisering och förnybar energi. Därutöver leder det till ökad miljöbelastning vid uranbrytning, vilken är betydande, samt större avfallsproblem.

Under mandatperioden har ännu en principiell positionsförändring skett så tillvida att utsläppsminskningar som genomförs i andra länder tillgodogörs de svenska (europeiska) åtagandena (Sverige har även drivit denna linje i EU). Det inkluderar s.k. CDM projekt i utvecklingsländer. Sambandet mellan klimatpolitik och global rättvisa måste respekteras. Bl. a underskattade EU utvecklingsländernas berättigade krav på detta under klimatförhandlingarna i Köpenhamn.

Klimatinvesteringsprogrammet (Klimp) har lagts ned trots att programmet enligt utvärderingar lett till mindre utsläpp och ökad lokal aktivitet. Successivt har effektiviteten förbättrats i projekten.

I Energi- och klimatpropositionen aviseras en satsning på torv som energiråvara. Sverige bör enligt regeringen verka för att IPCC:s och EU:s regelverk anpassas till detta. Dessutom ges en positivare syn på fossilgas (naturgas). Elcertifikaten för småskalig vattenkraft har återinförts.

Beslut om den s.k. flygskatten har dragits tillbaka och skatten på sopförbränning har tagits bort i strid med EU:s avfallshierarki och med risk för mindre biogasproduktion.

Miljömålsrådet lämnade sin senaste utvärdering våren 2008 under namnet *Nu är det bråttom*. Utvärderingen innehöll förslag till nya delmål och ett omfattande åtgärds paket med kostnadsberäkningar. Miljömålspropositionen, vilken var kraftigt försenad, innehöll inga förslag till nya delmål och inga ekonomiska satsningar.

I propositionen föreslås en förändrad bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen. Bedömning av beslutade åtgärder och policys blir avgörande istället för tillståndet i naturen. Utöver signalen om ambitionssänkning kommer det att leda till betydande tolkningssvårigheter.

Ett flertal förändringar har genomförts av miljöbalken, de flesta i avregleringens namn, vilket lett till sämre miljöskydd. De särskilda hänsynskraven vid prövning av täkter har tagits bort, miljöprövningar har slopats och bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer har mjukats upp.

Handelsgödselskatten har tagits bort trots kritik från flera tunga remissinstanser. Det kommer att leda till ökade växtnäring förluster från jordbruket, ökad risk för växthusgasutsläpp (lustgas) samt ökad tillförsel av kadmium till ekosystemen.

Regeringen upphävde 2007 det tidigare beslutet om totalförbud mot blyammunition som skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2008 och upphävde våren 2008 det svenska förbudet mot flamskyddsmedlet deka-bromdifenyleter (deka-BDE), som kan ge nervskador.

I arbetet inom EU har Sverige i flera fall agerat för harmonisering både mot omvärlden och inom gemenskapen istället för att gå före. Flera exempel finns bland annat inom transportområdet.

Inom naturvårdsområdet har betydande försämringar skett under mandatperioden.

Licensjakt på varg och järv har införts och vargstammens fortsatta tillväxt har stoppats trots att det inte finns några vetenskapliga belägg för att acceptansen för rovdjur skulle öka med införandet av licensjakt. Forskningen, inte minst genetiker, kräver betydligt större populationer och stammarna kan inte anses uppfylla "gynnsam bevarandestatus" enligt art- och livsmiljödirektivet. Jaktförordningens bestämmelser om skyddsjakt har ändrats i mer liberal inriktning vid tre tillfällen under mandatperioden trots att bl. a. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten anser att fredningen av rovdjur i praktiken sätts ur spel och att det finns en viss risk att bestämmelserna kan utvecklas till ett verktyg för den som uppsåtligt har ett intresse av att döda rovdjur.

Skyddet av natur är satt under stark press. Anslaget för skydd av natur har sjunkit under mandatperioden från ca 900 miljoner 2006 – till knappt 600 miljoner 2010. Detta har skett samtidigt som markpriserna stigit mycket kraftigt. Till detta ska läggas förändringar i expropriationslagen från den 1 augusti 2010 som i praktiken medför en ytterligare sänkning av anslaget med 20 % samt slopat toleransavdrag, sammantaget en påtaglig försvagning av naturvårdsarbetet. Aviserade höjningar av anslaget från 2011 har tagits bort; allt detta i en tid när stora skyddsbehov ligger framför oss.

Strandskyddet luckras upp. Kommunerna ges möjligheter att öppna upp nya strandområden för exploatering. Kommunerna får dessutom ett huvudansvar för dispensgivningen enligt miljöbalken trots tidigare dokumenterat utbrett missbruk. Förslaget preciserar grunderna för dispensgivning men saknar skärpningar av strandskyddet i områden med hårt exploateringstryck som Västkusten eller Stockholms skärgård. Dessutom saknas generell begränsning av möjligheterna till dispens och undantag i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Förutsättningarna för 300 m strandskydd försämras.

Produktionsfokus har ökat betydligt i skogspolitiken. 2008 års skogsproposition öppnar för en mängd intensivare produktionsåtgärder såsom ökad gödsling, intensivskogsodling, ökad användning av främmande trädslag, ökad dikning och ökad stubbrytning med sammantaget betydande påverkan på biologisk mångfald, rekreation, landskapsbild, övergödning mm.

Anslagen för att stödja ekologisk produktion och konsumtion har minskat under mandatperioden. Stödarealen och utbetalade belopp har minskat i Landsbygdsprogrammet.

Under mandatperioden har ett antal beslut flyttats ned på lokal/regional nivå. Det utgör ingen garanti för en bättre miljöpolitik. Omvärldskunskap liksom hänsynen till många ekosystemtjänster riskerar att få stå tillbaka. De manliga strukturerna är ofta dominerande. I dessa värderingsmiljöer – mentala "karlhyggen" – ska strategiska miljöfrågor avgöras!

### *Sammanfattande kommentar*

Under en mandatperiod finns alltid en risk att vissa beslut motverkar eller t o m står i strid med gällande miljömål/miljöpolitik. Riskerna är störst inom trafik-, energi- och skattepolitiken, men förekommer även inom skogs- och jordbrukspolitiken. Detta kan undvikas genom att miljöfrågorna har en hög status inom regeringen, vilket i sin tur bl. a är beroende av regeringschefens engagemang i frågorna.

Vad som kännetecknar denna mandatperiod är att betydande försämringar även har skett inom miljöpolitikens kärna, dvs. de frågor som miljödepartementet ansvarar för. Miljömålsarbetet, miljöbalken, rovdjurpolitiken, naturskyddet och strandskyddet är viktiga exempel. Detta är unikt åtminstone sett i ett 25-års perspektiv.

Under mandatperioden har flera principiella ståndpunktsförändringar skett inom klimat- och energiområdet som är negativa ur miljösynpunkt, och agerandet inom EU i klimatpolitiken har inte varit konsekvent. Försämringarna inom naturvårdsområdet har varit mest markanta. Slående är att markägarintresset generellt har tillgodosetts, medan det allmänna intresset försvagats eller som nestorn i mark- och miljö rätt, f d justitierådet Bertil Bengtsson uttrycker det: ”en ständig strävan hos regeringen att stärka markäganderätten”. Berörda intresseorganisationers särintressen har i stor utsträckning påverkat besluten. Detta har varit särskilt påtagligt beträffande rovdjurspolitiken, sloandet av skatten på handelsgödsel, naturskyddsarbetet (inte minst ändringar i expropriationslagen), skogspolitiken, slopat blyförbud och svagare åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen.

Ovanstående innebär sammanfattningsvis att det finns behov av ett antal ”återställare” inom miljöpolitiken!

## 2 INLEDNING

---

Granskningen inriktar sig på de försämringar ur miljösynpunkt som skett under mandatperioden i relation till tidigare politiska beslut. Framförallt inriktas rapporten på de förslag som regeringen lämnat till riksdagen, men även enskilda regeringsbeslut har vägts in i bedömningen. Fokus ligger på faktiskt beslutade förändringar, men även viktiga positionsförskjutningar i de s.k. förarbetena tas upp i några fall. Exempel på detta är positiva skrivningar om torvbrytning och naturgas i Energi- och klimatpropositionerna från 2009 och den påtagliga produktionsinriktningen i Skogspropositionen från 2008. Arbetet har i mindre grad inriktas mot frågor som inte tagits upp (men som borde) dvs. brist på agerande eller frågor som hanterats med för låg ambitionsnivå.

Rapporten delas in i klimat- och energifrågor, miljöfrågor och naturvårdsfrågor. Bedömningarna sker med integritet och vilar på vetenskaplig grund och/eller stabil förvaltningserfarenhet. Ambitionen har varit att ge en bred överblick över miljöpolitiken.

## 3 KLIMAT- OCH ENERGIFRÅGOR

---

### 3.1 Svagare miljömål inom trafikområdet

Regeringen föreslog under 2009 ett nytt miljömål för transportsystemet: Transportsektorn ska bidra till att miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila drivmedel. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Transportsektorn ska även bidra till att övriga miljö kvalitetsmål uppnås och till minskad ohälsa.

Miljömålsrådet har i sina årliga redovisningar visat att inom många områden är utvecklingen inom transportsektorn fortfarande negativ eller för långsam för att uppsatta miljöpolitiska delmål ska kunna nås. Det gäller framför allt utsläppen av koldioxid från transportsektorn (inom miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*), men även utsläppen av luftföroreningar som partiklar och den internationella sjöfartens utsläpp av kväveoxider (inom miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*), antalet personer som utsätts för trafikbuller (inom målet *God bebyggd miljö*) samt påverkan på biologisk mångfald (inom *Ett rikt växt- och djurliv*).

Det tidigare målet att transportersektorns klimatpåverkan senast 2010 ska ha minskat till 1990 års nivå har inte ersatts av något nytt utsläppsmål. SIKÄ (Statens institut för kommunikationsanalys) föreslog att delmålet skulle ha följande lydelse: Klimatpåverkan från transportsektorn i Sverige ska till 2020 minska med 24 procent jämfört med 2005 års nivå. Regeringen följde inte förslaget.

Det nya målet är oprecist och talar endast om en teknisk flexibilitet, men inget om faktisk påverkan. För att klara ambitiösa klimatmål räcker det inte med att *bryta* beroendet utan det behövs kraftfulla *minskningar* av utsläppen.

### 3.2 Mer väg än järnväg

Regeringen har i direktiven till berörda myndigheter angående upprättandet av förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010-2021 fastslagit att av de medel som är obundna i den totala ramen avsedd för utveckling av transportsystemet ska *minst* 50 procent gå till väginvesteringar. Samma direktiv gäller för länen angående upprättande av länsplan för regional transportinfrastruktur. Regeringen ger ingen förklaring eller bakgrund i beslutet 2008-12-19. Några trafikslagsövergripande eller samhällsekonomiska bedömningar görs inte. Av direktiven i övrigt ses inte val av investering som en strategisk fråga. Hänvisning sker endast till att ny infrastruktur ska *anpassas* för att minska negativa miljöeffekter såsom klimatpåverkande utsläpp.

Den statliga Klimatberedningen förordade enhälligt en kraftfull satsning för att öka järnvägskapaciteten och tågresandet med minst 50 procent till 2020 för att klara klimatmålen.

Regeringen har under våren 2010 beslutat om framtida infrastruktursatsningar. Av den investeringsram som står till förfogande inklusive intäkter från trängselavgifter och vägavgifter går en majoritet till vägsatsningar. Forskare<sup>1</sup> kommenterar beslutet och menar att infrastruktursatsningar borde bidra till en struktur som gör det lättare att minska utsläppen.

<sup>1</sup> DN 2010-03-31



Det gör inte det här förslaget, där det blir svårt att försörja sig med kollektivtrafik. Varje vägprojekt betyder färre investeringar i kollektivtrafik och spårtrafik. Ur klimatsynpunkt är det bråttom och samhället har inte råd att göra felaktiga investeringar eftersom man bygger strukturer för en väldigt lång tid framöver.

Mot bakgrund av behovet att långsiktigt bygga ett energieffektivt och klimatsnålt transportsystem går regeringens beslut i fel riktning.

### 3.3 Förbifart Stockholm byggs

#### 3.3.1 Direkt klimatpåverkan

Regeringen beslutade i september 2009, enligt 17 kap miljöbalken, att tillåta E4 – Förbifart Stockholm. Den har senare integrerats i investeringsplanen för ny infrastruktur. Det finns från miljösynpunkt flera invändningar att göra mot besluten.

Naturvårdsverket avstyrkte i yttrande 2009-02-16 projektet med hänvisning till att det inte var förenligt med miljöbalkens bestämmelser. Det huvudsakliga skälet var att förbifarten bidrar till ökade utsläpp av koldioxid. Enligt Vägverkets underlagsrapport kommer CO<sub>2</sub>-utsläppen att öka med i storleksordningen 140 000 ton/år om förbifarten byggs.

Naturvårdsverket anför sammanfattningsvis att Förbifart Stockholm i sig försvårar Sveriges möjligheter att nå klimatmålet 2020. Regeringens mål om att minska utsläppen av klimatgaser med 40 % till 2020 har stärkt Naturvårdsverket i sin bedömning.

Klimatpåverkan har av flera aktörer kritiserats från att vara underskattad. Några av faktorerna är:

- Optimistiska antaganden om andel laddhybridbilar i nybilsförsäljningen, bl. a bedömningar från Energimyndigheten.
- Ingen hänsyn tas till långsiktiga effekter av utglesning av staden (se nedan)

#### 3.3.2 Strukturförändringar ger ökade utsläpp

När det gäller mål om framkomlighet konstaterar Naturvårdsverket att bedömningar utifrån det s.k. Cederschiöldspaketet tyder på att köerna vid infarterna jämfört med idag inte kommer att minska med Förbifart Stockholm. Detta trots att Cederschiöldspaketet även innehåller kollektivtrafiksatsningar. Det finns t o m en risk att byggandet av vägprojekt som Förbifart Stockholm kan bidra till ökande köer. Vidare bidrar byggandet av Förbifart Stockholm till en utglesning av staden och därmed ett ökat tryck på exploatering av nya grönområden samt ett ökat beroende av vägtransporter.

När det gäller prognoser avseende trafikflödet konstaterar Naturvårdsverket vidare att när Södra Länken byggdes blev beräkningarna av det kommande trafikflödet kraftigt underskattat (ca 20 %). Studier tyder på att ca 50 % av den inducerade (nygenererade) trafiken kan tillskrivas stadstillväxt och regionförstoring. Den sekundärt inducerade trafiken ingår inte i beräkningarna av det kommande trafikflödet men kan antas vara betydande. Sammantaget innebär ovanstående att trafikökningen till följd av Förbifart Stockholm kan bli betydligt större än vad som framgår av prognoserna i underlaget. Naturvårdsverket finner det anmärkningsvärt att planeringen av Nord-Syd förbindelser utgår från underlag som tydligt motverkar mål om miljö kvalitet och långsiktig hushållning.

### 3.3.3 Övrig miljöpåverkan

Enligt Naturvårdsverket kan fortfarande konsekvenserna på vissa avsnitt bli påtagliga för landskapet och naturmiljön. Därutöver kan konstateras att kostnaden för förbifarten är så stor att betydande finansieringsutrymme (bl. a intäkter från trängselavgifterna) tas från satsningar på kollektivtrafiken i Storstockholm.

### 3.4 Avreglerad kollektivtrafik

Regeringen har föreslagit en marknadsöppning av kollektivtrafiken. I den utredning som föregått förslaget ingår en konsekvensanalys av en avreglerad kollektivtrafik. Denna analys<sup>2</sup> visar att:

- Prisnivån i genomsnitt måste höjas cirka 1,5 gånger från cirka 8 till cirka 19 kronor per påstigande
- Kollektivresandet beräknas minska med 28 %
- Trafikutbudet beräknas som en följd av mindre resande minska med 21 procent
- Biljettintäkterna beräknas öka från 2,3 till 4 miljarder kronor (+ 76 %)
- Kostnaderna beräknas minska från 4,3 till 3,8 miljarder kronor, eller med 0,5 miljarder kronor (- 11 %)

I sitt remissvar till Näringsdepartementet över EU-kommissionens meddelande om *Hållbara framtida transporter* skriver Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) att det saknas, såvitt SIKA känner till, belägg för att liberaliserade transportmarknader generellt har bättre tillgänglighet, större punktlighet, säkrare eller miljövänligare transporter. I perifera delar av EU kan en felaktigt genomförd avreglering av transportmarknaden tvärtom få negativa konsekvenser genom att ingen trafik överhuvudtaget kommer att bedrivas där, då marknaden inte är tillräckligt stor. I starkt trafikerade stråk kan det även på grund av kapacitetsbrist uppstå svårigheter när det gäller att fördela tåglägen mellan olika företag som vill bedriva trafik.

Det finns således skäl att från miljösynpunkt vara mycket skeptisk mot de föreslagna förändringarna.

### 3.5 Ingen bortre parantes för kärnkraften

Förbudet mot uppförandet av nya kärnkraftverk i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet tas bort. En förutsättning för utformningen av det nya regelverket är att tillstånd endast ges till nya reaktorer om de ersätter någon av nuvarande tio reaktorer och endast på befintliga platser.

<sup>2</sup> Nya tillträdelserregler för lokal och regional kollektivtrafik – analys av konsekvenser för trafik och ekonomi, WSP, 2009

Ovanstående försenar och motverkar satsningar på energieffektivisering och förnybar energi. Därutöver leder det till ökad miljöbelastning vid uranbrytning, vilken är betydande, större avfallsproblem samt risk för olyckor. Det bör ses i ljuset av att någon plats för slutförvar av högaktivt avfall ännu inte beslutats. Till miljöargumenten kan läggas de förväntat mycket höga kostnaderna samt de latent riskerna för anrikning av utbränt kärnbränsle.

### **3.6 Klimatarbetet flyttar utomlands**

Under mandatperioden har en principiell positionsförändring skett så tillvida att utsläppsminskningar som genomförs i andra länder tillgodogörs de svenska (europeiska) åtagandena (Sverige har även drivit denna linje i EU). Det inkluderar s.k. CDM projekt i utvecklingsländer. Dessa projekt är tveksamma eftersom investeringarna inte kan relateras till något utsläppsmål då länderna saknar utsläppstak. Det handlar också oftast om billiga åtgärder som förmodligen skulle ha genomförts utan stöd utifrån. Det aktuella landet blir i stället hänvisat till att för egen del vidta dyrare åtgärder. Det är viktigt att stödja utvecklingsländerna så att de också ges möjlighet att minska sina egna utsläpp och till åtgärder för att möta klimatförändringarna, vars effekter redan börjar märkas i många länder. Detta bör ske inom biståndsbudgeten och inte som ersättning för nödvändiga inhemska åtgärder. Bl. a Sternrapporten konstaterar att det långsiktigt är lönsamt att ta höga kostnader initialt för att minska utsläppen.

Inför diskussioner om bördefördelning går det inte att komma ifrån att industriländernas utsläpp är grunden till dagens klimatproblem, och att sambandet mellan klimatpolitik och global rättvisa måste respekteras. I sammanhanget kan noteras att det var en av de grundläggande stötestenarna under klimatförhandlingarna i Köpenhamn. Bl. a underskattade EU utvecklingsländernas berättigade krav på detta, samtidigt som den tidigare strategin om att bygga allianser med utvecklingsländerna övergivits.

### **3.7 Vattenfall ökar sina koldioxidutsläpp**

Vattenfall har under mandatperioden ökat sitt beroende av kolkraft genom förvärv av det Holländska energibolaget Nuon och därmed ökat utsläppen av koldioxid med 18 % till nästan 100 miljoner ton/år. Enligt bolagets hållbarhetsredovisning har utsläppen av koldioxid per producerad enhet dessutom legat i princip stilla under 2000-talet. Det är svårt att i dagsläget se att det svenska ägarskapet lett till en koldioxidsnålare verksamhet.

I sammanhanget bör noteras att regeringen i sitt förslag till förtydligt uppdrag för Vattenfall ersatt meningen ”ledande i omställningen till en ekologiskt hållbar svensk energiförsörjning” med ”ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion”.

### **3.8 Klimatinvesteringsprogrammet (Klimp) nedlagt**

Programmet har enligt utvärderingar lett till mindre utsläpp och ökad lokal aktivitet. Successivt har effektiviteten förbättrats i projekten. Anslaget försvann ur budgeten 2009 och ersattes med regeringens satsning på Hållbara städer med 140 miljoner för 2009 och 200 miljoner för 2010 inom ramen för den så kallade klimatmiljarden. 340 miljoner under två år ska jämföras med tidigare fördelning om nära 400 miljoner årligen. Anslaget för Hållbara städer upphör helt vid utgången av 2010.

### 3.9 Satsning på torv som energiråvara aviseras

Elproduktion i kraftvärmeanläggningar baserat på torvbränsle är berättigade till gröna elcertifikat. I propositionen *En sammanhållen Energi- och klimatpolitik* framhåller regeringen att den svenska energipolitiken rymmer ett inslag av torv, om än i begränsad omfattning. Sverige bör enligt regeringen verka för att IPCC:s och EU:s regelverk anpassas till detta.

Samtidigt visas i en studie från IVL 2009 (B1796) att om man eldar torv idag från genomsnittliga torvmarker dröjer det flera hundra år innan de kan uppvisa en positiv klimat-effekt. Torvmyrarna, vilka tillväxer extremt sakta, är en bra kolsänka och i ett landskapsperspektiv en viktig biotop för hotade arter.

### 3.10 Positivare syn på fossilgas (naturgas)

Regeringen skriver i 2009 års energiproposition att naturgasen kan ha betydelse under en omställningsperiod, främst i anläggningar inom industrin och för högeffektiv kraftvärme.

I sammanhanget bör noteras att regeringen i november 2009 gav tillstånd till Nord Streams gasledning i Östersjön.

### 3.11 Ändrade förutsättningar för vindkraften

Genom ändringar i PBL förlorade kommunerna möjligheten att styra över vindkraftsutvecklingen i samband med detaljplanering och bygglovsprövning. I stället infördes en anmärkningsvärd regel<sup>3</sup> i 16 kap. 4 § miljöbalken. Tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken till en anläggning för vindkraft får endast ges om kommunen har tillstyrkt. En kommun kan av vilken anledning som helst blockera tillkomsten av en vindkraftsanläggning, även om vindförhållandena är idealiska och miljöpåverkan obetydlig. Kommunen har därmed en starkare makt över vindkraftsutvecklingen än vad den tidigare hade enligt PBL, eftersom beslut om detaljplan, områdesbestämmelser och bygglov som rörde vindkraftverk kunde överklagas. Genomförandet av svensk nationell vindkraftspolitik är därmed i ännu högre hög grad än före ändringen en kommunal fråga.

Under mandatperioden har dessutom Skatteverkets uttalande om uttagsbeskattning på vindkraftkooperativ påverkat möjligheten att driva vindkraftkooperativ och därmed också de långsiktiga förutsättningarna för en storskalig vindkraftsutbyggnad i Sverige.

### 3.12 Elcertifikaten för småskalig vattenkraft återinförda

Regeringen föreslog redan hösten 2006 att möjligheterna att erhålla elcertifikat för småskalig vattenkraft skulle återinföras. Småskalig vattenkraft står för mindre än 1,5 procent av Sveriges elproduktion och utbyggnader medför oproportionerligt stora skador i känsliga vattenmiljöer.

<sup>3</sup> Michanek – *Den svenska miljörätten*, supplement, 2010

### 3.13 Miljöskatter tas bort

- Beslut om den s.k. flygskatten har dragits tillbaka. Flyget betalar idag långt ifrån sina fulla miljökostnader
- Skatten på sopförbränning har tagits bort. Slopade skatt på förbränning av hushållsavfall gör att incitamentet att återvinna t.ex. plast och papper minskar. Varje år sker stora utsläpp av växthusgaser från avfall som skulle kunnat återvinnas. Enligt EU:s s.k. avfallshierarki skall återvinning eftersträvas före förbränning. Förbränningen av avfall medför även att förutsättningarna för biogasproduktion minskar
- Fordonsskatten för tunga lastbilar och tunga bussar sänks till EU:s minimiskattenivåer fr.o.m. 1 januari 2011

Därutöver kan nämnas att regeringen föreslagit en koldioxidifferentiering av fordonsskatten att gälla från 2011 istället för den avskaffade miljöbilsbonusen. Förslaget innebär att incitamentet att välja en bränslesnål bil *försvagas* i vissa segment (utsläppsnivåer 100 till 120 gram koldioxid per km) vilket innebär att omvandlingstrycket inte blir optimalt.

## 4 MILJÖFRÅGOR

---

### 4.1 Miljömålssystemet revideras

#### 4.1.1 Arbetet tappat status och tempo på myndigheterna

Alltsedan miljömålssystemet infördes i slutet av 1990-talet har det strukturerats på ett tydligt sätt med följande komponenter:

- Ett övergripande generationsmål om att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta
- 16 miljö kvalitetsmål som definierar det tillstånd som miljöarbetet ska sikta mot i ett generationsperspektiv
- Ett 70-tal delmål som konkretiserar delar av miljö kvalitetsmålen i ett kortare perspektiv
- Ett miljömålsråd, bestående av olika myndigheter och intresseorganisationer, som koordinerar miljömålsarbetet
- Årliga rapporter från miljömålsrådet till regeringen om tillståndet i miljön och läget beträffande målpåfyllelse och vissa åtgärder
- En större utvärdering och förslag till åtgärder till regeringen vart 4:e år
- En samlad miljö målsproposition till riksdagen en gång per mandatperiod

Miljömålsrådet lämnade sin senaste utvärdering våren 2008 under namnet *Nu är det bråttom*. Utvärderingen innehöll förslag till nya delmål och ett omfattande åtgärds paket med kostnadsberäkningar. Regeringen beslöt under sommaren 2008 att t v lägga miljö målsrådets förslag åt sidan, avbryta det inledda arbetet med nästa miljö målsproposition samt tillsätta en utredning för att se över miljö måls systemet.

Regeringens beslut ledde omedelbart till osäkerhet på de ansvariga myndigheterna vilket i förlängningen medfört att arbetet tappat status och tempo på många myndigheter. Den här typen av reaktion är ett typexempel på att en regering inte endast styr med direkta beslut utan även påverkar vardagsarbetet på myndigheter genom uttalanden, nya utredningar etc.

#### 4.1.2 Miljö målspropositionen försenad och försvagad

Mot bakgrund av ovanstående agerande försenades miljö målspropositionen med ett drygt år. Det innebär bl. a att myndigheter och näringsliv inte fått någon vägledning över hur de kommande del/etappmålen ska se ut när de flesta delmål löper ut 2010. Uppdrag kommer nu att ges till den föreslagna parlamentariska beredningen att ta fram nya etappmål. Samtidigt ska Naturvårdsverket få i uppdrag att göra en samlad översyn av miljö kvalitets målens s.k. preciseringar och dessutom till 2012 ta fram en ny fördjupad utvärdering i samråd med berörda myndigheter. Utredningen *Nu är det bråttom* följs av nya utredningar.....

I propositionen föreslås en förändrad bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen. ”Den avgörande skillnaden mellan den nuvarande bedömningen och den föreslagna förändringen är att det inte finns en uttalad tidpunkt för när själva miljö kvaliteten skall vara uppnådd. Tiden gäller istället när förutsättningarna ska vara uppnådda, dvs. då ska tillräckliga åtgärder ha genomförts eller beslutats för att miljö kvalitetsmålets kvalitet ska bedömas kunna nås”. Bedömning av beslutade åtgärder och policys blir således avgörande istället för tillståndet i naturen. Utöver signalen om ambitionssänkning kommer det att leda till betydande tolkningssvårigheter.

#### 4.1.3 Miljömålsrådet läggs ned

Miljömålsrådet har varit en bra plattform för att jämka ihop olika myndigheters uppfattningar inom miljöområdet och för att arbeta utanför sitt kärnområde. Utan miljömålsrådet hade det t ex inte varit möjligt att Vägverkets generaldirektör i sitt framträdande inför Miljö- och jordbruksutskottet på Världsmiljödagen 2008 propagerade för den järnvägs satsning som gruppen för Effektivare energianvändning och transporter inom miljömålsrådet föreslagit. Genom att myndigheternas chefer deltagit har det också generellt ökat miljöfrågornas status och underlättat arbetet för de miljömålsansvariga handläggarna på myndigheterna. Ett råd under miljöministern får inte samma operativa och handfasta roll.

## 4.2 Miljöbalken försvagas

### 4.2.1 Täktverksamhet – den s k stoppregeln har tagits bort

De särskilda hänsynskraven vid prövning av täkt (av berg, torv, grus m.m.) i 9 kap. 6 a § miljöbalken har tagits bort. Tidigare fanns dels en bestämmelse om avvägning mellan behovet av täktmaterial och den skada som täkten riskerade, dels en särskild stoppregel som innebar att tillstånd inte fick lämnas till täkt som ”kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande”. Även om de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna ska tillämpas, innebär borttagandet av kraven i 9 kap. 6 a §, och särskilt den nämnda stoppregeln, att miljökraven generellt har lindrats väsentligt vid prövning av täkter<sup>4</sup>.

Slopandet av stoppregeln har redan fått effekt och bedöms påverkat Miljööverdomstolens ja till ett mycket stort kalkbrott på norra Gotland (Bunge) trots att området har unika naturvärden.

### 4.2.2 Avregleringen leder till sämre miljöskydd

Miljöprocessen har kommit i fokus i den allmänna miljödebatten de senaste åren. Under mottot regelförenkling (regeringen har som uttalad målsättning att minska antalet statliga regler med 25 % fram till 2010) arbetas det intensivt med att minska de administrativa bördorna för företagen genom förenklad miljöprövning. Avregleringen, som inte sällan bedrivs utan bedömning av miljökonsekvenserna, är till stor del inriktad på att reducera tillståndsplikten och kraven på utredning för miljöstörande verksamheter. Den nyligen avslutade Miljöprocessutredningen (M 2007:04) har tydligt arbetat med denna inriktning. Under mandatperioden har redan enklare prövning av täkter, slopad miljöprövning för mellanstora lantbruksföretag och slopad prövning av avfallstransporter genomförts. Ett stort antal verksamheter har förts från listan för tillståndsprövning till kommunal anmälningsplikt. Effekterna av slopad bygglovsprövning av vindkraft, slopad miljöredovisning för skogsägare, slopad gräns för svärförnygrad skog i Norrland och på Gotland samt slopat toleransavdrag redovisas på annan plats i denna rapport.

<sup>4</sup> Michanek – *Den svenska miljö rätten*, supplement, 2010

#### 4.2.3 Miljökvalitetsnormerna mjukas upp

Den s.k. stoppregeln vid prövning av nya verksamheter i 16 kap. 5 § miljöbalken föreslås tas bort och får en ny motsvarighet i 2 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen blir svagare i fråga om att en verksamhet eller åtgärd under vissa förutsättningar får tillåtas även om den bidrar till att en gränsvärdesnorm inte följs. ”Verksamheten får dock tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet *upphör eller minskar* så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning” ersätts av ”verksamheten förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som *ökar möjligheterna* att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig”.

Förslaget i övrigt verkar inte bidra till ett effektivt genomförande av miljökvalitetsnormer med åtgärdsprogram. Det löser inte problemet att åtgärdsprogrammen i sig inte garanterar ett genomförande av normerna samtidigt som man inte säkert kan säga att de efterkommande besluten verkligen kommer till stånd.

#### 4.3 Skatten på gödselmedel slopas

Handelsgödselskatten har varit 1,80 kronor för varje helt kg *kväve* och 30 kronor för varje helt gram *kadmium* i gödselmedlet. Skatten infördes för att det ur hälso- och miljösynpunkt ansågs angeläget att minska spridningen av kväve, fosfor och kadmium och därmed användningen av handelsgödsel. Den inbetalade skatten på handelsgödsel har sedan återförts till näringen för åtgärder som främjar en hållbar utveckling av jordbruket.

Flera tunga remissinstanser bl. a Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket pekade under det exceptionella remissförfarandet (14 dagars remisstid *efter* att regeringen tagit ställning i frågan) på att ett lägre pris leder till ökad användning av gödselmedel och att förslaget medför att de förbättringar som uppnås genom till exempel fånggrödor i jordbruket delvis försvinner.

Beslutet, som tillkommit efter påtryckningar från LRF, ger helt fel signal i miljöarbetet. Ur miljösynpunkt finns tvärtemot skäl att höja skatten. Kvävegödselmedel är starkt kopplat inte bara till övergödning utan även till växthuseffekten (lustgas) och nedbrytning av stratosfäriskt ozon. Det råder stor vetenskaplig enighet om att människans tillförsel av reaktivt kväve till ekosystemen måste reduceras kraftigt. Johan Rockström och en rad välrenommerade forskare<sup>5</sup> beräknar att den totala nytillförseln via kvävefixering (industriell och biologisk) behöver minskas till 25 % av dagens mängder för att nå en långsiktigt hållbar nivå. Klimatkrisen håller på att utvecklas till en ekosystemkris. Att stabilisera klimatsystemet under en farlig nivå handlar, förutom att minska utsläppen av CO<sub>2</sub> därför också om förmågan att förvalta ekosystemen på jorden.

Enligt Kemikalieinspektionen finns det en risk för att kadmiumtillförseln till följd av den slopade skatten t o m kan fördubblas, och myndigheten varnar för att kadmiumhalterna hos befolkningen i dag ligger nära de nivåer som ger njurbesvär och benskörhet<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity in the Anthropocene

<sup>6</sup> DN 2010-03-23



#### 4.4 Förseiad och försvagad vattenadministration

Efter påtryckningar från bl. a LRF och Sveriges kommuner och landsting har regeringen hösten 2009 markerat att de aktuella åtgärdsprogrammen från Vattenmyndigheterna ska ha en generell och övergripande karaktär i avvaktan på en kontrollstation 2012. Som skäl hänvisas bl. a till att kunskapsunderlagen utvecklas. Ett argument mot detta är att kunskap alltid utvecklas, och att den oftast är fullt tillräcklig för att åtgärder ska kunna vidtas. Regeringsbeslutet har lett till passivare myndigheter och kommuner vilka i sin myndighetsutövning har att säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls. Verksamheten blir lite ”mer grå” som en vattenvårdsdirektör uttryckte saken. Till detta bidrar uppmjukningen av bestämmelserna kring miljö kvalitetsnormerna.

Tillsättandet av en nationell vattensamordnare har rört till genomförandeprocessen. Samordnaren har ingen formell ställning eller ansvar. Det är viktigt att Vattenmyndigheterna och de s.k. Vattenråden fortsatt verkar med fullt ansvar för dialog och kommunikation.

Ovanstående är ytterligare ett exempel på hur en regering påverkar aktiviteten ute i samhället utan att direkt fatta styrande beslut – förmodligen var detta också meningen.

#### 4.5 Kemikaliepolitiken inte prioriterad

Området har under mandatperioden inte varit föremål för så många politiska initiativ frånsett det nationella förbudet mot kvicksilver från januari 2009.

Regeringen upphävde våren 2008 det svenska förbudet mot flamskyddsmedlet dekabromdifenyleter (deka-BDE), som kan ge nervskador, trots att alternativa flamskyddsmedel fanns tillgängliga på marknaden och många företag har upphört att använda ämnet. Motiveringen var att förbudet mot flamskyddsmedlet riskerade att fällas i EG-domstolen. I så fall försvåras möjligheterna, enligt regeringen, för en heltäckande reglering av dekaBDE på EU-nivå. EG-domstolen har dock tidigare gett Sverige rätt i liknande fall. I juli 2006 fick Sverige rätt att behålla förbudet sedan 1983 mot växtskyddsmedlet parakvat.

Regeringen upphävde 2007 det tidigare beslutet om totalförbud mot blyammunition som skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2008.

Anslaget till sanering av förorenad mark har sammantaget minskat under mandatperioden.

#### 4.6 Inte pådrivande i EU

Klimatpolitiken har varit dominerande inom miljöpolitiken i EU under senare år. Effekter av Sveriges agerande inom detta område redovisas på annat ställe i rapporten. Några andra frågor som varit aktuella och där Sverige inte varit särskilt drivande eller t o m motverkat beskrivs nedan.

##### 4.6.1 GMO

Sverige har under mandatperioden drivit en ”GMO vänlig” linje och i ministerrådet vid flera tillfällen röstat för kommissionens förslag om att tillåta användning av genmodifierade organismer inom jordbruket. Frågeställningarna har oftast handlat om spridningsrisker, andra biologiska effekter eller motståndskraft mot bekämpningsmedel och mera sällan om direkta hälsoeffekter. Regeringen har också röstat för att andra EU-länder ska tvingas acceptera genmodifierade grödor.

#### 4.6.2 Sverige drivit på för längre och tyngre lastbilar

Inför medlemskapet i EU förhandlade Sverige fram ett undantag från EU:s regler om maximivikt på lastbilar (maximivikt på 60 ton och 25,5 meter istället för EU:s krav på 44 ton och maximilängd på 18,75 meter). Detta med hänvisning till skogsindustrins särskilda behov. Sverige har drivit frågan att övriga EU ska anpassa sig efter Sveriges undantag istället för tvärtom. Längre och tyngre lastbilar försämrar möjligheterna att överföra gods till järnväg och sjöfart, eftersom det blir ännu mer fördelaktigt att transportera gods med lastbil. Det gör att klimatpåverkan från transporterna ökar. Andra konsekvenser är att trafiksäkerheten minskar och att slitaget ökar på vägarna.

#### 4.6.3 Sverige ger stöd för ökad flygtrafik

Det s.k. Open skies avtalet mellan EU och USA, vilket den svenska regeringen stöttade, leder till ökad flygtrafik mellan Europa och Nordamerika. Anmärkningsvärt är att avtalet förhindrar framtida beskattning av den transatlantiska flygtrafiken. Möjligheten att byta ut det petroleumbaserade flygbränslet mot ett förnybart bränsle ligger långt fram i tiden och möjligheterna till ökad bränsleeffektivitet är begränsade. Sammantaget innebär detta att avtalet motverkar den av EU drivna klimatpolitiken.

#### 4.6.4 Defensiv hållning i skogsfrågor

Regeringen arbetar aktivt för att lagförslaget om stopp för handel med illegalt avverkat timmer, som nu bereds i kommissionen/parlamentet, ska mildras väsentligt. I arbetet med hållbarhetskriterier för biobränsle motarbetar regeringen längre gående bindande krav.

#### 4.6.5 Övrigt

Genom passivitet har regeringen medverkat till att en nödvändig reformering och klimat-anpassning av riktlinjerna för TEN-T (Trans Europeiska transportnätet) inte genomförts, samt att det s.k. Eurovignetdirektivet (reglerar infrastrukturavgifter för tunga fordon) inte kunnat förnyas och förbättras som en del i ett paket för grönare transporter. Regeringen har också ställt sig bakom EU:s förslag att fortsatt utreda oljeexploatering i Arktis.

## 5 NATURVÅRDSFRÅGOR

---

### 5.1 Försämrad rovdjursförvaltning

#### 5.1.1 Licensjakt på varg och järv har införts och vargstammens fortsatta tillväxt har stoppats

Regeringen föreslog i rovdjurspropositionen (2008/09:210) att tillväxten av vargstammen skulle begränsas så att populationsstorleken inte överstiger 210 vargar i Sverige och att tillväxten regleras genom licensjakt kompletterad med skydds jakt på skadegörande individer. Därutöver föreslogs en begränsad licensjakt på järv i områden med mycket stora rovdjursskador.

De forskarrapporter som togs fram i samband med Naturvårdsverkets uppdrag att utreda möjligheter till licensjakt tar bl. a upp problemet med den höga inavelsgraden i den svenska vargstammen. Rapporterna visar att redan en liten ökning av jakttrycket på varg kan få ödesdigra konsekvenser om inte ett kontinuerligt inflöde av nya gener *först* säkerställs. Sådan jakt kan därför inte bedömas lämplig med hänsyn till stammens sammansättning, geografiska utbredning och förutsättningar för att nå gynnsam bevarandestatus. Den allvarliga situationen när det gäller genetiken måste beaktas samtidigt som man ser på stammens numerär och utveckling. Innan någon större ökning av jakttrycket beslutats borde därför åtgärder för att avsevärt förbättra vargens genetiska situation ha vidtagits.

Sammanfattningsvis kan konstateras att:

- det inte finns några vetenskapliga belägg för att acceptansen för rovdjur skulle öka med införandet av licensjakt (polisen utreder f ö minst två fall av tjuvjakt på varg som ska ha skett efter att licensjakten avslutats)
- forskningen, inte minst genetiker, kräver betydligt större populationer samt
- stammarna f n inte kan anses uppfylla ”gynnsam bevarandestatus” enligt art- och livsmiljödirektivet

#### 5.1.2 Minskad miniminivå för lodjur

Regeringen har också vidtagit åtgärder för att minska lodjursstammen i Sverige. Riksdagen fastställde en nationell miniminivå för lodjursstammen i sitt beslut om en sammanhållen rovdjurspolitik 2001. Miniminivån sattes till 300 föryngringar, motsvarande ca 1500 individer. Siffran baserades på de underlag som forskarna lämnat till den tidigare rovdjursutredningen (SOU 1999:146). I rovdjurspropositionen föreslog regeringen att miniminivån ska sänkas till 250 föryngringar, motsvarande ca 1250 individer.

#### 5.1.3 Jaktförordningen har ändrats i mer liberal inriktning

Vid *tre* tillfällen under mandatperioden har 28 § i jaktförordningen om skydds jakt ändrats. I praktiken har nu alla tidigare rekvisit som ställde krav på den som vidtar åtgärden tagits bort. Det finns inget krav på att:

- någon skada ska ha skett
- åtgärder endast får vidtas för att skydda tamdjur i hägn (gäller nu också jakthund som används i jaktlag)
- endast djurägaren/vårdaren får vidta åtgärd

Naturvårdsverket har i samråd med Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten granskat hur rättstillämpningen har påverkats av förändringarna<sup>7</sup>. Myndigheterna är överens om att fredningen av rovdjur i praktiken sätts ur spel och att det finns en viss risk att bestämmelserna kan utvecklas till ett verktyg för den som uppsåtligt har ett intresse av att döda rovdjur.

28 § är inte kopplad till 23 a § jaktförordningen och därmed inte till de nödvändiga förutsättningarna för skydds jakt i livsmiljödirektivet. Det finns inget juridiskt hinder enligt gällande lagtext mot att döda t.ex. en varg även om stammen skulle vara nästan utrotad i Sverige, således även om dödandet ”försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde”. 28 § jaktförordningen har därmed inte stöd i art- och livsmiljödirektivet<sup>8</sup>.

## 5.2 Skyddet av natur under stark press

### 5.2.1 Ändringar i expropriationslagen leder till 20 % ”devalvering” av anslaget

Stora ekonomiska konsekvenser har förslaget om ändringar i expropriationslagen att markägaren utöver fastighetens marknadsvärde ska ersättas med ett s.k. individuellt värde om ytterligare 25 % vid bl. a reservatsbildning. I sammanhanget bör noteras att regeringen under mandatperioden särskilt eftersträvat ”mer kostnadseffektiva sätt” att skydda natur. Det kan konstateras att förslaget långsiktigt leder till en påtaglig försvagning av naturvårdsarbetet. Miljömålsrådet har i sin rapport *Nu är det bråttom* särskilt poängterat att bristen på statliga medel utgör den viktigaste faktorn för att delmålet i Levande skogar inte klaras. Det senare bör ses i ljuset av rådets förslag om att ytterligare 500 000 ha behöver skyddas till 2020. Ledande naturvårdsforskare har i mars 2010 framhållit att miljömålsrådets förslag är långt ifrån tillräckligt. En eventuell uppfyllelse av *delmålet* för Levande skogar till 2010 förändrar således inte bedömningen att ändringen i expropriationslagen långsiktigt är mycket bekymmersam från naturvårdssynpunkt.

### 5.2.2 Anslagen har sänkts

Anslaget för biologisk mångfald har sänkts med ca 10 % under mandatperioden. Detta anslag används för en mängd ändamål (kalkningsverksamhet, ersättning till markägare för skyddade områden, administration kopplat till skyddsarbetet, vård och förvaltning av natur, åtgärdsprogram och inventeringar, viltförvaltning, vattenmyndigheternas arbete samt en del mindre åtgärder såsom bidrag till länsstyrelsen att se över det utvidgade strandskyddet samt bekämpning av förekomsten av mårddhund i Sverige).

Det finns en tydlig trend att den andel av anslaget som de facto används för att skydda naturområden blir allt mindre. Minskningen av tillgängliga medel för att köpa in mark eller kompensera markägare med intrångsersättning är därför väsentligt större än vad nedskärningarna av det totala anslaget med ca 10 % ger intryck av. Denna anslagspost har sjunkit från ca 900 miljoner 2006 – till knappt 600 miljoner 2010. Detta har skett samtidigt som markpriserna stigit mycket kraftigt. Till detta ska läggas förändringar i expropriationslagen från den 1 augusti 2010 som i praktiken medför en ytterligare sänkning av anslaget med 20 %. Det bör också noteras att de ökningarna som har aviserats för 2011 nu tagits tillbaka.

Under förra mandatperioden infördes de så kallade LONA-bidragen, dvs. bidrag till lokal naturvård ute i kommunerna. Anslaget var på 100 mkr/år under åren 2004-2006 med möjlighet till 50 % bidrag. Det blev en stor framgång, med en total verksamhetsvolym på 700 miljoner enligt Naturvårdsverkets utvärdering. Efter att anslaget varit indraget under tre år infördes det under 2010 men nu med halverad nivå, 50 miljoner/år.

<sup>7</sup> Redovisning av regeringsuppdraget: att utvärdera konsekvenserna av förordningen (SFS 2007:127) med särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid rovdjursangrepp

<sup>8</sup> Michanek – *Den svenska miljörätten*, supplement 2010

### 5.2.3 Toleransavdraget slopat

Det så kallade ”toleransavdraget” i 31 kap. 6 § miljöbalken har tagits bort. Regeln aktualiseras vid intrångsansättning till markägare. Denna rätt uppkommer när pågående markanvändning inom berörd del av fastighet ”avsevärt försvåras” (”toleranströskeln”), t. ex. på grund av restriktioner inom ett naturreservat eller när tillstånd avslås till avverkning av fjällnära skog (skogsvårdslagen). Tidigare skulle från ersättningen avräknas det intrång som inte var ”avsevärt försvårande”. Ändringen leder till att skyddet av natur fördyras med några procent (genom ett antal rättsfall har toleransavdraget fastställts till i normalfallet 5 procent av fastighetens marknadsvärde). Om det leder till snabbare förhandlingslösningar, vilket enligt regeringen var en anledning till förändringen, är för tidigt att uttala sig om.

### 5.2.4 Naturvårdsavtalen blir kortare

Regeringen har uttalat att naturvårdsavtalen bör bli mer flexibla (läs kortare). Det innebär en försämring i relation till de uppsatta miljö kvalitetsmålen om långsiktigt skydd av naturmiljöer. Den administrativa kostnaden för värdering, förhandling och avtalstecknande blir relativt sett högre med korta avtal.

## 5.3 Uppluckring av strandskyddet

Det har skett en hel del ändringar i strandskyddsbestämmelserna under 2009. Ett viktigt syfte enligt regeringen har varit att underlätta för bebyggelse i glesbygdsområden med god strandtillgång. Tanken är alltså att strandskyddet ska differentieras i landet. Det kommunala och regionala inflytandet ska öka medan Naturvårdsverkets roll minskar i betydelse. I lagtext specificeras vilka faktorer som utgör ”särskilda skäl” i beslut om upphävande av strandskydd och dispens i enskilda fall.

Förslaget saknar skärpningar av strandskyddet i områden med hårt exploateringsstryck, t.ex. att generellt begränsa möjligheterna till dispens och undantag i områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Detta har föreslagits av både myndigheter och miljö- och friluftorganisationer. Inte heller på Västkusten eller i Stockholms skärgård införs en sådan skärpning.

Beslut om upphävande och dispens från strandskyddet ska normalt inte omfatta ett område som behövs för att ”mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet”. Enligt propositionen ska området ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera. Det bör därför normalt vara minst några tiotals meter, men kan variera med hänsyn till förhållandena på platsen, t.ex. lokala byggnadstraditioner. I sammanhanget bör noteras att många års erfarenhet från byggnader nära vatten visar att tomterna successivt ”breder ut sig” och att smala passager avskräcker och därmed minskar förutsättningarna för utövande av friluftsliv.

De generella undantagen från strandskyddet utökas. Numera undantas även byggande av allmän väg och järnväg enligt fastställd arbetsplan respektive järnvägsplan. Undantaget för areella näringar preciseras något. I de nya reglerna ges generella undantag från strandskyddet, t.ex. om en anläggning ska utvidga sin verksamhet eller ett angeläget allmänt intresse behöver tillgodoses och detta i båda fallen inte kan ske utanför strandskyddsområdet.

### 5.3.1 Nya möjligheter att öppna upp strandområden för exploatering

När det gäller områden för "landsbygdsutveckling i strandnära områden" är ramarna vidare. En av grunderna för upphävande eller dispens är att en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd "bidrar till utvecklingen av landsbygden". Det blir alltså väsentligt var i landet det bedöms vara fråga om "landsbygdsutveckling i strandnära områden". Områdena ska ha en sådan begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. I vissa områden, såsom på Gotland och vid Väner och Vättern, ska bedömningen vara mer restriktiv, men dispens kommer att vara möjlig även om det råder stor efterfrågan på mark där. Några kustområden, framför allt i södra halvan av landet utesluts. Dispens kommer dock att vara möjlig *innanför* "kustskärgårdsområden" som t.ex. Södertörns inland, Roslagens inland och Bohuskustens inland. Utifrån lagens ramar ska kommunerna i översiktsplaner redovisa vilka områden som är aktuella. Redovisningen blir vägledande inför beslut om upphävande och dispens.

### 5.3.2 Kommunerna huvudansvariga för dispensgivning, även i hårt exploaterade områden

Kommunen ges rätt att upphäva strandskyddet i beslut om detaljplan enligt PBL och ges dessutom ett huvudansvar för dispensgivningen enligt miljöbalken; en remarkabel makt-tilldelning mot bakgrund av det dokumenterat utbredda missbruket av kommunal dispensprövning i strandskyddsärenden under många år<sup>9</sup>.

Enligt Naturvårdsverkets rapport 5185 *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna*, 2002 bedömdes endast 32 % av 685 granskade dispensbeslut vara välgrundade. En stor del bedömdes vara formellt felaktiga eller baserade på bristfälligt underlag. Till detta kommer att Naturvårdsverket har överklagat i relativt få fall. Det är mot denna bakgrund man ska se länsstyrelsens nya kontrollfunktion. Länsstyrelsen "ska" pröva en kommuns beslut att ge dispens, om det finns skäl att anta att beslutet inte uppfyller de rättsliga förutsättningarna, eller att det brustit i den formella handläggningen. Länsstyrelsen ska även pröva ett kommunalt beslut om detaljplan som innebär att strandskyddet upphävs i strid med förutsättningarna i 7 kap. miljöbalken.

Mot bakgrund av erfarenheterna från kommunal dispensprövning inom strandskyddat område, i kombination med att Naturvårdsverket framtogs rätten att överklaga kommunala dispensbeslut, blir länsstyrelsens kontrollutövning *avgörande* för om strandskyddet ska upprätthållas eller urholkas i attraktiva områden. Länsstyrelsernas resurser bedöms, trots viss tillfällig förstärkning, vara begränsade. Det kan också resas tvivel över vilken ambition och vilja länsstyrelserna har att bevaka detta. En annan fråga är vilket underlag som kommer att krävas för att kunna bedöma området livsvillkor för djur och växter på land och i vatten. Den frågan är i princip lika viktig oavsett om stranden ligger i t.ex. den hög-exploaterade skärgården utanför Stockholm eller i den relativt glest bebyggda skärgården i Norrbotten.

### 5.3.3 Förutsättningar för 300 m strandskydd försämras

Länsstyrelsen får inte längre möjlighet att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter till 300 meter från strandlinjen. Dessutom finns risk att gamla utvidgade strandskyddsområden upphör efter 2014 då utvidgningar därefter måste ha beslutats enligt den nya bestämmelsen (endast för enskilt fall).

<sup>9</sup> Michanek – *Den svenska miljörätten*, supplement 2010

Sammantaget har de nya reglerna medfört lättnader i strandskyddet, utan motsvarande skärpningar som skulle kunna balansera effekterna. Kommunerna har fått ett större inflytande och nya möjligheter att öppna upp strandområden för exploatering.

Strandskyddsbestämmelserna har en mycket långsiktig och generell påverkan. Varje dispensbeslut ger i praktiken en irreversibel effekt. Sammantaget leder den kontinuerliga strömmen av dispensbeslut till att värdefulla strandpartier successivt byggs för, till nackdel för Allemansrätten. Detta talar för en restriktiv strandskyddspolitik för att långsiktigt gagna friluftsliv och hindra en utarmning av strandområdenas rika biologiska mångfald.

## 5.4 Minskat miljöfokus i skogspolitiken

### 5.4.1 Borttagen avvägningsroll för Skogsstyrelsen

Regeringen har, bl. a efter krav från LRF, tagit bort formuleringen ”Skogsstyrelsens grundläggande uppgift är att göra avvägningen mellan de två jämställda skogspolitiska målen, produktionsmålet och miljömålet”. Det är en viktig signal till ”Skogssverige”.

### 5.4.2 Skogs- och miljöredovisning slopad

Skogsägare var enligt skogsvårdslagen skyldiga att upprätta en skogs- och miljöredovisning som angav hur skogen såg ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som hade registrerats för brukningsenheten. Regeln har ersatts av en informationsskyldighet från Skogsstyrelsen till skogsägaren. Med ändringen försvinner kravet på en aktiv handling från skogsägarens sida att känna till fastighetens natur- och kulturvärden.

### 5.4.3 Betydligt starkare produktionsfokus

1994 års skogsvårdslag är restriktiv mot produktionshöjande åtgärder. Det framgår tydligt av lagens förarbeten. 2008 års skogsproposition öppnar däremot för en mängd produktionsåtgärder som innebär betydande påverkan för människa och miljö såsom:

- Ökad gödsling (biotopförändringar plus risk för övergödning)
- Intensivskogsodling (betydande landskapsbildförändringar, övergödning och att vissa skogsområden i praktiken stängs ute från rekreation). Den s.k. MINT-utredningen har utrett intensivodling upp till 2-3 miljoner ha med komponenter såsom intensiv gödsling, klonskogsbruk och introduktion av nya trädslag
- Ökad användning av främmande trädslag – Contorta nämns särskilt (biotopförändringar och landskapsbild)
- Ökad dikning (biotopförändringar, hydrologisk påverkan och risk för kolavgång)
- Ökad stubbrytning (främst påverkan på biologisk mångfald)

### 5.4.4 Gränsen för svårföryngrad skog slopad

Gränsen för svårföryngrad skog föreslås slopas, innebärande att avverkningstillstånd ersätts med anmälan i stora delar av inre Norrland och på Gotland. Det medför att ett viktigt rådrum för att hinna ta ställning till behovet av att skydda skog tas bort.

#### 5.4.5 Nya stöd för produktionsrådgivning samtidigt som insatser för kalhyggesfritt skogsbruk tagits bort

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag utvecklat och anpassat sin rådgivning och information i syfte att öka skogsbrukets aktörers kunskaper om metoder för att öka tillväxten i skogen. Särskilda medel har utgått till detta. Samtidigt har det särskilda anslaget för utveckling av kalhyggesfritt skogsbruk tagits bort.

#### 5.4.6 Det statliga skogsbruket mer produktionsinriktat

Regeringen har föreslagit ett förändrat uppdrag för det statliga skogsbolaget Sveaskog. Tills nu har det övergripande målet varit att statens skogar ska förvaltas på ett föredömligt sätt ur både produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling. Det nya målet är att Sveaskogs verksamhet ska baseras på affärsmässig grund och generera marknadsmässig avkastning. Beträffande miljöfrågor hänvisas nu till allmänna formuleringar om hänsyn och ansvar för statliga företag. Sveaskogs uppdrag att tillhandahålla ersättningsmark till staten för naturvårdsändamål ska upphöra vid utgången av 2010.

### 5.5 Minskat stöd till ekologisk produktion

Anslagen för att stödja ekologisk produktion och konsumtion har minskat under mandatperioden. Villkoren för miljöstödet inom Landsbygdsprogrammet har försämrats. Bl. a har den slojade ersättningen till areal som odlas med vall medfört avhopp. Stödarealen för ekologisk produktion inom miljöersättningen har minskat från 547 000 ha 2006 – till 425 000 ha 2009. Den totala utbetalningen har sjunkit från 587 miljoner 2006 – till ca 480 miljoner 2009. Stödet för kompetensutveckling till ekologisk produktion har minskat<sup>10</sup>.

Regeringen har också slopat det särskilda anslaget till åtgärder för att främja ekologisk produktion, och tagit bort öronmärkningen av anslag till ett antal myndigheter. Pengarna fördes till andra budgetposter. En del kan fortfarande användas för stöd till ekologisk produktion, t.ex. försöks- och utvecklingsverksamhet medan andra åtgärder har avskaffats eller skurits ned.

Målet för ekologisk produktion kommer med stor sannolikhet inte att klaras. Det finns miljövinster genom en ökad ekologisk odling. Genom det stora antalet studier som gjorts på området, får det anses klarlagt att ekologisk produktion rent generellt gynnar biologisk mångfald på artnivå. Till detta kan läggas att bekämpningsmedel inte läcker till grund- och ytvatten samt att ekologiskt lantbruk skapar möjligheter för ett jordbruk som inte läcker lika mycket näringsämnen.

### 5.6 Lokal/regional förvaltning löser inte allt

Under mandatperioden har ett antal beslut flyttats ned på lokal/regional nivå. Exempel på detta är strandskyddsdispenser, vindkraftvetot, förvaltning av rovdjur, skydd av natur genom det s.k. Kometprogrammet och större andel anmälningsärenden enligt miljöbalken. Vid en första anblick kan det givetvis uppfattas positivt att besluten ska ligga nära de verksamheter som berörs. Resonemangen bygger dock på ett förlegat synsätt att den lokala kunskapen är överlägsen de globala eller nationella perspektiven. Om man ser det lokala som en kvalitet i sig är det lätt att man bortser från faktisk kompetens. I detta resonemang tenderar också utbildning och omvärldskunskap att få stå tillbaka liksom många av de viktigaste ekosystemtjänsterna såsom genetiska resurser, luftrenande förmåga, klimatreglering, vattenrening, pollinering, tillgång till utbildning och forskning, rekreation, upplevelser, turism, kulturarv och estetiska värden.

<sup>10</sup> Statistik från Jordbruksverket



Den lokala dimensionen har inte sällan beröring med glesbygdsproblematik. De manliga strukturerna är här fortfarande dominerande. Kvinnor och unga med "grönare" åsikter än män hörs inte, deras värderingar märks inte. Det sker ett massivt utflöde av energi, kunskap, värderingar och erfarenheter då de istället flyttar. I dessa kvarvarande värderingsmiljöer – mentala "karlhyggen" – ska strategiska miljöfrågor avgöras.

Ett exempel på svårigheter när det gäller lokal förvaltning är miljömålet *Storlagen fjällmiljö*. Enligt redovisade utvärderingar finns behov av att minska påverkan från terrängfordon som kör på barmark, att minska störningarna från den ökade snöskotertrafiken samt minska bullerstörningarna från helikoptertrafiken. Till detta ska läggas behov av ytterligare skydd av fjällnära skog. Många av dessa frågor är kontroversiella med betydande motsättningar där lokala intressen ställs mot nationella och t o m globala intressen och åtaganden.

Slutsatsen blir att en interaktion mellan den lokala/regionala och nationella/globala nivån i de flesta fall är nödvändig för att nå önskade resultat. Kontrollmekanismer och möjligheter till korrigerande måste finnas.

## 6 ÖVRIGT

---

### 6.1 Avskaffat miljöhänsyn som konsumentpolitiskt mål

I juni 2006 fastställde riksdagen ett övergripande konsumentpolitiskt mål: Trygga konsumenter som handlar *hållbart*. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2008 ett nytt mål: Konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val. Således försvann miljödimensionen i det konsumentpolitiska målet.

### 6.2 Anslag för restaurering av sjöar och vattendrag sänkt

Regeringen drog under 2010 ner merparten, ca 20 mkr av stödet till restaurering av sjöar och vattendrag. Detta drabbar miljömålet *Levande sjöar och vattendrag*. Anslaget för fiskevård sänktes med 2 miljoner.

### 6.3 Minskat stöd till ideella miljöorganisationer

Numera hanterar Naturvårdsverket ensam bidragen till ideella miljöorganisationer. Den möjlighet som tidigare fanns för myndigheter med ansvar för areella näringar att ge stöd till ideella miljöorganisationer har tagits bort.

### 6.4 Skyddet för nationalstadsparker blir svagare och osäkrare

Regeln om nationalstadsparker ändrades 2009 på så sätt att åtgärder är tillåtna som orsakar "ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada" i området, förutsatt att 1) "åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget intresse" och, samtidigt, 2) "parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada". Det senare kravet bör innebära ett fortsatt relativt starkt skydd för området, men det är svagare och även osäkrare än tidigare<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Michanek – *Den svenska miljörätten*, supplement 2010