



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Amelie Fasth

Kommunalt miljömålsarbete –
styrmedel för miljömålet ”Ett rikt
odlingslandskap”.

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Annika Nilsson

Ämnesområde
Miljörätt

Termin
Vt 08

Innehåll

ABSTRACT	1
SUMMARY	2
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Forskningsområdet – en introduktion	5
1.2 Syfte	5
1.3 Metod	6
1.4 Avgränsningar och definitioner	7
1.4.1 Avgränsningar	7
1.4.2 Förklaring till förekommande begrepp	8
1.5 Disposition	9
1.6 Material och källkritik	9
2 MILJÖMÅL OCH MILJÖMÅLSARBETE	11
2.1 Miljömålsarbete på nationell nivå	11
2.2 Miljömålsarbete på regional nivå	11
2.3 Ett rikt odlingslandskap	12
2.3.1 Ett rikt odlingslandskap, ett nationellt miljömål	12
2.3.2 Delmål ängsmarker och betesmarker	13
2.3.3 Delmål småbiotoper	13
2.3.4 Övriga delmål	14
2.3.5 Ett miljömål i förändring	14
2.4 Styrmedel i det kommunala miljömålsarbetet	15
2.5 PBL, reglering av markanvändning	16
2.5.1 Strukturer för plan- och bygglagstiftningen	16
2.5.2 Översiktsplan	17
2.5.3 Detaljplan	19
2.5.4 Miljökonsekvensbeskrivning	20
2.5.5 Framtida plan och bygglagstiftning	22
2.6 Miljölagstiftning	22
2.6.1 Strukturer för miljölagstiftningen	22

2.6.2	Miljöbalkens hänsynsregler	23
2.6.3	7 kap. miljöbalken	23
2.6.4	Kompensationsåtgärder	24
2.6.5	Medborgardialog i miljöfrågor	25
2.7	Gemenskapsrätten och miljömålen	26
2.7.1	Styrmedel på gemenskapsrättslig basis	26
2.7.2	CAP	26
2.7.3	EU: s miljöhandlingsprogram	27
2.7.4	Life, samfinansierade miljöåtgärder	27
2.7.5	Sveriges landsbygdsprogram	28
2.7.6	Natura 2000	28
3	DET KOMMUNALA MILJÖMÅLSARBETET	30
3.1	Ett intensifierat miljöarbete	30
3.2	Miljömålsaspekten i den kommunala verksamheten	31
3.3	Lokal miljömål, en kommunal utmaning	32
3.4	Kommunal planering	32
3.4.1	Miljömålsaspekten i översiktsplanering	33
3.5	Samverkan mellan kommuner gällande regional utveckling	34
4	FALLSTUDIE	36
4.1	Miljömålsarbete i Malmö kommun	36
4.1.1	Valda strukturer för Malmös miljöarbete	36
4.1.2	Fysisk planering i Malmö	37
4.2	Miljömålsarbete i Lunds kommun	38
4.2.1	Valda strukturer för Lunds miljöarbete	38
4.2.2	Fysisk planering i Lund	39
5	ANALYS	41
5.1	Miljömålsarbete på kommunal nivå	41
5.1.1	Strukturer för kommunalt miljöarbete	41
5.1.2	Viljan att förändra	42
5.2	Styrmedel för att nå uppsatta delmål	43
5.2.1	Styrmedel för att nå delmål ängs- och hagmarker	43
5.2.2	Styrmedel för att nå delmål småbiotoper	44
5.2.3	Styrmedel för att nå delmål kulturbärande landskapselement	46
5.2.4	Styrmedel för att nå övriga delmål	46
5.2.5	Förslag till åtgärder för att nå miljömålet ” Ett rikt odlingslandskap”.	47
6	SLUTDISKUSSION	49
	BILAGA 1	50

BILAGA 2	52
BILAGA 3	53
KÄLLFÖRTECKNING	54
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	58

Abstract

This paper discusses how local authorities have engaged in a commitment to achieve the national environmental objectives. Municipal officers are responsible for local adoption of the national environmental objectives. This paper examines how regulatory and economical instruments can be used in order to attain a varied agricultural landscape. Focus is on the statutory function of land use planning and the environmental legislation as instruments for a sustainable development. In this study municipal officers have answered questions regarding land use planning and environmental objectives. Among others the rural development program is the most efficient instrument to uphold environmental interim targets such as grazed pastures and mown meadowlands. Several instruments have to be combined to attain a varied agricultural landscape.

English title: Municipal adoption of the environmental objectives - instruments for “A varied agricultural landscape”.

Keywords: Land use planning; Environmental objectives; Regulatory instruments; Economical instruments; Agricultural landscape.

Summary

Sweden has implemented 16 national environmental objectives including “A varied agricultural landscape”. This paper discusses how local authorities have engaged in a commitment to achieve the national environmental objectives. I examine how regulatory- and economical instruments can be used in order to attain a varied agricultural landscape. This paper is based on book-studies and interviews.

Most of the municipalities have started to form local environmental objectives. Every municipality is responsible for local adoption of the national environmental objectives. Many of the municipalities use environmental programs in their ambition to achieve the national environmental objectives. A municipal officer can use both judicial and economical instruments in order to attain “A varied agricultural landscape”.

Environmental legislation can be used to protect areas including habitat of endangered species. Environmental legislation can also be used to maintain biodiversity in the agricultural landscape. Among others the rural development program is the most efficient instrument to uphold environmental interim targets such as grazed pastures and mown meadowlands. In my opinion several instruments have to be combined to attain “A varied agricultural landscape”.

To attain “A varied agricultural landscape” within the estimated time funds must be allocated to the protection of small-scale habitats. To safeguard the values of the agricultural landscape people need to live in the countryside and uphold the cultural heritage. Assets maintained within the rural development program must be preserved and managed after the termination of the program.

Sammanfattning

Det övergripande målet med det här arbetet är att studera kommunalt miljömålsarbete. Jag har undersökt dels hur kommuner utifrån de nationella miljömålen och med beaktande av befintlig landskapbild utarbetat lokala miljömål, dels hur kommunerna förankrat miljömålen i den egna verksamheten. Med utgångspunkt i miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” har jag undersökt hur mark- och miljölagstiftningen samt ekonomiska incitament kan användas i syfte att nå det aktuella miljömålet. Informationen i det här arbetet bygger på litteraturstudier och intervjuer.

De flesta av Sveriges kommuner har påbörjat arbetet med att utforma lokala miljömål och inlemma miljömålsaspekten i den egna verksamheten. Många kommuner använder sig av miljöprogram som styrdokument för det egna miljömålsarbetet. I det kommunala miljömålsarbetet har en kommun såväl rättsliga som ekonomiska styrmedel tillgång. Miljölagstiftningen ger möjlighet till områdesskydd enligt bestämmelserna i 7 kap. MB och kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 9 § 3 p. MB. Miljölagstiftningen är verksam i arbetet med att nå delmålet om småbiotoper och ängs- och betesmarker, men inte lika verksam vid vård av kulturbärande landskapselement. Plan- och bygglagstiftningen kan användas för att avsätta markområden för visst ändamål.

Ekonomiska styrmedel har en kort löptid och kan användas för att nå mer än ett delmål. EU:s landsbygdsprogram möjliggör miljöersättning för skötsel av äng- och hagmarker samt skötsel av landskapselement.

EU:s landsbygdsprogram är därför det mest effektiva styrmedlet i det kommunala miljömålsarbetet. Då ersättning för skötsel av natur- och kulturvärden endast kan utgå om det finns någon som är villig att bruka marken behövs rättsliga styrmedel som komplement till ekonomiska styrmedel för att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. För att nå det aktuella miljömålet inom utsatt tid behöver regeringen avsätta ytterligare medel för bl.a. biotopskydd. De värden som idag sköts genom landsbygdsprogrammet måste garanteras skötsel även efter det att landsbygdsprogrammet löpt ut. Vidare behövs medel avsättas i syfte att informera Sveriges kommuner om hur plan- och bygglagstiftningen kan användas i det kommunala miljömålsarbetet.

Förkortningar

<Förkortning>	<Förklaring>
CAP	Common Agricultural Policy
LIFE	The Financial Instrument for the environment
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MU	Miljöutskott
NILS	Nationell inventering av landskapet i Sverige
PBL	Plan- och bygglagen
RF	Regeringsformen
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SSSV	Samverkan Skåne Syd Väst

1 Inledning

1.1 Forskningsområdet – en introduktion

Under 1999 fattade riksdagen beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljömål. Sveriges kommuner har till uppgift att anpassa, utveckla och omsätta de nationella miljömålen på lokal nivå. Regeringen menar att de enskilda kommunerna bär huvudansvaret för att uppsatta miljömål uppnås inom en generation. Det åligger varje kommun att inom den egna organisationen verka för att miljömålen uppnås inom utsatt tid. Myndigheter och organisationer så som Boverket och SKL har genomfört undersökningar av hur långt Sveriges kommuner har kommit i arbetet med att implementera miljömålen på lokal nivå. För att beskriva kommunernas faktiska miljömålsarbete har jag som komplement till tidigare forskning genomfört djupintervjuer med representanter för Malmö- respektive Lunds kommun. I samband härmed gavs möjlighet att ställa frågan hur kommunen arbetar för att nå de enskilda miljömålen, ett område som ännu inte varit föremål för någon studie.

Klart är att kommunen själv väljer hur den ska arbeta för att nå uppsatta miljömål. Mera oklart är vilka verktyg en kommun har att tillgå i sitt miljömålsarbete. I det här arbetet har jag tagit utgångspunkt i miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” och de styrmedel en kommun har att tillgå för att nå detta miljömål.

1.2 Syfte

Det övergripande målet med detta arbete är att studera kommunalt miljömålsarbete. Jag har valt att fördjupa mig i miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Vid frågor rörande de värden som omfattas av miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” kan bestämmelser i miljölagstiftningen samt plan- och bygglagstiftningen komma att aktualiseras. Därför behandlar jag särskilt miljölagstiftningens och plan- och bygglagstiftningens funktion som styrmedel i syfte att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”.

Då regeringen anser att lagstiftning ska användas först då det inte går att på frivillig basis få till en önskvärd förändring undersöker jag även hur ekonomiska styrmedel så som miljöersättning kan användas i syfte att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Den fallstudie jag genomfört syftar till att ge en bild av kommunernas faktiska miljömålsarbete.

Mina huvudfrågor kan sammanfattas i följande punkter:

- Vilka värden omfattas av miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”?

- Hur kan kommunerna använda regulatoriska och ekonomiska styrmedel för att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”?
- Hur används styrmedlen faktiskt i kommunerna och hur väl når kommunerna målet?

1.3 Metod

En uppsats/rapport bygger förutom litteraturstudier ofta på insamlad aktuell information, empiri.¹ Det finns olika modeller för insamlande av empiri så som enkät, observation, experiment och intervju.²

Inom forskningen finns flera tillämpliga metoder för den som avser att, som ett delmoment av en uppsats, genomföra en studie. Signifikant för den kvantitativa metodteorin är att den som utför studien samlar in numeriska uppgifter som sedermera kan användas till statistisk analys.³ Signifikant för den kvalitativa metodteorin är att den som utför studien inte använder siffror eller tal utan samlar in uppgifter om hur människan upplever sin omvärld. Denna metod resulterar i verbala formuleringar.⁴ Att en forskare valt metodisk inriktning för sin uppsats/rapport är inget hinder för att denne avviker från de tillvägagångssätt som normalt förknippas med den aktuella metoden.⁵

Den data jag avser att samla in är huvudsak icke mätbar. Därför faller mitt arbete in under den kvalitativa metodteorin. I första delen av mitt arbete, avsnitt 2.1-2.3, har jag bl.a. behandlat frågan gällande vilka värden som omfattas av miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Då praktiska frågor inte är lämpade att besvaras med hjälp av intervjuer bygger denna del av mitt arbete på rättskällestudier.⁶ Det vill säga studier av lag, praxis, förarbeten och doktrin. Den doktrin jag har använt mig av rör främst planering och byggnad, svensk miljö rätt, samt europeisk miljö rätt.

Under 2.4-2.7 behandlas frågan om hur kommunerna kan använda regulatoriska och gemenskapsrättsliga styrmedel för att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Den som studerar miljö värden måste enligt Staffan Westerlund dels beakta sambandet mellan lagstiftning och natur dels beakta externa faktorer påverkan på dessa värden för att få fram tillförlitligt forskningsmaterial samt få en helhetsbild i en studie.⁷ I uppsatsen studerar jag kommunalt arbete för att nå de miljö värden som omfattas av ”Ett rikt od-

¹Lars Eriksson och Finn Wiedersheim-Paul, *Att utreda, forska och rapportera*, 8 upplagan, Ljubljana, Liber, 2006, s. 20.

²Jarl Backman, *Rapporter och uppsatser*, Lund, Studentlitteratur, 1998, s. 31.

³Eriksson och Wiedersheim-Paul, *Att utreda, forska och rapportera*, s. 120.

⁴Backman, *Rapporter och uppsatser*, s. 31.

⁵Judith Bell, Björn Nilsson, *Introduktion till forskningsmetodik*, 3 upplagan, Lund, Studentlitteratur, 2000 s. 13.

⁶Anne Ryen, Sven-Erik Torhell, *Kvalitativ intervju – från vetenskapsteori till fältstudier*, Malmö, Liber, 2004 s. 17.

⁷Westerlund Staffan, *Aktuell miljö rättsteori - utveckling och problem*, 2000, s. 2.

lingslandskap”. Mot bakgrund av Westerlunds resonemang bör studier av kommunalt miljömålsarbete ske med beaktande av externa faktorer påverkan på detta arbete. Kairos Future är ett företag som på konsultbasis bistår företag, kommuner och myndigheter i deras omvärldsbevakning. Kairos Future menar att det krävs en omvärldsanalys för att ge en bild av huruvida ett företag, en kommun eller en myndighet kommer att nå ett framtida mål. Företaget har därför tagit fram en modell för omvärldsanalys. Denna modell tillåter ett utanförperspektiv. En forskare kan objektivt definiera de externa faktorer som påverkar en kommun i dess miljömålsarbete. Därför har jag valt att tillämpa Kairos Futures modell för omvärldsanalys. EU, lagstiftning, riksdag, är alla faktorer samt aktörer i omvärlden som påverkar kommunens miljömålsarbete, men som kommunen inte själv kan påverka. Regeringen, statliga verk, länsstyrelser, kommuner, företag, kommuninvånare är alla faktorer samt aktörer i närvärlden som påverkar kommunens miljömålsarbete och som kommunen har visst inflytande över. Klart är att alla ovan nämnda faktorer och aktörer påverkar en kommuns arbete för att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” och därför behandlas dessa faktorer och aktörer i det här arbetet. I bilaga 2 finns ett schema över Kairos Futures modell för omvärldsanalys.

I den andra delen av mitt arbete, 3.1-3.3, har jag bl.a. undersökt hur kommunerna bedriver miljömålsarbete. Jag har även i denna del använt mig av doktrin så som rapporter från Boverket och skrifter från SKL. Efter genomgång av det material som framkommit under mina litteraturstudier fick jag en bra bild av kommunernas generella hushållningsarbete. För att belysa hur kommunerna rent faktiskt bedriver miljömålsarbete har jag valt att använda mig av en fallstudie. Den som använder sig av fallstudiemetoden identifierar en företeelse, i mitt fall införandet av nationella miljömål, för att sedan observera, fråga och studera vad detta för med sig. Jag har under våren 2007 genomfört två djupintervjuer med Ulf Imander, miljöförvaltningen Malmö kommun och Pergöran Andersson, miljöchef i Lunds kommun gällande Malmös respektive Lunds kommuns planering och miljömålsarbete. Mina intervjufrågor går att finna under bilaga 3. Kritiker till fallstudiemetoden menar att det normalt inte går att generalisera resultaten från fallundersökningar.⁸ Jag vill därför poängtera att de kommuner som ingår i min fallstudie inte kan anses vara representativa för alla Sveriges kommuner. Fallstudien är tänkt att exemplifiera hur två grannkommuner med ungefär samma förutsättningar valt att strukturera upp sitt miljömålsarbete.

1.4 Avgränsningar och definitioner

1.4.1 Avgränsningar

Kärnan i det här examensarbetet är kommunalt miljömålsarbetet. Mitt arbete skulle bli för omfattande om samtliga miljömål behandlades. Jag har därför

⁸Bell, *Introduktion till forskningsmetodik*, s. 16-17.

valt att särskilt undersöka miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Det aktuella miljömålet utgör således ramarna för mitt arbete.

EU, lagstiftningen, regeringen, länsstyrelsen är de externa faktorer och aktörer i kommunens när- och omvärld som jag bedömde ha störst inverkan på det kommunala miljömålsarbetet. Därför ges dessa faktorer och aktörer störst utrymme i arbetet.

Sett ur ett traditionellt inomrättsligt perspektiv inom styrmedelsforskningen är endast lagregler att se som styrmedel (regulatoriska). Idag är forskningsdisciplinerna överrens om att förutom de regulatoriska styrmedlen finns det andra incitament som bör räknas till denna grupp.⁹ Därför behandlas i det här arbetet så väl ekonomiska som regulatoriska styrmedel. Dock har jag valt att lägga tonvikten på att undersöka och redogöra för hur reglerna i mark- och miljölagstiftningen kan användas i syfte att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Mitt arbete omfattar endast i Sverige tillämplig lagstiftning. I arbetet behandlas endast befintliga styrmedel.

Enligt gällande lagstiftning kan en kommun upprätta regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser. Den klart övervägande delen av de planer som upprättas är antingen översiktsplaner eller detaljplaner. Därför har jag valt att i det här arbetet endast behandla översiktsplaner och detaljplaner.

På grund av satta tidsramar för ett examensarbete motsvarar detta arbete cirka 20 veckors heltidsstudier.

1.4.2 Förklaring till förekommande begrepp

Med begreppet odlingslandskap avses i det här arbetet det agrara kulturlandskapet. Ett odlingslandskap omfattar produktionsytor så som åkrar och ängar, men även bebyggelse och vägar.

Med begreppet fysisk planering avses i det här arbetet en verksamhet som syftar till att förutbestämma samhällets framtida handlande genom att avgöra hur mark och vatten ska användas i tid och rum. Med fysisk planering åsyftas dels stadsplanering, dels samhällsplanering.¹⁰

Med begreppet ängs- och hagmark avses i detta arbete främst fåbodar, betesmark och slåtterängar.¹¹

Med begreppet jordbruksmark avses i det här arbetet åkermark och/eller betesmark.¹²

⁹ Westerlund, *Aktuell miljö rättsteori - utveckling och problem*, 2000, s. 11-13.

¹⁰ <http://www.ne.se> 2008-03-15.

¹¹ <http://www.miljomal.nu> 2008-03-15.

¹² Datakällor och metoder för studier av nerlagd jordbruksmark, Jordbruksverket, Rapport 2004:18, 2004, s. 7.

Med begreppet biotop avses i det här arbetet ett mindre mark- eller vattenområde som erbjuder lämpliga villkor för vissa växt- eller djursamhällen att leva i.¹³

Med begreppet biologisk mångfald avses i detta arbete variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka organismer ingår. Detta omfattar mångfald inom och mellan arter och av ekosystem.¹⁴

1.5 Disposition

Avsnitt 2 - Under stycke 2.1-2.2 behandlas strukturer för miljömålsarbete på nationell och regional nivå. Stycke 2.3 utgör en beskrivning av miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” samt de värden knutna till det svenska odlingslandskapet som omfattas av det aktuella miljömålet. Stycke 2.4 ger en introduktion till de styrmedel en kommun har att tillgå i sitt miljömålsarbete. Stycke 2.5-2.7 innefattar en redogörelse för befintliga styrmedel.

Avsnitt 3 - I detta avsnitt ges en samlad bild av miljömålsarbete på kommunal nivå. I stycke 3.2-3.3 undersöker jag bl.a. hur kommunerna fört in miljömålen i den kommunala verksamheten. Under stycke 3.4 behandlas den kommunala planeringen. Stycke 3.5 beskriver hur kommuner samverkar gällande regional utveckling.

Avsnitt 4 - Här ges en sammanställning av det material rörande Malmö och Lunds kommuners miljömålsarbete som framkom under mina intervju-sessioner med företrädare för dessa båda kommuner.

Avsnitt 5 och 6 Dessa båda avsnitt utgör analys och slutdiskussion. Under stycke 5.1-5.2 behandlas bl.a. hur kommunerna kan använda regulatoriska och gemenskapsrättsliga styrmedel för att nå uppsatta delmål och miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Här ges även exempel på hur kommunerna kan bli bättre i sitt miljömålsarbete. Den avslutande slutdiskussionen är tänkt att mana till reflektion över de svenska kommunernas miljömålsarbete, samt ge uppslag till andra intressanta frågor som kan behandlas inom ramarna för det miljörättsliga forskningsområdet.

1.6 Material och källkritik

En förmedlare av information måste oavsett om informationen är muntlig eller skriftlig vara noga med att de uppgifter som sprids är giltiga och tillför-

¹³ <http://www.ne.se> 2008-09-02.

¹⁴ Proposition 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 440.

litliga. Den som skriver ett examensarbete måste därför källsäkra de uppgifter som lämnas i arbetet.¹⁵

För att kunna värdera information är det viktigt att veta vem som står bakom denna. Då information och artiklar på Internet ofta innehåller andrahandsinformation och inte kommer direkt från källan är det vanskligt att använda denna typ av information i en vetenskaplig studie. I de fall jag hänvisat till Internetkällor handlar det främst om information framtagen av kommuner, myndigheter eller institutioner knutna till den svenska staten. Den som använder Internetkällor bör även informera sig att uppgifterna på en hemsida är aktuella. Detta sker lättast genom en granskning av när sidan skapades samt hur ofta den uppdateras.¹⁶

I mitt examensarbete har jag i möjligaste mån använt mig av primärkällor. De författare som står bakom den doktrin jag hänvisat till är de främsta inom sitt område så som Barbro Julstad, Staffan Westerlund och Thomas Karlbro.

Jag har i mitt arbete försökt vara observant på vad som är fakta och vad som är värderingar. En stor del av den information jag använt har hämtats ur myndighetsmaterial samt ur statens offentliga utredningar (SOU). Det är viktigt att komma ihåg att om den som i ett arbete gör hänvisningar till en SOU sannolikt återger korrekt, men väl politiskt färgad information. Den som läser det här arbetet bör även uppmärksamma att när utredare utsedda av regeringen i en SOU förespråkar t.ex. en lagändring är det inte säkert att detta förslag kommer att realiseras.

Det är viktigt att komma ihåg att medlemmar av en organisation till en viss del färgas av den organisation där de är verksamma. De tenderar även till att undanhålla eventuella problem inom organisationen eller försköna densamma. I min fallstudie har jag intervjuat företrädare från Malmö- respektive Lunds kommun om deras miljömålsarbete. För att värdera den data som insamlades under mina intervjuer har jag använt mig av insamlat jämförligt material så som myndighetsrapporter.

¹⁵ Eriksson och Wiedersheim-Paul, *Att utreda forska och rapportera*, s. 167.

¹⁶ Eva Björkman och Richard Ohlsson, *Research på Internet – använd söktjänster och databaser effektivt*, Stockholm, Liber, 2000, s. 20 ff.

2 Miljömål och miljömålsarbete

2.1 Miljömålsarbete på nationell nivå

Sveriges miljö, natur- och kulturreсурser måste användas på ett sätt som ur ett långsiktigt perspektiv är ekologiskt hållbart. Regeringen och riksdagen har därför satt upp 16 nationella miljömål. Miljömålen anger ett önskvärt framtida tillstånd som ska nås inom en generation.¹⁷

De 16 miljö kvalitetsmålen ska utgöra kärnan i det framtida nationella miljöarbetet. För att strukturera upp miljöarbetet har riksdagen antagit 72 delmål som anger arbetets inriktning och sätter tidsramar för när målen ska vara uppnådda. I takt med att delmål löper ut behöver systemet kompletteras med en ny uppsättning mål. Delmålen måste vara möjliga att följa upp och lätta att kommunicera till de instanser som bidrar till att de uppnås. Miljö kvalitetsmålen och delmålen syftar till att tillvarata fem grundläggande värden. Åtgärder inom miljöområdet bör främja människors hälsa, värna om den biologiska mångfalden och bevara ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga. Det är även viktigt att i största möjliga mån hushålla med befintliga naturresurser, samt tillvarata kulturhistoriska värden.¹⁸

Regeringen har genom att lägga ansvaret för miljömålen på olika myndigheter gjort en tydlig ansvarsfördelning. Av befintliga miljömål ansvarar Naturvårdsverket för 10 miljömål, resterande mål har knutits till den myndighet som har störst kunskap inom det specifika ämnesområdet. Ansvarig myndighet för miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” är Jordbruksverket. Det åligger myndigheten att sköta datainsamling, redovisning av miljömålsarbetets framskridande, utreda ytterligare insatser, samt i sitt arbete alltid verka för att miljömålen ska nås.¹⁹

2002 inrättades miljömålsrådet, ett organ för samråd och samverkan i arbetet med att nå uppställda miljömål. På en årlig basis ska miljörådet överlämna en rapport till regeringen som anger statusen för det nationella miljömålsarbetet. Denna redovisning är tänkt att bland annat innefatta de delmål som uppnåtts. Regeringen ska i sin tur vart fjärde år utvärdera det nationella miljömålsarbetet och avrapportera till riksdagen.²⁰

2.2 Miljömålsarbete på regional nivå

Det åligger länsstyrelsen att med beaktande av rådande läns specifika förutsättningar regionalisera de nationella miljömålen. Delmålen ska tillsammans

¹⁷ Implementering av miljö kvalitetsmål i översiktsplanering - en pilotstudie, Karlskrona, Boverket, 2003 s.7-8.

¹⁸ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 20-22.

¹⁹ http://www.miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsansvariga.php 08-03-28.

²⁰ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 9-10, 14.

med regionala bedömningar av miljömålen innehåll tydliggöra vad som krävs för att miljömålen ska uppnås.²¹

Länsstyrelsen ska verka för ett ökat miljöengagemang i olika samhällssektorer och därigenom skapa större acceptans för miljömålsaspekten vid lokala och regionala beslutandeprocesser. Behöver kommunen stöd med att formulera lokala miljömål och åtgärdsprogram ska länsstyrelsen tillhandahålla underlag för detta arbete.²²

Då miljömål och delmål ska verka som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete måste dessa vara tydliga till sin utformning. Av de 16 miljömålen har jag valt att i detta arbete särskilt behandla miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”.

2.3 Ett rikt odlingslandskap

2.3.1 Ett rikt odlingslandskap, ett nationellt miljömål

Miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” är tänkt att klargöra odlingslandskapets och jordbruksmarkens betydelse ur ett produktionsperspektiv. Här läggs stor vikt vid behovet av åtgärder som stärker och bevarar den biologiska mångfalden, samt befintliga kulturmiljövärden.²³

Odlingslandskapet ska brukas på ett sätt som innebär minimerade miljöeffekter och som samtidigt gynnar den biologiska mångfalden. Försiktighet ska råda gällande introducering av främmande arter och genmodifierade organismer i den svenska landskapsbilden. En annan del av miljöarbetet är att bibehålla genvariationen hos de befintliga domesticerade djur- och växtarterna. I anslutning till miljömålet talas även om vikten av att bevara de biologiska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom traditionell hävd. Krav ställs på ökade resurser till bevarandeåtgärder så att hotade arter och biotoper ej går förlorade.

I dagsläget är det största hotet mot odlingslandskapet det ojämna utnyttjandet av resurser. I områden med intensiv markanvändning är halterna av bekämpningsmedel och konstgödsel höga. I jakten på ekonomisk vinning har specialiserade företag samlat djuruppfödningen i områden som är bäst lämpade för denna verksamhet. I områden som tidigare har haft ett lågt djurbestånd har det skett en ytterligare minskning.

²¹ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 19.

²² http://www.m.lst.se/m/amnen/Skanes_miljomal/Att_arbeta_med_miljomalen/ 2008-03-22.

Här finns en tydlig koppling till den fysiska planeringen samt ekonomiska incitament, då den biologiska mångfalden står och faller med att miljöer med låg kontinuitet av skötsel bibehålls och sköts.²⁴

För att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” har riksdagen antagit sex delmål. Nedan redogör jag för de värden, knutna till det svenska odlingslandskapet, som omfattas av det aktuella miljömålet.

2.3.2 Delmål ängsmarker och betesmarker

Då jordbruksmarken tillhandahåller livsmedel och biologiska råvaror är det viktigt att slå an om dess funktion som naturresurs. Senast år 2010 ska samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Arealen hävdad ängsmark ska utökas med minst 5 000 ha och arealen hävdad betesmark av de mest hotade typerna ska utökas med minst 13 000 ha till år 2010. Omstruktureringar inom jordbruks- och skogsbrukssektorn under det gångna seklet har inneburit att vissa arter blivit vanligare, medan andra blivit mer sällsynta. Äldre brukningsmetoder har skapat gynnsamma förhållanden för en rik biologisk mångfald. Därför är det viktigt att se till att den flora och fauna som växt fram på ängs och betesmarkerna ges tillräckliga förutsättningar för att bestå i dagens högindustriella samhälle.²⁵

2.3.3 Delmål småbiotoper

Regeringen har infört ett delmål som syftar till att bevara småbiotoper i odlingslandskapet.²⁶ Mängden småbiotoper i odlingslandskapet ska bevaras i minst dagens omfattning i hela landet. Senast år 2005 ska en strategi finnas för hur mängden småbiotoper i slättbygden ska kunna öka. I och med att Jordbruksverket år 2004 upprättade en slättbygdsstrategi är denna del av delmålet uppfyllt.²⁷

Andelen småbiotoper i landskapsbilden är inte beständig. Samtidigt som nedläggning av jordbruksmark utarmar landskapsbilden kan åtgärder så som anläggning av våtmark innebära att nya småbiotoper tillkommer. Idag finns inte tillräcklig data om artsammansättningen i det svenska odlingslandskapet för att kunna avgöra om delmålet kommer att nås inom utsatt tid. 2006 inleddes NILS (Nationell inventering av landskapet i Sverige), en flygfotobaserad inventering, tänkt att ge underlag för framtida bedömning av de biologiska värdenas utveckling. Denna inventering ger möjlighet att följa upp hur mängden småbiotoper förändras över tid.

²⁴ Ett ekologiskt hållbart Skåne?, Malmö, Länsstyrelsen i Skåne län, Årsrapport 1998, 1999 s. 28-29.

²⁵ www.miljomal.nu/om_miljomalen/miljomalen/mal16.php 2008-04-12.

²⁶ Implementering av miljö kvalitetsmål i översiktsplanering, Boverket, s.64-65.

²⁷ http://www.miljomal.nu/nar_vi_malen/miljomalen/delmal13.php 2008-04-12.

2.3.4 Övriga delmål

De raser och arter som förknippas med det traditionella svenska jordbrukssamhället är skyddsvärda enligt miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Senast 2010 ska det nationella programmet för växtgenetiska resurser vara utbyggt. Dessutom ska det finnas ett tillräckligt antal individer för att långsiktigt säkerställa bevarandet av inhemska husdjursraser i Sverige. Det generella skyddet för hotade arter återfinns idag under miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”.

Ett jordbruk som drivs i ursprunglig form gynnar inte bara den biologiska mångfalden utan slår även vakt om befintliga kulturmiljövärden i landskapsbilden. Miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” är tänkt att skydda dels kulturbärande landskapselement, dels lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader. Mängden kulturbärande landskapselement som vårdas ska till år 2010 öka med cirka 70 procent.²⁸

Gällande lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader ska det senast år 2005 finnas ett program för hur dessa kan tas till vara.

Riksantikvarieämbetet har upprättat en miljömålsstrategi vilken anger hur arbetet för att bevara, utveckla och bruka den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen bör bedrivas och följas upp. Således har delmålet uppnåtts.²⁹

2.3.5 Ett miljömål i förändring

Miljömålsrådet har i rapporten ”Miljömålen – nu är det bråttom!” föreslagit förändringar avseende de delmål som omfattas av miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Gällande delmålet om ängs- och hagmarker bör detta revideras från målår 2010 till år 2020. Delmålet om småbiotoper bör utgå i den del det inte uppnåtts och istället omfattas av ett nytt delmål om åkerlandskap. Även delmålet om kulturbärande landskapselement föreslås utgå och i framtiden tas in under delmålet om åkerlandskap. Detta delmål är således tänkt att omfatta dels den biologiska mångfalden, dels kulturmiljövärdena i åkermarken. I förslaget till delmålet anges bl.a. att den totala mängden småbiotoper inte får minska samt att mark i slättbygd avsatt för att främja biologisk mångfald ska öka till 80 000 ha.³⁰

I rapporten föreslås att delmålet om växtgenetiska resurser och inhemska husdjursraser bör delas upp i två separata delmål. För övrigt föreslås att ett delmål om ekologisk produktion samt ett delmål om byggnader och bebyggelsemiljöer införs. En av anledningarna härtill är att mångfalden av bygg-

²⁸ http://www.miljomal.nu/nar_vi_malen/miljomalen/delmal13.php 2008-04-12.

²⁹ Se Riksantikvarieämbetets miljömålsstrategi – miljömål inklusive kulturarvet i kust och skärgårdsområden, i anslutning till sjöar och vattendrag samt för lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader, Riksantikvarieämbetet, Återrapportering enligt 2005 års regleringsbrev, 2005.

³⁰ Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådet, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, 2008 s. 179, 185-186.

nader och bebyggelsemiljöer är under förändring. Många ekonomibyggnader har förlorat sin funktion som en del i den agrara produktionen. Delmålet om byggnader och bebyggelsemiljöer innehåller bl.a. regler gällande ekonomibyggnader på jordbruksmark och fäbodan.³¹

Mark som använts för bebyggelse och vägar är i princip omöjlig att återta till odling. Det finns olika orsaker till varför mark bör hållas brukningsbar. Det är viktigt att ha mark i beredskap inför framtida behov så som mat- och bioenergiproduktion. Jordbruksmark har även ett värde för biologisk mångfald, för det öppna landskapet och rekreation.³²

Länsstyrelsen i Skåne län har i ett remissyttrande till miljömålsrådets rapport påtalat att inte bara kvalitén utan även kvantiteten av jordbruksmark torde omfattas av miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Skåne är en expansiv region och ett område där befintlig jordbruksmark är utsatt för hårt exploateringsstryck. Länsstyrelsen i Skåne län menar att högklassig jordbruksmark är i behov av skydd och att denna mark därför bör räknas in under miljömålet ett rikt odlingslandskap. Hushållning med åkermark kan enligt länsstyrelsens mening bl.a. knytas till skyddet av jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion.³³

Den förra regeringen har angett att behovet av mark för produktion av biologiska råvaror kommer att öka. Vid lokalisering av ny infrastruktur och nybyggnation bör hänsyn därför tas till värdefull jordbruksmark. Detta bör ske inom ramen för den fysiska planeringen, genom tillämpning av miljöbalkens allmänna bestämmelser samt genom hushållning med mark och vattenområden.³⁴

2.4 Styrmedel i det kommunala miljömålsarbetet

De av regeringen uppsatta miljömålen anger vad som ska uppnås inom en generation. Kommunerna har till uppgift att anpassa, utveckla och omsätta miljömålen på lokal nivå. ”- *Genom lokala mål och åtgärdsprogram, myndighetsarbete genom bl.a. tillämpning av miljöbalken samt plan- och bygglagen, åtgärder i den egna verksamheten och genom samhällsplaneringen bidrar kommunerna på ett konkret sätt i arbetet med att förverkliga och uppnå dessa mål*”.³⁵

³¹ Miljömålen – nu är det bråttom!, Miljömålsrådet, s. 179, 187.

³² Ett rikt odlingslandskap – underlag för fördjupad utvärdering 2008, Jönköping, Jordbruksverket, rapport 2007:15, s. 59-60.

³³ Remissyttrande över miljömålsrådets fördjupade utveckling av Sveriges miljömål 2008 – Nu är det bråttom, Länsstyrelsen Skåne län, yttrande den 23 juni 2008, s. 6-7.

³⁴ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 328.

³⁵ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 343.

En kommun kan använda sig av styrmedel för att nå uppställda resultatkrav.³⁶ Ekonomiska styrmedel i form av skatter/avgifter och bidrag/subventioner används frekvent. Ekonomiska incitament fungerar som påverkansfaktor på såväl hela sektorer, som på individnivå. Förutom frivilliga styrmedel finns rättsliga styrmedel som förbud och påbud. Till gruppen styrmedel räknas även åtgärder som utbildning, rådgivning och forskning.³⁷

Det nationella miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” är detsamma för alla kommuner, men för att nå målet finns det ett flertal tillvägagångssätt.

Rättsliga styrmedel är av tradition det främsta medlet för att avhjälpa miljöproblem och nå uppsatta miljömål. Lagstiftningsförfarandet möjliggör specifik och riktad styrning. Nedan redogör jag för plan- och bygglagstiftningen och miljölagstiftningen, de två centrala regulatoriska styrmedel kommunen har att tillgå för att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Regeringen har angett att miljömålsstrukturen bör göra det möjligt att introducera styrmedel efter deras förutsättningar att kunna bidra till att miljömålen nås på kort såväl som lång sikt. Generella ekonomiska eller andra styrmedel kan utformas för att uppnå flera miljömål eller delmål samtidigt.³⁸

Incitament behövs för att fler aktörer ska engagera sig och ha möjlighet att förvalta och utveckla gemensamma resurser. Ett flertal initiativ har tagits på internationell nivå för att främja en hållbar utveckling. Bland annat har ekonomiska styrmedel så som miljöersättningar införts inom EU. Miljöersättning bygger på frivilliga åtaganden och är tänkt att skapa förutsättningar för ett hållbart brukande.³⁹ Jag kommer under stycke 2.8. att diskutera åtgärder på gemenskapsrättslig nivå, vilka inverkar på det svenska miljömålsarbetet.

2.5 PBL, reglering av markanvändning

2.5.1 Strukturer för plan- och bygglagstiftningen

Regeringen menar att miljö kvalitetsmålen och delmålen ska utgöra utgångspunkt för berörda myndigheter på lokal och regional nivå i samband med prioriteringar och avvägningar vid bedömningar enligt plan- och bygglagen samt miljöbalken.⁴⁰ Införande av miljömål har inneburit ökade krav på miljöhänsyn för kommunala beslutsfattare i markanvändningsfrågor. Miljömålsaspekten är tänkt att genomsyra den kommunala verksamheten och dess beslutsfattande instanser. Miljö målet ”Ett rikt odlingslandskap”, har aktualiserat frågan om hur resurser i mark och vattenområden ska användas och bebyggelsemiljön utformas för att detta mål ska nås? Frågor rörande markanvändning och utformning av bebyggelsemiljön hör till samhällsplanering-

³⁶Dahl Anne, *Styrmedel för ett miljöanpassat och uthålligt jordbruk*, Stockholm, Naturvårdsverket, 1997, s. 9.

³⁷Dahl, *Styrmedel för ett miljöanpassat och uthålligt jordbruk*, s. 7.

³⁸ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 231-233.

³⁹ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 318 ff.

⁴⁰ Prop. 2004/2005:150, *Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag*, s. 345.

en och beslutas på kommunal nivå. Därför finns det starka band mellan miljömålsarbetet och den fysiska planeringen.

När naturresurser tas i anspråk uppstår ibland komplikationer i form av intressekonflikter. Det kan finnas ett samhälligt intresse av att använda en bit mark till ett visst ändamål, samtidigt som markägaren har helt andra planer för samma bit mark.⁴¹ I det fall det föreligger oförenliga önskemål om markanvändning måste lagstiftningen ge svar på vilket intresse som ska ha företräde. Regler rörande planering och byggande återfinns i plan- och bygglag (1987:10). PBL härrör från 1987 och flertalet bestämmelser i denna lag har sin ursprungliga utformning. Plan och bygglagstiftningen syftar till att behandla planeringsaspekten i en markanvändningsfråga.⁴²

Det svenska regelverket anger att planering av framtida markanvändning i en kommun kan ske såväl översiktligt som detaljerat.⁴³ Det är endast kommunen som kan anta planer enligt PBL. Den fysiska planeringen är således en kommunal angelägenhet.⁴⁴

Kommunens markanvändning fastställs i planform. En planläggning i kommunal regi garanterar allmänhetens insyn i och inflytande över planprocessen. Dessutom ges kommunen ett utökat beslutsunderlag. Genom ett planläggningsförfarande sker en samlad bedömning av mark- och vattenanvändningen och här sätts ramarna för framtida bygglovsärenden.⁴⁵

Planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning. Nedan kommer jag därför endast att redogöra för de två vanligaste planformerna, d.v.s. översiktsplaner och detaljplaner.

2.5.2 Översiktsplan

Tanken bakom gällande miljömål är att kommunen ska integrera dessa redan i planeringsprocessen. En viktig del av miljöarbetet på lokal nivå är att genom fysisk planering sträva mot en hållbar utveckling. I den kommunala översiktsplaneringen konkretiseras ofta kommunens strategiska hållbarhetsarbete.⁴⁶

Enligt lag måste varje kommun upprätta en översiktsplan som behandlar kommunens framtida mark- och vattenområdesanvändning. Översiktsplaner ska hållas ajour och måste därför kontinuerligt uppdateras.⁴⁷

Minst en gång per mandatperiod ska kommunen bedöma huruvida rådande översiktsplanen är aktuell. En översiktsplan ger en samlad bild över den

⁴¹ Barbro Julstad, *Fastighetsindelning och markanvändning*, tredje upplagan, Stockholm, Nordstedts juridik AB, 2005, s. 11, 16-17, 19.

⁴² Julstad, *Fastighetsindelning och markanvändning*, s.12.

⁴³ Julstad, *Fastighetsindelning och markanvändning*, s. 12.

⁴⁴ Per Rosén, Karnov – Sveriges lagsamling med kommentarer, kommentar till plan och bygglag 1987:10, Stockholm, Thomson fakta, band 1, 2007/2008, s. 938.

⁴⁵ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002- års revidering, Kalmar, Boverket, 2002, s. 7 och 12.

⁴⁶ Miljöinriktad fysisk planering, Karlskrona, Boverket och Naturvårdsverket, 2000, s. 39.

⁴⁷ Bergil Calle m fl. *Mark, människa, miljö*, fjärde upplagan, Göteborg, Göteborgs universitet, Institutionen för tillämpad miljövetenskap, 2004, s.136.

lokala utvecklingen och verkar som underlag samt vägledning i den kommunala beslutsprocessen. 4:1 PBL ger en uttömmande redogörelse för översiktsplanens materiella innehåll. En översiktsplan ska ange alla allmänna intressen som kan bli berörda vid en framtida realisation av planen.

En översiktsplan ska innehålla en tydlig redovisning av miljö- och riskfaktorer. På så sätt kan kommuner på ett tidigt stadium av planprocessen ta del av statens syn på hälsa och säkerhet. Hänvisningen i 2:1 PBL medför att även bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB innefattas.⁴⁸

En översiktsplan ger information till utomstående myndigheter och enskilda om vilka intressen och anspråk som riktas mot ett visst område.

Vid kommunal planering av tätortsutbyggnad eller större förändringar i rådande infrastruktur bör kommunen ta stor hänsyn till odlingslandskapet och undvika åtgärder som påtagligt skadar dessa miljöer. En kommun kan i en översiktsplan tydligt markera att mark i kommunal ägo ska bedrivas så att den biologiska mångfalden och de kulturella värdena bevaras i odlingslandskapet. I översiktsplaneringen finns det möjlighet att precisera områden med värden som kräver särskild hänsyn och därigenom ge dessa ett förstärkt skydd.⁴⁹

Översiktsplanen är ett viktigt instrument för att samordna statliga och kommunala intressen i den fysiska planeringen. Översiktsplanen visar kommunens politiska viljeinriktning för den framtida planeringen och byggandet. För att allmänheten ska kunna ta del av den kommunala utvecklingen sker samråd med bland annat allmänheten och berörda myndigheter. Därefter måste planen ställas ut för granskning innan den får antas av kommunfullmäktige. Denna omfattande process av möjligt medborgarinflytande anses ge planen en demokratisk förankring. Under stycke 2.6.4 diskuterar jag vidare om allmänhetens roll i planprocessen.

Översiktsplaner har en vägledande funktion och är aldrig bindande. De är tänkta att ge en indikation på var bebyggelse ska komma till stånd. Därför kan beslut tas enligt PBL eller annan lagstiftning som inte överensstämmer med aktuella översiktsplaner. I realiteten är det dock ovanligt att detta sker. Kommunen måste bedöma om det finns några beaktansvärda riksintressen och/eller beaktansvärda allmänna intressen som berörs av kommunens framtida expansion. I så fall ska dessa intressen särskilt anges i översiktsplanen.⁵⁰

En översiktsplan behandlar planering och därför bör denna typ av dokument endast innehålla de större och strukturellt betydelsefulla dragen i mark- och vattenanvändningen. Då översiktsplaner är generella finns det många gånger

⁴⁸ Rosén, Karnov – Sveriges lagsamling med kommentarer, kommentar till plan och bygglag 1987:10, s. 939-940.

⁴⁹ Miljöinriktad fysisk planering, Boverket och Naturvårdsverket, s. 87.

⁵⁰ Proposition 1985/86:1 Ny plan- och bygglag, s. 121-123.

ett behov av att precisera framtida exploatering och markanvändning i ett visst område. Detta kan göras genom en detaljplan.⁵¹

2.5.3 Detaljplan

För att reglera utformningen och genomförandet av större förändringar i landskapsbilden upprättas i normalfallet en detaljplan. Detaljplaner antas med bindande verkan och upprättas främst för att underlätta bygglovsprövningar. Detaljplanen utgör ramen för de förändringar som får göras inom det utpekade området.⁵² Vid upprättandet av en detaljplan erhålls en fullständig rättslig reglering av markanvändningen och bebyggelsen inom en begränsad del av kommunen. Genom detaljpaneläggning ger kommunen besked om önskad mark- och/eller vattenanvändning i ett område samtidigt som kommunen skaffar sig rättsliga medel att förverkliga dessa önskemål.⁵³

Det kommunala planmonopolet återfinns i 5:1 PBL och innebär att det är kommunen som beslutar om upprättande av detaljplan. En detaljplan måste upprättas vid uppförande av ny sammanhållen bebyggelse samt i de fall då enstaka byggnad antingen kommer att medföra betydande inverkan på omgivningen eller placeras i ett område med förhöjd efterfrågan på mark.^{54 55}

5:1 PBL tar sikte på aktiva kommunala insatser i form av stadsförnyelse eller upprustning av bebyggelse. Det finns ingen reglering för hur många byggnader som behövs för att bebyggelsen ska ses som sammanhållen. Vid en bedömning huruvida detaljplanekravet är uppfyllt bör såväl den avsedda åtgärdens omfattning, som åtgärdens inverkan på den omgivande miljön beaktas.⁵⁶ Det finns ännu inga lagstadgade regler om när en detaljplan får användas.⁵⁷ Vid bygglovsprövningar utom plan bedöms åtgärdens lämplighet i förhållande till reglerna i 2-3 kap. PBL, samt 5 kap. MB.

En byggnadsåtgärds tillåtlighet är förutom detaljplanen, beroende av åtgärdens förenlighet med övriga bestämmelser. Markanvändning som godkänts i detaljplan kan således förhindras om den strider mot direktiv eller annan lagstiftning.⁵⁸

De senaste årens ökade miljöhänsyn, upprättade miljömål och uttalanden på regeringsnivå om att ”den fysiska planeringen ska ses som ett led i en samlad politik för en hållbar utveckling”, innebär inte att kommunen fritt kan införa bestämmelser i detaljplanen så länge de syftar till att nå uppsatta mål. I detalj-

⁵¹ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, s. 12-13.

⁵² Bergil m fl., *Mark, människa, miljö*, s.136.

⁵³ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, s. 16.

⁵⁴ Bergil m fl., *Mark, människa, miljö*, s.136.

⁵⁵ Begreppet bebyggelse i 5:1 PBL och 1:6 PBL har samma innebörd och omfattar enskilda byggnader, parker, vägar och andra anläggningar.

⁵⁶ Rosén, Karnov – Sveriges lagsamling med kommentarer, kommentar till plan och bygglag 1987:10, s. 943-944.

⁵⁷ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, s. 13.

⁵⁸ JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 333.

planeprocessen ska kommunen även fortsättningsvis rätta sig efter de ramar för detaljplaneutformning som återfinns 5 kap. PBL.⁵⁹ 5 kap. 8 § anger vad som får regleras i en detaljplan.

Av PBL: s regler framgår att detaljplaneutformningen styrs av ett tydlighetskrav. En detaljplan ska ge ett klart svar på hur planen reglerar miljön. Dock får planen inte vara mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till planens syfte.⁶⁰ Vid denna bedömning spelar tidsfaktorn in. Är planen tänkt att behandla ett områdes långsiktiga utveckling bör detaljstyrningen vara sparsam. Handlar det om ett aktuellt projekt kan det bli nödvändigt med en hög detaljeringsgrad. För att tydlighetskravet ska vara uppfyllt måste en detaljplan uppge markanvändning, exploateringsgrad, planerad kommunikation och serviceinrättningar, genomförandetid, samt eventuell utformning av bostadsområden.⁶¹

2.5.4 Miljökonsekvensbeskrivning

EG direktiv 2001/42/EG- om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan infördes som ett led i gemenskapsrättsligt försök att utöka miljötänkandet vid samhällsplanering. Direktivet syftar till att främja en hållbar utveckling genom att slå vakt om miljöhänsynen vid utformning samt antagande av planer och program. Införandet av direktivet har lett till att kraven i miljöbalken, samt plan- och bygglagen avseende miljöeffekter skärpts.⁶²

Huvudregeln gällande miljökonsekvensbeskrivningar återfinns i miljöbalkens 6 kap. Enligt 6 kap. 3 § MB syftar en miljökonsekvensbeskrivning till att klargöra vilka direkta/indirekta miljöeffekter som kan uppstå till följd av ett projekt eller uppförandet av en planerad verksamhet. Den som söker tillstånd för miljöfarlig verksamhet måste enligt 6 kap. 7 § MB upprätta en miljökonsekvensbeskrivning innehållande beskrivning av verksamhetens lokalisering, utformning och omfattning. Alternativa lokaliseringar måste diskuteras, samt vad som händer om åtgärderna ej kommer till stånd.⁶³ En MKB ska ange åtgärdens inverkan på närmiljön. Det vill säga människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser.⁶⁴

⁵⁹ PM om bestämmelser i detaljplan – Vad är möjligt och lämpligt att reglera, Boverket, 2006, s. 8.

⁶⁰ Se RÅ 2001 not. 44.

⁶¹ Boken om detaljplaner och områdesbestämmelser, Boverket, s.16.

⁶² Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning, Huskvarna, Boverket, 2006, s. 9-13.

⁶³ I MÖD 2002 SM 4 behandlades en ansökan om etablering av vindkraftverk. Miljööverdomstolen slog fast att en tillräcklig MKB är en processförutsättning. Miljööverdomstolen angav att föreligger brister enligt kraven i 6 kap. MB kan domstolen inte ta upp bolagets ansökan till prövning.

⁶⁴ Bostadsbyggandet i planeringen, Hässleholm, Boverket, 2002, s. 19-20.

Gällande plan- och bygglagen skiljer sig reglerna rörande miljökonsekvensbeskrivningar från miljöbalkens regleringar. Detta för att anpassa beskrivningarna efter planprocessen.⁶⁵

I PBL ställs såväl processuella som innehållsmässiga krav på en miljöbedömning. I de fall en detaljplan medger en användning av mark, byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark, vatten och andra resurser ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5:18 PBL upprättas. Detta innebär att om planläggning kan ha betydande effekt för de allmänna intressena i 3-4 kap. MB så ska en MKB upprättas som en del av en utvidgad utredning. Faktorer som planens beskaffenhet och områdets känslighet, samt användbarhet kan spela en väsentlig roll för bedömningen. Om en kommun kommer till den slutsatsen att en MKB inte behöver upprättas bör motiveringen till detta beslut att tas med i planbeskrivningen.⁶⁶

Utformningen av 5:18 PBL visar på att lagstiftaren har ansett att miljökonsekvensbeskrivningar är överflödiga vid ordinär påverkan på allmänna intressen.⁶⁷ Boverket däremot är av en annan uppfattning och menar att upprättandet av översiktsplaner når upp till gränsen för betydande miljöpåverkan och att planprocessen vid översiktsplanering därför alltid ska innefatta en miljökonsekvensbeskrivning. Vid upprättande av detaljplaner åligger det enligt Boverkets mening den enskilda kommunen att bedöma huruvida planen kan antas leda till betydande miljöpåverkan. Ett jakande svar innebär att miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas.⁶⁸ Miljöbedömningen ska utföras i samband med utarbetandet av en plan. Då miljöbedömningen är att se som en del av planprocessen är kommunens ställningstagande i behovsbedömningen inte överklagbart. En kommuns beslut att anta en plan är däremot överklagbart. Enligt en allmän princip ska det organ som prövar ett överklagande från en enskild i normalfallet inte ändra på kommunala ställningstaganden gällande kommunal utbyggnad. Vid överklaganden inriktas prövningen istället på beslutens laglighet.⁶⁹

En MKB ska fungera som bedömningsmaterial i planprocessen och måste därför ge en samlad bild av den påverkan ett genomförande av planen kan innebära för ovan angivna intressen. För övrigt ska en MKB innehålla alternativ för riskminimering och redogöra för konsekvenserna av att planen inte genomförs. Då miljökonsekvensbeskrivningar är en del av beslutsunderlaget kan brister i denna analys leda till att en antagen detaljplan upphävs.⁷⁰ Genom att beskriva miljöeffekterna av en detaljplaneläggning ges medborgarna mer inflytande och delaktighet i ovan angivna process.⁷¹

⁶⁵ Thomas Kalbro, *Markexploatering - juridik, ekonomi, teknik och organisation*, andra upplagan, Stockholm, Nordstedts juridik AB, 2002, s. 197.

⁶⁶ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, s. 22-23.

⁶⁷ Boken om MKB för detaljplan, Kristianstad, Boverket, 2000, s. 10.

⁶⁸ Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen, Boverket, s. 11-13.

⁶⁹ SOU 2003:70 Miljöbedömningar avseende vissa planer och program, s. 39, 107.

⁷⁰ Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, s. 23.

⁷¹ Bostadsbyggandet i planeringen, Boverket, s. 19-20.

2.5.5 Framtida plan och bygglagstiftning

Sen PBL:s tillkomst har konkurrensen om mark- och vattenområden ökat och samhällsutvecklingen har kommit att präglas av hållbarhetsaspekten. EU-medlemskapet har inneburit att mellanstatliga direktiv gällande planering och byggande har blivit tillämpliga i Sverige. Ett intensifierat miljötänkande har medfört såväl nationella som internationella regleringar inom detta område. Idag är de politiska kraven på god miljö och god fysisk planering mer framstående än 1987. Regelverket måste anpassas efter de samhälliga förutsättningarna och den praxis som utvecklats inom området. Därför initierade den förra regeringen en översyn av plan- och bygglagens bestämmelser. I SOU 2005:77 poängteras vikten av att stärka plan – och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling.⁷²

Den nuvarande regeringen har initierat en ny översyn av PBL. Byggprocessutredningen har fått i uppdrag att förenkla och förtydliga de regler som styr den fysiska planeringen och vissa byggrelaterade frågor. Under sommaren 2008 överlämnades SOU 2008:68 till miljödepartementet. Utredningen berör främst privata aktörers rätt att initiera ett detaljplaneförfarande. Utredningen föreslår inga förändringar av bestämmelserna gällande utformning av en plan eller dess innehåll. Lagstiftningsåtgärderna föreslås träda ikraft den 1 april 2010.⁷³

2.6 Miljölagstiftning

2.6.1 Strukturer för miljölagstiftningen

Inom den svenska miljörätten har lagstiftaren valt att skilja på rättsliga och ekonomiska styrmedel. Upptäcks ett miljöproblem kan regulatoriska styrmedel så som förbud eller administrativ förprovning sättas in. Lagstiftaren har även möjlighet att använda sig av ekonomiska styrmedel så som investeringsstöd för att få till en förändring i människors handlingsmönster.⁷⁴

I mitten på 1990-talet skedde regleringar för att tillmötesgå samhälleliga krav på ökad miljöhänsyn. Miljölagstiftningen samlades i en separat balk, tänkt att utgöra en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. I dess inledande paragraf poängteras skyddet av värdefulla natur- och kulturmiljöer, samt den biologiska mångfalden.⁷⁵

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. Befintliga bestämmelser kan användas som ett verktyg för att nå uppsatta miljömål. Regelverket är så uppbyggt att fokus ligger på resultat och målstyrning, inte

⁷² SOU 2005:77 Får jag lov? – Om planering och byggande, s. 145, 151, 197-198.

⁷³ SOU 2008: 68 Bygg – helt enkelt, s. 11, 17.

⁷⁴ Westerlund, *Aktuell miljörättsteori - utveckling och problem*, 2000, s. 12-13, 16.

⁷⁵ Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier, s. 12.

detaljreglering.⁷⁶ Vid tillämpning av miljöbalken är miljömålen tänkta att ge vägledning beträffande innebörden av begreppet ”en hållbar utveckling”. Då miljömålen är politiska hänvisar domstolar sällan till dessa i sina domslut. Miljöbalken bygger på principer om försiktighet och innehåller bestämmelser om hänsyn. Gällande hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken sker en avvägning mellan uppställda miljökrav och den nytta som de uppställda miljökraven medför. Miljöbalkens regler om biotopskydd och naturreservat syftar till att skydda den biologiska mångfalden.⁷⁷ Generellt går att säga att de styrmedel som återfinns i miljöbalken kräver detaljerade lagregleringar och tillsynsmöjligheter som garanterar systemets funktionalitet.⁷⁸

2.6.2 Miljöbalkens hänsynsregler

Varje kommun ska se till att beslut som rör planer och tillstånd korresponderar med gällande bestämmelser om hushållning av mark och vatten i såväl 2 och 3 kap. PBL som 3 och 4 kap. MB. Gällande användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska denna överensstämma med rådande riktlinjer om långsiktigt god hushållning.

I miljöbalken 3 och 4 kap. återfinns bestämmelser som syftar till att främja en god hushållning med befintliga naturresurser. Hushållning handlar om ett ändamålsanpassat utnyttjande av areella och fysiska resurser så att de används till det de är mest lämpade för. Inom hushållningsbegreppet faller även skydd av goda produktionsförhållanden, bevarande av natur- och kulturvärden samt att inte överskrida gränsen för vad de naturliga systemen klarar av ur belastningssynpunkt. En bättre hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö kan nås genom varsamt brukande av mark och vattenområden, en miljöanpassad fysisk planering samt åtgärder som syftar till att skydda särskilt värdefulla miljöer.⁷⁹

Genom en hänvisning i 2 kap. 1 § PBL blir miljöbalkens hushållningsregler gällande mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt tillämpliga på beslut enligt PBL. I enlighet med 5 kap. 3 § 2 st. MB ska kommunen vid planering och planläggning iaktta uppsatta miljö kvalitetsnormer. I övrigt gäller miljöbalken och plan- och bygglagen parallellt. Beslut enligt PBL kan inverka på, men ej hindra en prövning enligt MB. Huvudregeln i 16 kap. 4 § MB anger att tillstånd och dispenser inte får strida mot gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

2.6.3 7 kap. miljöbalken

Bestämmelserna i 7 kap. MB syftar till att skydda utvalda områden mot yttre påverkan. För bevarande av större naturområden är naturreservat den mest

⁷⁶ Prop. 2004/2005:150, Svenska miljösmål - ett gemensamt uppdrag, s. 233.

⁷⁷ Vägval för miljön - hur styr vi rätt?, Taberg, Länsstyrelsen i Skåne Län, årsrapport 2006, 2006, s. 10-11.

⁷⁸ Westerlund, *Aktuell miljö rättsteori - utveckling och problem*, 2000, s. 12-13, 16.

⁷⁹ Företagarhandboken – Miljö-Miljö och Hälsa -Avsnitt Svenska miljösmål.

effektiva skyddsformen. Enligt 7 kap. 4 § MB finns det fem legitima skäl för att bilda naturreservat. Ett område får förklaras naturreservat för att bevara den biologiska mångfalden, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer och sörja för det mänskliga behovet av friluftsliv. Naturreservat får även bildas i syfte att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla natur- eller livsmiljöer för skyddsvärda arter. Rätten att bilda naturreservat delas mellan länsstyrelsen och Sveriges kommuner. Av hela den yta som skyddas enligt miljöbalkens regelverk består 85 procent av naturreservat.

Genom beslut enligt 7 kap. 9 § MB kan ett kulturresevat bildas i syfte att bevara ett värdefullt kulturpräglande landskap. Här omfattas natur- och kulturvärden inklusive byggnader, lämningar, marker samt kunskap och traditioner. För så väl ett kulturresevat som ett naturreservat ska en skötselplan upprättas. En skötselplan anger vilka åtgärder som är tillåtna inom reservatet. Fornlämningar skyddas enligt kulturminneslag (1988:950).

Enligt 7 kap. 11 § MB kan ett mark- eller vattenområde som utgör livsmiljö för hotade växt- och djurarter eller som annars är särskilt skyddsvärt förklaras utgöra biotopskyddsområde. Inom ett biotopskyddsområde får inte verksamheter bedrivas eller åtgärder vidtas som skadar naturmiljön. Föreligger särskilda skäl kan dispens utfärdas. I enlighet med 5 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska sådana mark- och vattenområden som anges i förordningens bilaga 1 utgöra biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § MB. Exempel på områden som kan omfattas av biotopskydd är alléer och odlingsrösen i jordbruksmark.

2.6.4 Kompensationsåtgärder

16 kap. 9 § 3 p. MB anger att tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet för sökanden att utföra alternativt bekosta åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamhet medför. Syftet med ovan nämnda lagrum är att den som vill hålla på med verksamheter som innebär stor miljöpåverkan måste vara beredd att bekosta eller utföra en miljöförbättrande motprestation. Om en åtgärd anses påtaglig skada ett ur allmän synpunkt värdefullt natur- eller kulturområde är 16 kap 9 § 3 p. MB inte tillämplig. En ansökan ska i detta fall avslås.

Kompensationsåtgärder är ett verksamt och viktigt styrmedel för att bevara allmänna intressen och artrikedomen i landskapsbilden. Länsstyrelsen i Skåne län anger i sin årsrapport för år 2006 att en frekvent användning av regleringen i 16 kap. 9 § 3 p. MB vid exploateringsverksamhet kan bidra till att bl.a. nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Länsstyrelsen anser att då exploatering medför att småbiotoper förloras bör kompensationsåtgärder vidtas.⁸⁰

⁸⁰ Vägval för miljön - hur styr vi rätt?, Länsstyrelsen i Skåne Län, s. 25-26.

Kompensationsåtgärden behöver inte exakt motsvara den tänkta åtgärden. Det vill säga tas en våtmark i anspråk för verksamhetsändamål behöver verksamhetsutövaren inte bekosta uppförandet av en våtmark någon annanstans inom kommunen.⁸¹ Då dispenser och tillstånd riktar sig till den som lämnat in ansökan är kompensationsystemet verksamt så länge mark inte byter ägare. Kompensationshandlingar bör omvandlas till skriftliga dokument. En kompensationsåtgärd kan därför även ha formen av ett naturvårdsavtal. Ett naturvårdsavtal kan utformas så verksamhetsutövaren ansvarar för efterbehandlingen av ett visst område då verksamheten upphört. Naturvårdsavtal upprättas av Länsstyrelsen och garanterar kompensationshandlingens fortlevnad även efter ägarbyte. Genom inskrivning i fastighetsregistret följer avtalet fastigheten och inte ägaren.

År 2005 hade i Skåne kompensationsåtgärder motsvarande 100 hektar genomförts. I Länsstyrelsens rapport nämns det faktum att åtgärder som är värdefulla ur naturvårdssynpunkt inte brukar bli så kostsamma ur en ekonomisk aspekt.⁸²

2.6.5 Medborgardialog i miljöfrågor

För att säkerställa allmänhetens rätt till miljöinformation och deltagande i utarbetandet av planer och program som inverkar på miljön har Sverige antagit Århuskonventionen. Samma frågor regleras i två EU-direktiv. Konventionen tillsammans med direktiven syftar till att skapa ett fungerande miljöarbete där medborgarsamverkan är ett viktigt inslag i beslutsprocessen.^{83 84}

Medborgardialogen ger kommuninvånarna ett forum för diskussion och en möjlighet att påverka den kommunala utvecklingen. Att involvera kommuninvånarna i hållbarhetsarbetet skärper legitimiteten hos detta arbete. En väl fungerande medborgardialog skapar förståelse och engagemang hos kommuninvånarna. Om kommuninvånare informeras om och aktivt deltar i hållbarhetsarbetet är det lättare att få kommuninvånarna att ta till sig och acceptera de förändringar, både på det individuella och på det generella planet, som krävs för att nå miljömålen.⁸⁵

⁸¹ Ett exempel härvid kan tas från Stockholms län: Som kompensationsåtgärd för förlorad naturmark och grönsamband vid bebyggelse i Gubbängen föreslogs en nyplantering vars artsammansättning sågs som ekologiskt värdefull.

http://www.planer.sbk.stockholm.se/httpdocs/dir5/sub165/2004-08313.Miljokonsekvensbeskrivning_SDp_Planskede.nbcvaxxx.pdf 2008-01-17.

⁸² Vägval för miljön - hur styr vi rätt?, Länsstyrelsen i Skåne Län, s. 25-26.

⁸³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EEG om allmänhetens tillgång till miljöinformation, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön.

⁸⁴ Proposition 2004/05:65 Århuskonventionen s. 1.

⁸⁵ Hållbarhetens lokala horisont - Forskning om kommuners arbete med miljö och hållbar utveckling, Naturvårdsverket, rapport 5674, 2007, s. 66-67.

2.7 Gemenskapsrätten och miljömålen

2.7.1 Styrmedel på gemenskapsrättslig basis

Genom Sveriges medlemskap i EU har den nationella miljölagstiftningen kompletterats av en del gemenskapsrättsliga institut, så som regler rörande miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar.⁸⁶ Till följd av olika EG-direktiv har kraven på den svenska miljöhänsynen skärpts. I sitt miljöarbete måste kommunen förhålla sig till de regler som antagits av gemenskapen.⁸⁷

På gemenskapsnivå används främst två typer av marknadsbaserade styrmedel. Till gruppen prisreglerade åtgärder räknas skatter vars syfte är att höja priser och skatterelaterade incitament vars syfte är att sänka priser. Den andra typen av marknadsbaserade styrmedel verkar på kvantiteten. Till denna grupp styrmedel räknas utsläppsrätter. Vid en jämförelse mellan lagstiftande åtgärder och marknadsbaserade åtgärder ger den senare gruppen styrmedel följande fördelar: Det ges en möjlighet att integrera externa kostnader i slutpriset. Företagen ges större handlingsutrymme att uppnå målet och minska kostnader för att anpassa sig till systemet. Företagen blir mer benägna att investera i ny teknik för att minska sin miljöpåverkan. I dag används marknadsbaserade styrmedel bl.a. för att skydda den biologiska mångfalden. Ett system för "habitat banking", dvs. handel med färdiga kompensationsåtgärder håller på att växa fram inom gemenskapen. Kompensationsåtgärder-
nas funktion inom miljöområdet diskuteras närmre under stycke 2.5.3.⁸⁸

Styrmedel är en klart verksam påverkansfaktor i det kommunala miljömålsarbetet. Ekonomiskt stöd tillåter kommunerna att bibehålla hävden av Sveriges slåttervallar, samt upprätthålla jordbruksproduktionen i skogs- och mellanbygder.⁸⁹ Åtgärder för bevarande av den biologiska mångfalden bekostas delvis av EU-bidrag.⁹⁰

2.7.2 CAP

EU: s gemensamma jordbrukspolitik CAP (Common Agricultural Policy) har angett att ett miljöanpassat och uthålligt jordbruk är ett gemenskapsrättsligt mål. I syfte att nå detta mål har EU genomfört marknadsregleringar och strukturpåverkande åtgärder. EU: s jordbrukspolitik har en viktig inverkan på hur Sveriges lantbrukare förvaltar landskapet. Bönder inom gemenskapen har kunnat kvittera ut arealbidrag i de fall de lagt produktiv mark i träda. Arealersättning har kompenserat jordbrukarna för sänkta priser till följd av

⁸⁶ Annika Nilsson, *Introduktion till EU:s miljö rätt*, andra upplagan, Estland, Santérus förlag, 2005, s. 73.

⁸⁷ SOU 2005:77 Får jag lov? – Om planering och byggande, s. 151.

⁸⁸ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28191.htm>, 080107.

⁸⁹ Dahl, Styrmedel för ett miljöanpassat och uthålligt jordbruk, s. 22-23.

⁹⁰ Vägval för miljön - hur styr vi rätt?, Länsstyrelsen i Skåne Län, s. 23.

marknadsutjämnande åtgärder. Jordbrukare i områden med ogynnsamma förhållanden för odling har erhållit stöd. Ovan nämnda åtgärder har till syfte att dels minska produktionen dels minska intensiteten i produktionen.⁹¹

I förhållande till EU: s andra medlemsländer har Sverige en liten andel jordbruksmark. Skåne är det län som är mest jordbruksdominerat. Ungefär halva Skånes areal består av jordbruksmark.⁹²

EU: s jordbrukspolitik har en viktig inverkan på hur Sveriges lantbrukare förvaltar landskapet. Det behövs strukturförändringar för att bevara den biologiska mångfalden inom jordbrukssektorn, då vissa inom CAP beslutade stödåtgärder direkt motverkar ett effektivt miljöarbete.

2.7.3 EU: s miljöhandlingsprogram

EU: s miljöhandlingsprogram lägger målen för den gemenskrätsrättsliga miljöpolitiken och anger den riktning arbetet ska ha för att nå de uppsatta målen. EU: s sjätte miljöhandlingsprogram löper mellan 2002 och 2012.⁹³

Detta program slår fast att gemenskrätslänternas nationella lagstiftningar inom miljöområdet inte är tillräckliga för att möta dagens och morgondagens miljöutmaningar. Gemenskrätslänternas miljöarbete kan inte endast vila på lagstiftningen, utan måste tas ett steg längre. Miljöhandlingsprogrammet föreslår att följande fem strategiska åtgärdsområden ska prioriteras: förbättring av gällande lagstiftning, integrering av miljöhänsyn i den politiska sektorn, samverka med marknaden, öka medborgarnas inflytande över beslutsprocessen, samt öka miljöhänsynen vid beslut om fysisk planering och markanvändning. För varje ovan nämnda område har särskilda åtgärder tagits fram. Gällande förbättring av lagstiftningen föreslås åtgärder i form av en utvärdering av gemenskrätslänternas lagstiftning, samt ökad frekvens av EG-domstolsbeslut. Inom området för fysisk planering och markanvändning föreslås åtgärder som att främja utbytet av kunskap och erfarenheter om hållbar planering, samt samhällsutveckling. Andra insatser som diskuterades i detta sammanhang var stimulering av miljöåtgärder inom jordbrukssektorn och införa hållbar planering som en faktor i gemenskapens regionalpolitik.⁹⁴

2.7.4 Life, samfinansierade miljöåtgärder

Life + gäller under perioden 2007 till 2013 och är ett instrument för samfinansierade miljöåtgärder inom gemenskapen. Det ursprungliga Life-programmet skapades i syfte att bidra till utvecklingen, genomförandet och anpassningen av gemenskapens politik och lagstiftning på miljöområdet.

⁹¹ Dahl, Styrmedel för ett miljöanpassat och uthålligt jordbruk, s. 13 ff.

⁹² Landsbygdsprogram för Sverige 2007- 2013, Stockholm, Regeringskansliet, 2008, s. 10-11.

⁹³ http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_1761.aspx 080107.

⁹⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/128027.htm>, 080107.

Tanken är att miljöaspekten på sikt ska komma att beaktas även inom andra politikområden och vara ett steg på vägen mot en hållbar utveckling inom unionen. Life delas in i tre följande temaområde: Life-Natur, Life-Miljö och Life-Tredje land. Medlemsländerna föreslår nationella projekt av gemenskapsintresse som knyter an till dessa temaområden. Inom ramen för Life-Miljö finns det bl.a. möjlighet att finansiera projekt som är inriktade på prioriteringar enligt det sjätte miljöhandlingsprogrammet.⁹⁵

2.7.5 Sveriges landsbygdsprogram

Varje stat inom EU har ett landsbygdsprogram. De nationella programmen måste godkännas av gemenskapen innan de träder i kraft. Nuvarande program löper under perioden år 2007 till år 2013. Landsbygdsprogrammet syftar till att främja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Inom landsbygdsprogrammet kan, enligt förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, miljöersättning utgå för åtgärder så som vallodling, bevarande av slätterängar samt bevarande av natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet. Den som anlägger och restaurerar våtmarker, alternativt restaurerar fodermarker kan söka stöd för miljöinvesteringar.⁹⁶ Inom landsbygdsprogrammet ges möjlighet att genomföra åtgärder föreslagna i Jordbruksverkets slättbygdsstrategi samt erhålla ersättning för restaurering och underhåll av överloppsbyggnader d.v.s. ekonomibyggnader som inte längre används inom jordbruksdriften.⁹⁷

2.7.6 Natura 2000

Natura 2000 är ett EU-nätverk tänkt att skydda vissa arter och naturområden som är särskilt sällsynta eller som har minskat genom samhällsutveckling. Skyddsvärda arter och naturområden anges i rådets direktiv 79/409/EEG (fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG (habitatdirektivet). Varje utnämnt Natura 2000-område måste ha en bevarandeplan. Denna plan ska ange vilka naturtyper och arter som finns inom området, långsiktiga mål samt de hot som kan föranleda att målen inte uppnås. Länsstyrelsen ska besluta om vilken skyddsform, till exempel reservat eller miljöstöd, som är att föredra.⁹⁸

Regler gällande Natura 2000-områden har tagits in under 7 kap. 27-29 §§ miljöbalken. Inom Sverige är idag 65 000 hektar ängs- och hagmarker utpekade som Natura 2000-områden. Detta motsvarar 15 procent av den totala arean ängs- och betesmark. Att ett markområde utpekats som skyddsvärt enligt Natura 2000 ger i sig ingen möjlighet till ersättning. Sveriges ängs- och hagmarker sköts till stor del med ersättning inom landsbygdsprogram-

⁹⁵ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28021.htm>, 080107.

⁹⁶ Nytt landsbygdsprogram! - En introduktion till landsbygdsprogrammet 2007-2013, Jordbruksverket, 2007, s. 5-6.

⁹⁷ Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådet, s. 180-181, 285.

⁹⁸ <http://www.c.lst.se/templates/Page.aspx?id=582> 2008-02-02.

met. Den som inte erhåller ersättning från landsbygdsprogrammet har via EU:s Life-fonder möjlighet till finansiering av ängs- och hagmarksrestaure-ring.⁹⁹

⁹⁹ Landsbygdsprogram för Sverige 2007- 2013, Regeringskansliet, s. 39-41.

3 Det kommunala miljömålsarbetet

3.1 Ett intensifierat miljöarbete

Införandet av Agenda 21 i början av 1990-talet ställde helt nya krav på kommunerna. Merparten av landets kommuner tillsatte samordnare som skulle sköta kommunens miljöstrategiska arbete. Samordnarna fick till uppgift att arbeta fram strukturer och mål för det kommunala hållbarhetsarbetet. Samordnarna hade inom sitt arbetsområde att beakta hållbarhetsbegreppets ekologiska dimension såväl som dess sociala dimension. Under Agenda 21-rörelsens tidiga år skedde arbetet med hållbarhetsfrågorna som en egen process. Då Agenda 21-arbetet särskildes från kommunens övriga verksamhetsområden fick hållbarhetsfrågorna en svag politisk ställning. Införandet av de nationella miljömålen har gett kommunernas miljöarbete en nystart. Dagens hållbarhetsdiskussion har en klar inriktning mot ekologisk hållbarhet. Kommunernas miljöarbete har professionaliserats och andelen Agenda 21-samordnare har minskat markant.¹⁰⁰

De nationella miljömålen är en del av ett intensifierat miljöarbete. Det övergripande syftet med miljömålen är att få till stånd en hållbar utveckling. Kommunens lokala miljöarbete är viktigt för att nå upp till uppställda målsättningar. Detta arbete anses dock inte ha samma status som det nationella och internationella miljöarbetet. Gällande villkoren för det lokala hållbarhetsarbetet är det viktigt att poängtera att kommunens engagemang till stor del är av frivillig karaktär. Det finns vissa minimiregler som måste vara uppfyllda, men i det stora hela är arbetet för en hållbar utveckling beroende av de lokala aktörernas initiativ. Ett tydligt problem uppkommer när kommuner ska upprätta regler på lokal nivå. Det lokala miljöintresset får många gånger ge vika för satsningar som gynnar det ekonomiska tillväxtmålet.¹⁰¹

Regeringen menar att det behövs kommunala initiativ för att de nationella miljömålen ska kunna uppnås inom utsatt tid. Förutom att upprätta lokala miljömål ska en kommun i den egna verksamheten arbeta för att nå uppsatta miljömål. Nedan redogör jag bl.a. för hur en kommun kan ta in miljömålsaspekten i befintliga verksamhetsområden så som kommunal planering och regional utveckling.

¹⁰⁰ Hållbarhetens lokala horisont, Naturvårdsverket, s. 29-30, 66-67.

¹⁰¹ Hållbarhetens lokala horisont, Naturvårdsverket s.7-8, 11.

3.2 Miljömålsaspekten i den kommunala verksamheten

Kommuner på lokal nivå ska arbeta för att uppnå befintliga miljömål. Därför måste miljömålsaspekten inlemmas i den egna verksamheten. Formerna för kommunernas miljömålsarbete varierar. Agenda 21-verksamheten har ansetts utgöra en god bas för vidareutveckling av det kommunala miljöarbetet. Många kommuner har därför valt att integrera miljömålsarbetet i denna verksamhet. Vissa kommuner har valt andra metoder för att införa miljömålen i den kommunala verksamheten. De har använt sig av miljöplaner, översiktsplanering, miljöbokslut eller gröna nyckeltal i miljömålsarbetet. Lagstiftningen ger den enskilda kommunen utrymme att ta in miljöaspekten i de pågående kommunala processer som i realiteten har stora verkningar för miljön så som infrastruktursutvecklingen och fastighetsplaneringen. Det finns även möjlighet att använda sig av miljömålsstyrd tillsyn och uppställande av miljökrav vid kommunala upphandlingar.¹⁰²

Miljömålen har blivit till en integrerad del av den kommunala planeringen och är viktiga för såväl den kommunala verksamheten som dess utveckling. Miljöaspektens betydelse vid kommunala beslut väger tyngre sen miljömålen infördes. I flertalet av landets kommuner är det kommunstyrelsen som ansvarar för miljömålsarbetet. Som ett led i arbetet med att lyfta fram hållbarhetsfrågor i det politiska rampljuset och på så sätt höja deras status, har många kommuner valt ett system där dessa frågor behandlas på ledningsnivå och inte under en enskild facknämnd (miljönämnd). Samtidigt bedöms detta system ge gynnsammare förutsättningar för samarbete mellan olika förvaltningar inom miljöområdet. Sett till upprättade styrdokument så som verksamhetsordning och arbetsordning ger dessa handlingar inte alltid en reell bild av ansvars- och arbetsfördelningen inom en kommunal organisation. Ofta ligger det officiella ansvaret på kommunstyrelsen, medan mycket av arbetet delegeras till miljönämnder eller miljöförvaltningar. Styrdokument ger inte heller någon information om hur miljöarbetet upprätthålls eller hur frekvent miljöaspekterna beaktas i den kommunala verksamheten¹⁰³

Vissa kommuner har samordnat miljötillsynen med tillsynsverksamhet inom andra områden. Några av dessa kommuner är av den åsikten att en stärkt miljöadministration gjort det lättare att hävda miljöintresset i samhällsplaneringen och exploateringsärenden. Andra kommuner menar att miljötillsynen genom samordning har fått stå tillbaka för och hamnat i skymundan av de verksamheter som den samordnats med.¹⁰⁴

¹⁰² http://miljomal.nu/vem_gor_vad/kommunerna.php 08-03-28.

¹⁰³ Hållbarhetens lokala horisont, Naturvårdsverket, s. 29-30.

¹⁰⁴ Hållbarhetens lokala horisont, Naturvårdsverket, s.30.

3.3 Lokal miljömål, en kommunal utmaning

Varje kommun har fått till uppgift att med utgångspunkt i nationella miljömål och relevanta målsättningar i det internationella miljöarbetet formulera lokala miljömål. Konstaterbart är att vissa kommuner preciserat sina lokala miljömål i ett kommunalt miljöprogram eller handlingsprogram inom ramen för Agenda 21.

Under 2006 gjordes en uppföljning av kommunernas arbete och syn på miljömålen. Det visade sig att merparten av Sveriges kommuner arbetar utifrån de nationella mål som satts upp. Fyra av fem kommuner hade inlett arbetet med att formulera lokala miljömål.¹⁰⁵

Införandet av nationella miljömål upplevs ha medfört att miljöfrågorna fått en ökad roll i det kommunala arbetet och beslutsprocessen. De kommuner som vid tidpunkten för uppföljningen ännu inte tagit fram lokala miljömål angav att de arbetade enligt de nationella miljömål som riksdagen antagit.¹⁰⁶

Undersökningen visade att vid införandet av de nationella miljömålen hade tio procent av landets kommuner redan satt upp riktlinjer för sitt miljöarbete som kan liknas vid miljömål. Dessa var dock inte fullständiga och i mångt och mycket förelåg behov av omarbetning. Tydligt är dock att här fanns en positiv anda gällande hårdare lokal miljöpolitik.

Många av Sveriges kommuner anser att samarbetet med länsstyrelsen inom miljöområdet kan förbättras. Det behövs en bättre statlig samordning. Lena Micko, ordförande i Samhällsbyggnadsberedningen vid Sveriges Kommuner och Landsting menar att miljömålen är en politisk utmaning från riksdagen till den lokala nivån. Det kommunala miljömålsarbetet är beroende av lokala politiska prioriteringar. Många kommuner idag har inte tillräckligt ekonomiskt utrymme för att sätta in de åtgärder och resurser som behövs för att garantera det kommunala miljöarbetets utveckling. Statligt ekonomiskt stöd skulle kunna påskynda kommunernas anpassning till de krav som ställs.¹⁰⁷

3.4 Kommunal planering

Det kommunala planmonopolet ger kommunerna både möjlighet och skyldighet att styra den egna kommunens strukturella expansion.

Kommunens resurser för planering har minskat under 1990-talet. Det statliga stödet till bostadsbyggandet har från att ha varit generellt, blivit selektivt. Idag är det oftast det enskilda byggföretaget som är initiativtagare till plan-

¹⁰⁵ Nationella miljömål en lokal utmaning, Stockholm, Svenska Kommun och Landsting, 2007, s. 4.

¹⁰⁶ <http://www.skl.se/artikel.asp?A=21143&C=2485> 08-03-27.

¹⁰⁷ <http://www.skl.se/artikel.asp?A=21143&C=2485> 08-03-27.

läggningsprocessen. De köper in mark, bekostar detaljplanering, uppför och upplåter bostäder. De stora byggföretagen är således en viktig faktor i exploateringen av mark. Genom avyttring har mark lämpad för bostadsbyggande i kommunal ägo minskat. Detta har resulterat i att kommunen delvis tvingats, men även valt att lämna ifrån sig en viktig påverkansfaktor avseende kommunal expansion.¹⁰⁸

När miljömålen introducerades stärktes miljö- och hållbarhetstänkandet vid kommunernas översiktsplanering. Förutom att inarbeta uppställda lokala miljömål i olika plandokument håller Sveriges kommuner även på att arbeta fram system som ska möjliggöra en uppföljning av det lokala miljöarbetets framskridande och status.¹⁰⁹

3.4.1 Miljömålsaspekten i översiktsplanering

Som ett led i regeringens uppföljning av hur kommunerna arbetar med miljömålen har bl.a. Boverket genomfört en undersökning, vilken genererat i en rapport om hur fem speciellt utvalda kommuner fört in miljömålsaspekten i den kommunala översiktsplaneringen. Av undersökningen framgår att varje kommun har utformat egna strategier för detta arbete. Gemensamt för alla kommuner är att det har skett någon form av ansvarsfördelning gällande planens utformning. Umeå kommun har beslutat att översiktsplanarbetet ska ske på sektorsövergripande basis. Varje förvaltningskontor har ansvarat för respektive avsnitt i planen. På landsbygden har det bildats byutvecklingsgrupper, vars uppgift är att upprätta utvecklingsplaner för byns närområde. Dessa byutvecklingsplaner vägs sen in vid utformningen av översiktsplanen.

Enligt bestämmelserna i PBL ska en ny plan kommuniceras allmänheten innan den antas. Ett sätt att låta allmänheten medverka redan i utformningskedet av en plan, är att som Sala kommun använda sig av en omfattande samrådsprocess med utbildningsinsatser såsom seminarier och enkäter. Kommunen har även använt sig av arbetsgrupper i syfte att skapa ett öppet forum där medborgarna ges en bred kunskapsbas gällande miljöfrågor och stort inflytande över miljömålsarbetet.¹¹⁰

En kommun ska ta ställning till om och i så fall i vilket skede av översiktsplaneprocessen som konsekvensanalyser ska uppföras. Kungälv kommun utgick i sitt planarbete dels från en vision om det goda samhället dels olika framtidsscenarioer för bebyggelseutvecklingen. Kommunen har valt att inkorporera konsekvensanalyser i ett tidigt skede av översiktsplaneringsprocessen. Detta för att skapa en bred debatt om markanvändningens möjliga miljöeffekter, samt åstadkomma välförankrade miljöpolitiska mål. Konsekvensbedömningen syftade främst till att utgöra underlag för visionen och målformuleringarna i översiktsplanen. Då analysen utfördes delvis parallellt

¹⁰⁸ Bostadsbyggandet i planeringen, Boverket, s. 18-19.

¹⁰⁹ Hållbarhetens lokala horisont, Naturvårdsverket, s. 66-67.

¹¹⁰ Översiktsplanering för en hållbar utveckling – exempel från 5 kommuner, Karlskrona, Boverket och Naturvårdsverket, 2000, s.16-20.

med planförslaget gavs förutsättningar för förändringar av denna under planarbetets gång.¹¹¹

Flera av kommunerna i undersökningen har satt upp tydliga mål för vad kommunen syftar till att uppnå genom översiktsplanering. Översiktsplanen för Karlstads kommun innehåller dels övergripande mål för hela kommunen, dels övergripande mål för olika förvaltningssektorer. Då en översiktsplan av tradition är tänkt att reglera bebyggelsestrukturens utformning är målen främst hänförliga till detta område. Umeå kommun har samlat uppsatta mål i översiktsplaneringen under olika sektorsområden så som kommunikationer, naturresurser, bostadsbyggande och landsbygd. För varje område sker en indelning i styckena ”att uppnå”, ”idag”, ” att göra” och ”konsekvenser”. Planen anger de åtgärder som krävs för att nå en hållbar utveckling. Vallentuna har inte tagit in mål i själva översiktsplanen utan i stället har kommunen i en matris klargjort sambandet mellan nationella-, regionala- och kommunala mål. Denna matris är tänkt att verka som ett hjälpmedel för att inarbeta miljöaspekten i framtida planeringsdokument.¹¹²

I samband med Boverkets utredning har Karlstads kommun poängterat att det föreligger ett behov av att den egna översiktsplanen kompletteras med en prioriteringsordning som behandlar de i översiktsplanen definierade exploateringsområdenas förenlighet med uppsatta visioner och mål.¹¹³

3.5 Samverkan mellan kommuner gällande regional utveckling

Utveckling inom de verksamheter som påverkar mark- och vattenanvändning så som areell näring, bebyggelse och infrastruktur har en avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå miljömålen. Regeringen menar att verktyg för miljömålsarbetet återfinns inom den regionala utvecklingspolitiken. Den regionala utvecklingspolitiken bör därför i större utsträckning än tidigare medverka till att miljömålen uppnås.¹¹⁴

Då en kommunal översiktsplan har en begränsad geografisk räckvidd behövs mellankommunalt samarbete för att lösa gränsöverskridande frågor. Vid sidan av den formella och lagstadgade planeringsprocessen har det vuxit fram nya och innovativa planeringsformer på så väl regional som mellankommunal nivå. Skånsk livskraft, Skånes regionala utvecklingsprogram är ett exempel på samverkan mellan flera aktörer i syfte att ta fram strategier för framtida tillväxt och bärkraft inom länet. Enligt 11 § förordning om regionalt utvecklingsarbete (SFS 2003:595) ska den kommunala översiktsplaneringen beaktas vid regionalt utvecklingsarbete. Av en rapport framtagen

¹¹¹ Översiktsplanering för en hållbar utveckling, Boverket och Naturvårdsverket s.24-33, 36.

¹¹² Översiktsplanering för en hållbar utveckling Boverket och Naturvårdsverket s. 38, 52, 64-65.

¹¹³ Översiktsplanering för en hållbar utveckling Boverket och Naturvårdsverket s. 42.

¹¹⁴ Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, s.316, 327.

av Boverket framgår att kommunal representation vid framställningen av regionala planer anses vara tillräckligt för att kravet i förordningens 11 § ska vara uppfyllt. I rapporten granskas även översiktsplaner för att utreda om och på vilket sätt mellankommunala, samt regionala frågor behandlas i dessa dokument.¹¹⁵ I de fall en översiktsplan tydligt visar kommunens långsiktiga inriktning finns det, enligt min åsikt, en bra grund för utarbetande av en regional utvecklingsplan.

Samverkan över kommungränserna och en nära kontakt med näringslivet behövs för att arbeta fram långsiktiga riktlinjer för regionalt utvecklingsarbete. I 2 kap. 2 § 2 men. PBL poängteras vikten av samarbete mellan kommuner i planeringsfrågor. Enligt bestämmelserna i 7 kap. PBL kan länsstyrelsen överpröva planbeslut om den mellankommunala samordningen är undermålig. Se rättsfall RÅ 2001 not 44.¹¹⁶ Exploateringstrycket i västra Skåne är inte ett kommunalt, utan ett regionalt problem. 1998 inleddes SSSV, Samverkan Skåne Syd Väst, ett mellankommunalt samarbete som tar sikte på att lösa bostadsförsörjningsproblematiken i området. Kommunerna som deltar i SSSV är Burlöv, Staffanstorps, Vellinge, Kävlinge, Lomma, Svedala, Malmö, Lund, Eslöv och Trelleborg. Utöver bostadsförsörjning rör samarbetet även översiktsplanering och kollektivtrafik.¹¹⁷

I planeringsfrågor måste Sveriges kommuner förhålla sig till myndigheter ansvariga för det nationella infrastrukturnätverket, d.v.s. Banverket och Vägverket. Vägverket har det övergripande ansvaret för vägtrafiksektorns miljöpåverkan.¹¹⁸

Banverket driver utvecklingen inom järnvägssektorn, samt samordnar lokal, regional och internationell järnvägstrafik. Banverket har tillsammans med Vägverket sammanställt en framtidsplan innehållandes tänkta förändringar för infrastruktursystemet fram till 2016.¹¹⁹

¹¹⁵ Strategier för regional utveckling - kapplöpning mellan regioner, Kalmar, Boverket, 2004, s. 17-21.

¹¹⁶ RÅ 2001 not 44 handlar om Burlövs kommun som 1996 antar en detaljplan för att i ett område där det råder förbud mot försäljning av livsmedel skapa friare etableringsmöjligheter. Regeringsrätten fann att detaljplanen berörde frågor av regionalt och mellankommunalt intresse. Kringliggande kommuner hade synpunkter på eventuell framtida verksamhetslokalisering inom det utpekade området, men inget samråd hade skett med dessa kommuner innan planens antagande. Brister förelåg mellan kommunerna gällande samordning, men även gällande redovisning av de konsekvenser som ett plangenomförande skulle medföra.

¹¹⁷ Strategier för regional utveckling - kapplöpning mellan regioner, Boverket s. 23.

¹¹⁸ http://www.vv.se/filer/29874/6_viktiga_akt_samarb.pdf 2008-01-11.

¹¹⁹ <http://www.banverket.se/sv/Amnen/Jarnvagen/Miljo/Paverkan-pa-naturmiljon.aspx> 2008-01-11.

4 Fallstudie

Ungefär 11 procent av Sveriges åkermark finns i Skåne. Denna åkermark klassas ur avkastningssynpunkt som Sveriges bästa.¹²⁰ I Skåne finns det många som är villiga att bruka marken. Problemet i Malmö- respektive Lunds kommun är istället att odlingslandskapet tas i anspråk för tätortsexpansion. Då jag bott i Malmö under ett flertal år har jag sett hur andelen åkermark märkbart minskat. I syfte att bringa klarhet runt kommunernas faktiska miljömålsarbete har jag genomfört en fallstudie, där jag intervjuat representanter för Malmö- respektive Lunds kommun. I fallstudien har jag utgått från två grannkommuner med ungefär samma förutsättningar gällande naturresurser och behov av expansion i kommunernas tätortnära områden.

4.1 Miljömålsarbete i Malmö kommun

4.1.1 Valda strukturer för Malmös miljömålsarbete

Malmö kommun har med utgångspunkt i de nationella miljömålen och länsstyrelsens regionala mål upprättat ett miljöprogram med lokala mål, en åtgärds katalog som ska vara ett stöd i miljöarbetet, samt ett system för uppföljning. Åtgärds katalogen återger de områden som anses kräva extra insatser för att miljömålen ska kunna nås inom utsatt tid.¹²¹

Miljömålsarbetet är politiskt förankrat på så sätt att miljöprogrammet antagits av fullmäktige. Planeringsavdelningen ansvarar för miljöprogrammet. Programmet bygger till stora delar på material från olika arbetsgrupper, innehållande representanter från såväl förvaltningen som politiska partier. Miljöprogrammet riktar sig främst till de anställda i Malmö kommun, men även av kommunen anlidade uppdragstagare. Införandet av nationella miljömål och arbetet med det egna miljöprogrammet har ökat miljömålstänkandet hos tjänstemännen inom kommunen.

Vid upprättandet av miljöprogrammet har hänsyn tagits till ställningstaganden som framkommit vid arbetet med miljöpolicydokument och Agenda 21. Huvudmålet med programmet lyder ”Malmö ska under programperioden och fram till år 2010 ta fortsatta avgörande steg i riktning mot hållbar utveckling i staden och regionen”. Miljöförvaltningens stab ansvarar för kommunens Agenda 21 verksamhet, som till stor del består av utredningsarbete samt kontakt med allmänheten och föreningslivet i kommunen. Ansvaret för miljömålsarbetet delas mellan miljöförvaltningens miljöstrategiska avdelning och dess planeringsavdelning. Kommunens hållbarhetsarbete ligger således på två olika, men samexisterande kommunala instanser. I

¹²⁰ Skånes naturförutsättningar, Malmö, Länsstyrelsen Malmöhus län, underlagsrapport - miljöförvaltningsprogram för Skåne, 1995, s. 14.

¹²¹ http://www.malmo.se/download/18.33aee30d103b8f1591680008678/mp_2003_2008_screen.pdf 08-01-11.

Malmö kommun är det kommunstyrelsen som ytterst ansvarar för miljö-
målsarbetet. Kommunstyrelsen samordnar de olika nämndernas arbete inom
miljöområdet. Frågor som knyter an till miljömålen och berör mer än en
nämnd får inte handläggas utan att alla nämnder fått komma till tals.

Malmös miljöprogram har en stark samhörighet med planer och program
inom andra områden av den kommunala verksamheten. I Malmö kommuns
Naturvårdsprogram presenteras värdefulla områden i kommunen. Natur-
vårdprogrammet upprättades före det att det initiala arbetet med att fram-
bringa ett miljöprogram påbörjades. Trots detta kan naturvårdsprogrammet
till exempel användas som indikator på var insatser ska sättas in för att upp-
nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Ramarna för kommunens inven-
tering av biologisk mångfald specificeras i ett miljöövervakningsprogram. I
miljöövervakningsprogrammet definieras dels vilka arter som ska invente-
ras, dels när och hur ofta inventeringen ska ske.

Miljömålsarbete skulle fungera bättre om alla nämnder var lika engagerade.
Till stor del är engagemanget beroende av de ekonomiska förutsättningarna
och vissa nämnder, som kulturnämnden, måste prioritera bort miljömålsar-
betet på grund av resursbrist. Ulf Imander, Malmö kommuns miljöstrategis-
ka enhet, anser att det är viktigt att miljömålen är realistiska, men ribban får
inte heller läggas för lågt. Dessutom är det viktigt att nå ut till allmänheten
om vad miljömålsarbetet egentligen innebär, då miljöprogrammet endast är
riktlinjer för den egna verksamheten. Imander menar att aktörer inom när-
ingslivet är positivt inställda till nya inventioner på miljöområdet, men att
de är obenäga att prova nya lösningar om det inte finns någon typ av mo-
rot.

På frågan om kommunen hade velat ha mer stöd och styrning i sitt lokala
miljömålsarbete svarade Imander att under arbetets gång konsulterades Na-
turvårdverket i ett flertal frågor. Innan programmet antogs hade det varit på
remiss hos grannkommunerna, så helt ensam i sitt arbete hade kommunen
inte varit. Kommunen tror sig nå upp till cirka 90 procent av de uppsatta
målen i programmet. Imander ställde sig kritisk till antalet mål och den om-
fattande åtgärds katalogen som han menar kunde ha skurits ner.

4.1.2 Fysisk planering i Malmö

De senaste fem åren har varit väldigt händelserika för Malmö med omnejd.
Öresundsbron har lett till en ökad mobilitet för befolkningen i Öresundregi-
onen. Detta har i sin tur lett till en nästan överhettad bostadsmarknad på
båda sidor av sundet. Just nu byggs det på flera platser i Malmöområdet och
detta medför en ökad miljöpåverkan. Malmös lokala miljömål nummer 36
säger att kommunen med beaktande av gällande översiktsplan ska verka för
en långsiktig hushållning med jordbruksmarken. Vid kommande översikts-
planeringar ska restriktivitet råda gällande byggnation där jordbruksmark tas
i anspråk. Det finns en gemensam kommunal vilja att förtäta staden, istället
för att göra ingrepp i odlingslandskapet. Som läget ser ut idag äger Malmö

kommun merparten av kommunens jordbruksmark. Imander anser inte att det inte finns några större risker med att sälja ut kommunalt ägd mark, utan vidhåller att kontroll av näringslivets eventuella exploatering av mark kan ske på annan väg. Inom planprocessen och genom tillståndsprocesser finns det möjligheter att ställa krav i de fall markanvändningen är omfattande. Om exploatörer vill bygga småhusområden väljer kommunen att sälja ut marken istället för att arrendera ut den. För att fortfarande ha viss kontroll av den framtida markanvändningen skrivs villkor in i avtal, bygglov och detaljplaner. Om kommunen är missnöjd med resultatet av exploatörernas arbete är det knappast troligt att de får köpa mer mark av kommunen. Enligt Imanders mening är det bättre att använda sig av detaljplaner för att styra markanvändningen, då översiktsplaner inte är tänkta att styra planeringen på detaljnivå, samt att de endast är att se som en viljeförklaring. Trots att översiktsplanen inte är bindande så hänvisar kommunen ofta till denna i tagna beslut.

Kommunen har arbetat fram en checklista som ska följas vid översikts- och detaljplanegranskning. Denna checklista är en sammanfattning av gällande nationella – och lokala miljömål, samt syftar till att berörda miljömål beaktas i planen. Arbetet med nya översiktsplaner sker oftast i små arbetsgrupper med folk från olika områden av förvaltningen. En av anledningarna till denna arbetsform är att miljösynpunkter ska beaktas i ett tidigt skede av arbetet. Imander kan inte erinra sig att kommunen någonsin gjort en miljökonsekvensbeskrivning i samband med en översiktsplanering. Mer än sju år har gått sen Malmö kommuns senaste översiktsplanering och innan dess hade inte reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar införts. Det händer dock att miljökonsekvensbeskrivningar görs i samband med upprättande av detaljplaner.

4.2 Miljömålsarbete i Lunds kommun

4.2.1 Valda strukturer för Lunds miljömålsarbete

Lunds kommun har utefter länsstyrelsens regionala miljömål och regeringen uppställda miljömål arbetat fram 60 lokala miljömål. Kommunen sticker inte under stol med att deras Agenda 21-verksamhet fick sig ett välbehövligt lyft när de nationella miljömålen infördes. Sen tidigare hade kommunen preciserat problemområden och satt upp målsättningar för miljöarbetet, men kraven från regeringen att formulera lokala miljömål ledde även till att strategier för att nå målen upprättades.

Kommunstyrelsen är det ledande politiska förvaltningsorganet i Lunds kommun och innehar det övergripande ansvaret för kommunens miljömålsarbete. Kommunstyrelsen har delegerat ansvaret till olika nämnder och kommunalägda företag. Varje år ska dessa nämnder och företag lämna en rapport rörande årets miljömålsarbete till kommunstyrelsen. Direkt under kommunstyrelsen ligger kommunkontorets miljöstrategiska enhet som har

fått i uppdrag att arbeta fram Lunds kommuns miljöprogram Lunda Eko. Det är renodlade biologer och ekologer som har upprättat gällande miljöprogram. När kommunen började arbeta med de lokala miljömålen så bytte Agenda 21-verksamheten namn och gick in i en mer åtgärdsinriktad fas. Förutom en åtgärds katalog innehåller Lunda Eko en ansvarsdel där kommunen fördelar ansvaret för de olika miljömålen inom de olika sektorerna av förvaltningen.

Lunda Eko gäller som riktlinjer för de anställda i Lunds kommun, men är till för alla. Lunds kommun har försökt sprida information om det egna miljömålsarbetet genom bland annat öppna föreläsningar. Miljöprogrammet sträcker sig fram till 2012 och då införandet blev ett år senare än planerat är tidsramarna för de strategiska åtgärderna snäva.

På frågan hur miljömålsarbetet skulle kunna förbättras, svarade Lunds kommuns miljöchef Pergöran Andersson, att det finns utrymme för organisatoriska förändringar. Han önskade att alla miljömålsrelaterade frågor handlades på ett och samma ställe. Förslagsvis skulle det vara bra om miljömålsarbetet hamnade under miljönämnden.

Lunds kommuns lokala mål nummer 41, som anges i Lunda Eko handlar om att bibehålla naturbetesmarkerna, inte utöka. För att nå upp till detta mål är det viktigt att kommunen har tillräckliga ekonomiska medel för att underhålla naturbetesmarkerna. Då staten dragit ner på subventioner gällande bevarandeåtgärder av värdefull mark har Lunds kommun valt att med hjälp av 7 kap. MB skapa kommunala reservat. Dessa sköts av kommunen och finansieras med hjälp av kommunala medel.

Miljömålsarbetet är tänkt att genomsyra hela den kommunala verksamheten och förutom Lunda Eko arbetar kommunen miljömålsinriktat genom att ställa krav på leverantörer vid upphandling. Miljöövervakningen sköts av miljönämnden. Just nu håller kommunen på att arbeta fram ett miljöövervakningsprogram. Arbetet sköts i nio arbetsgrupper och behandlar de nio miljömål som anses vara mest aktuella för Lunds kommun.

4.2.2 Fysisk planering i Lund

Inom alla delar av den kommunala verksamheten ska hänsyn tas till Lunda Eko. Då det finns mycket värdefull jordbruksmark i kommunen ställs i de planer som upprättas krav på att byggnation ska ske så att minsta möjliga markareal tas i anspråk. Den tekniska förvaltningen och stadsbyggnadskontoret beslutar om exploatering inom kommunen. Gällande exploatering av jordbruksmark ska byggnadsnämnden genomföra en konsekvensanalys i samband med revidering eller fördjupning av översiktsplaner. Miljöargument faller inte alltid i god jord hos delegater av vissa politiska åskådningar och vid planbeslut är det majoriteten som bestämmer. Miljötänkandet har ökat hos de kommunalt anställda sen miljömålsarbetet påbörjades och Lunda Eko har gett dem gemensamma reella mål att sträva mot. Rörande planbeslut får berörda nämnder yttra sig och ska då särskilt se till så att kraven i 2 kap. MB är uppfyllda. Översiktsplanen är kommunens viktigaste instru-

ment att nå uppsatta miljömål. All detaljplaneläggning baseras på vad som står i översiktsplanen och det är endast i undantagsfall som kommunen i en detaljplan tar avsteg från gällande översiktsplan. Andersson anser att PBL är en alldeles för tillåtande lag och det bästa vore om regler rörande mark och vattenanvändning blev en del av regelverket i miljöbalken. På så sätt skulle dessa frågor omfattas av miljöbalkens hänsynsregler.

Vid tillståndsprövningar har kommunen som policy att inte ta beslut som strider mot uppsatta planbestämmelser. I sina beslut hänvisar kommunen nästan aldrig till de uppsatta miljömålen, utan istället används hänvisningar till den faktiska jordmånen och att det finns bättre val för lokalisering.

Andersson är av den åsikten att det bör upprättas en stor miljökonsekvensbeskrivning i samband med kommunal översiktsplanering. Vid detaljplaneläggning har kommunen till vana att alltid ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, även om denna inte alltid är så utförlig som den kunde ha varit. Miljöaspekten är så viktig vid fysisk planering att det borde vara obligatoriskt att upprätta miljökonsekvensbeskrivning vid all detaljplaneläggning. Det borde inte räcka med att det i detaljplanen står att förutsättningarna är sådana att en miljökonsekvensbeskrivning inte behövs.

Inom Lunds kommun upprättas ungefär 100 detaljplaner per år.

Det åligger miljöförvaltningen att granska planförslag. Miljöförvaltningen är underställd nämnderna och ges därmed inflytande över planprocessen. Miljöutskottet upprättar generella miljöstrategier och program, men har till skillnad från nämnderna ingen möjlighet att yttra sig i den faktiska planprocessen. Då miljöutskottet besitter stor strategisk kunskap är det enligt Anderssons mening en stor miss att detta utskott inte ses som en remissinstans i ovan nämnda process.

Lunds kommun har infört ett pilotprogram gällande kompensationsåtgärder. Används värdefull mark för exploatering, åligger det stadsbyggnadskontoret att skapa balans i markanvändningen genom att frigöra areal motsvarande den mark som tagits i anspråk för det ursprungliga syftet någon annanstans inom kommunen.

5 Analys

5.1 Miljömålsarbete på kommunal nivå

De nationella miljömålen med tillhörande delmål syftar till att Sveriges miljö-, natur- och kulturreсурser inom en generation ska användas på ett sätt som är långsiktigt ekologiskt hållbart. Införandet av nationella miljömål har inneburit ett omfattande och sektorsövergripande arbete för att anpassa den kommunala verksamheten efter de nya förutsättningarna. Genom decentraliserade mål och resultatstyrd miljöpolitik har ansvaret för ett väl fungerande miljömålsarbete till stor del hamnat på de enskilda kommunerna.

Det övergripande målet med det här arbetet är att studera kommunalt miljömålsarbete. Det åligger kommunen att inom den egna organisationen verka för att miljömålen ska uppnås i tid. Jag har undersökt hur kommuner utifrån de nationella miljömålen och med beaktande av befintlig landskapbild utarbetat lokala miljömål samt hur kommunerna förankrat miljömålen i den egna verksamheten. Till sitt förfogande har kommunen såväl rättsliga som ekonomiska styrmedel. I det här arbetet har jag tagit utgångspunkt i miljö-målet ”Ett rikt odlingslandskap” och undersökt hur mark- och miljölagstiftningen samt ekonomiska incitament kan användas i syfte att nå det aktuella miljömålet.

5.1.1 Strukturer för kommunalt miljömålsarbete

Konstaterbart är att kommunens självstyre gör det möjligt för kommunen att själv välja graden och takten på verksamhetens hållbarhetsomställning. Det finns inga sanktioner att ta till för att få en kommun att påskynda arbetet med att miljömålsanpassa sin verksamhet. Enligt min mening är det nödvändigt att samtliga kommuner formulerar lokala miljömål och arbetar efter uppställda miljömål för att dessa ska kunna nås. Regeringen bör därför vara tydligare med att den enskilda kommunen är ansvarig för att genomföra lokalt miljömålsarbete. De flesta kommuner har påbörjat sitt miljömålsarbete, men från att ha påbörjat till att faktiskt formulerat lokala miljömål och miljömålsanpassat sin verksamhet är det långt.

Kommunalt miljöarbete är till stor del beroende av prioriteringar på lokal nivå. Jag skulle vilja likna de nationella miljömålen vid miljöövergripande visioner. Oavsett politisk tillhörighet är det lätt att ta dessa generella riktlinjer till sig. De nationella miljömålen kan uppfattas som lösa och därför är det viktigt att kommunen verkligen satsar resurser på att ta fram konkreta mål och åtgärder för en hållbar utveckling. Det finns, som jag ser det, två betänkligheter med att de nationella miljömålen endast gäller som riktlinje för kommunerna. Den ena betänkligheten är att kvalitén på miljömålsarbetet kommer att skilja sig från kommun till kommun, då detta arbete är beroende av kommunala initiativ och intentioner. Den andra betänkligheten gäller hur

väl de lokala miljömålen korresponderar med de nationella. De nationella miljömålen anger ett slutligt tillstånd. Lokala miljömål är tänkta att ge mer precisa riktlinjer för det kommunala miljömålsarbetet och formuleras med utgångspunkt i förutsättningarna för att nå dem. Mot bakgrund av att Länsstyrelsens i Skåne uttalat att miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” även bör omfatta skyddet för jordbruksmark, anser jag att det finns risk för att lokala miljömål fylls med innehåll som inte är tänkt att omfattas av de nationella miljömålen.

De flesta av Sveriges kommuner använder sig av miljöprogram som styrdokument för det egna miljömålsarbetet. Miljöprogram är viktiga redskap i det kommunala miljömålsarbetet. Ett miljöprogram bör vara kommunövergripande, aktuellt och politiskt förankrat. För att vara verksamt bör miljöprogrammet redovisa befintliga värden samt hur dessa ska förvaltas. För att miljöprogrammet ska få genomslag i hela verksamheten bör representanter för mer än ett verksamhetsområde ingå i arbetet med att utforma programmet.

5.1.2 Viljan att förändra

Det åligger den enskilda kommunen att anpassa de nationella miljömålen efter lokala förutsättningar. Att det finns styrmedel att tillgå samt att kommunerna tagit fram strategier för miljömålsarbete är inga garantier för att en kommun aktivt arbetar för att uppnå miljömålen.

Enligt Bruntlandkommissionen måste en hållbar utveckling vila på den politiska viljan. Miljömålen hamnar sällan på agendan i den politiska debatten. En av orsakerna till detta är att miljömålen är så pass långsiktiga och visionära att de upplevs som svåra att applicera på frågor i det dagspolitiska läget. Enligt min mening är det märkligt att miljömålen inte diskuteras mer frekvent i politiska sammanhang, då riksdagen genom antagandet av miljömålen visat att en ekologisk hållbar utveckling är ett politiskt prioriterat område.

Tidigare förelåg det hos mig en viss skepsis mot att kommunala politiker från skilda falanger gemensamt har till uppgift att upprätta lokala mål. Det har hänt att upprättade dokument är så fulla av kompromisslösningar att de i slutändan blir verkningslösa. Efter mina intervjuer har jag dock kommit fram till att Malmö och Lunds kommuner har arbetat fram omfattande miljöprogram som i mångt och mycket är mer långtgående än de nationella miljömålen. Byggnadsnämnden satte sig på tvären vilket medförde att Lunds kommuns miljöprogram blev ett år försenat. Enligt Lunds miljöchef, Pergöran Andersson, ansåg nämnden att miljöprogrammet innebar för stora ingrepp i dess beslutandesfär. Jag är övertygad om att byggnadsnämnden som för övrigt består av folkvalda representanter inte var beredd på vad införandet av miljömål skulle innebära för beslutsprocessen avseende byggande och markanvändning. Kanske var de rädda för kritik från näringsliv och kommuninvånare. För att undvika schismer av ovan nämnda slag är det viktigt att alla instanser får inflytande över arbetets utformning. Förbättring-

ar inom det kommunala miljöarbetet kan endast uppnås om besluten är väl förankrade och att det finns en gemensam vilja baserad på förståelse.

5.2 Styrmedel för att nå uppsatta delmål

Miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” syftar till att markens långsiktiga produktionsförmåga upprätthålls. Variationsrikedomen i den svenska landskapsbilden är ett av de värden som miljömålet är tänkt att skydda. För att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” har riksdagen antagit sex delmål. Ett av dessa delmål har sedermera tagits in under miljömålet ”Ett rikt växt och djurliv”. Nedan diskuterar jag hur regulatoriska respektive ekonomiska incitament i form av EU-subventioner kan användas i syfte att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”.

5.2.1 Styrmedel för att nå delmål ängs- och hagmarker

Vissa miljöer måste skötas för att värdena ska finnas kvar. Delmålet gällande skötsel och bevarande av äng- och hagmarker är beroende av att det finns lantbrukare som är villiga att bruka marken. Sett till plan- och bygglagstiftningen som styrmedel för att nå delmålet för ängs- och hagmarker kan konstateras att det finns stora möjligheter för en kommun att medelst översiktsplanering reglera miljöfrågor, markanvändningsfrågor, frågor rörande samhällsekonomi, samt sociala förhållanden. Av 4 kap. 1 § PBL framgår att det inte finns några angivna gränser för vad som får behandlas i en översiktsplan. En kommun kan i en översiktsplan ange att ett markområde ska användas på ett visst vis t.ex. som åkermark. Ett område kan således avsättas för visst ändamål. Genom översiktsplanering kan en kommun inte reglera hur ett markområde faktiskt ska brukas eller närmare ange vad som ska odlas på det aktuella området. Därför finns det som jag ser det ingen möjlighet att medelst plan- och bygglagstiftningen uppnå fortsatt hävd av ängs- och hagmarker.

Befintlig miljölagstiftning möjliggör att specifika ängs- och hagmarker kan utpekade som biotopskyddsområde, naturreservat eller Natura 2000-område. Delmålet anger att samtliga ängs- och hagmarker är skyddsvärda. Reglerna i miljöbalken är tänkta att ge ett förstärkt skydd för de områden som anses vara särskilt skyddsvärda. Här ges således inget generellt skydd för befintliga ängs- och hagmarker. Att ett markområde utpekade som skyddsvärt enligt reglerna i miljöbalken är i sig ingen grund för ersättning. Därför krävs enligt min mening ekonomiska incitament för att få till stånd restaurering och skötsel av ängs- och hagmarker. Enligt förordning (2007:481) om stöd för lansbygdsbygdsutvecklingsåtgärder får stöd lämnas för skötsel av betesmark och slätteräng. Här omfattas alla ängs- och hagmarker. Förordningen möjliggör även stöd i form av miljöersättning för restaurering av betesmarker och slätterängar. EU:s Life-fonder möjliggör ersättning vid ängs- och hagmarksrestaurering.

Ett problem med ekonomiska incitament är att de inte kan garantera ett långvarigt brukande av marken. Uppföljningar av genomförda miljöersättningsperioder visar att gällande skötsel av landskapselement minskade andelen landskapselement när åtagandet löpte ut. Det finns en möjlighet för staten att sluta naturvårdsavtal med en enskild markägare. På detta sätt förbinder sig markägaren att under avtalstiden sköta det område avtalet avser. I praktiken är det för kostsamt och tidsödande för staten att sluta avtal med alla de markägare som innehar skyddsvärda områden. Det bästa sättet att få till ett långvarigt brukande av marken är, enligt min mening, att se till att det finns fortsatta ekonomiska styrmedel efter det att en miljöersättningsperiod löpt ut.

5.2.2 Styrmedel för att nå delmål småbiotoper

Det svenska odlingslandskapet utgör livsmiljö för många växt- och djursamhällen. Nyttjandet av marken samt landskapsbilden styr artsammansättningen i odlingslandskapet. Regeringen har infört ett delmål som syftar till att bevara livsmiljöer och spridningsvägar för hotade arter. Delmålet är tänkt att slå vakt om befintliga biotoper knutna till odlingslandskapet.

Generellt går att säga att Sveriges bebyggelsestrukturer är beständiga. Planläggningens primära syfte är att komplettera, förvalta och underhålla den bebyggda miljön. Lagstiftningen är klart bevarandeariktad. Det är tydligt att förändringar i bebyggelsestrukturen ska ske inom ramen för uppfyllda miljömål. Sett till plan- och bygglagstiftningen som styrmedel för att nå delmålet om småbiotoper kan konstateras att en översiktsplan ska ange grunddragen i framtida användning av mark och vatten. Vid planering ska utgångspunkt tas i den befintliga landskapsbilden. Planering ska ske med beaktande av bebyggelsemiljön och landskapets natur- och kulturvärden. En detaljplan är tänkt att reglera utformning av bebyggelse och verksamheter. Bebyggelse- och verksamhetslokalisering ska ske på så vis att minsta möjliga miljöpåverkan uppnås. För det fall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i samband med planläggning ska denna innehålla information om planens framtida miljöpåverkan. I detta skede av planprocessen är miljömålen avsedda att beaktas. Förutsatt att skyddsvärda biotoper definieras under planprocessen och beaktas vid utformningen av en detaljplan kan denna verka som en form av områdesskydd. Det är möjligt att i en plan undanhålla skyddsvärda områden från bebyggelse. Därför kan en kommun, enligt min mening, medelst planinstitutet slå vakt om i odlingslandskapet befintliga livsmiljöer. Det är däremot inte möjligt att med hjälp av planinstitutet bibehålla eller vårda skyddsvärda biotoper.

Flera av delmålen som omfattas av "Ett rikt odlingslandskap" syftar till att naturtyper och kulturhistoriska värden ska bevaras. Den svenska miljölagstiftningen möjliggör dels växt- och djurskydd, dels områdesskydd. Områdesskyddet är tänkt att skydda natur och kulturmiljöer mot risken för skada i samband med nyttjande. I enlighet med 7 kap. 11 MB kan, som jag tidigare

nämnt, ett mark- eller vattenområde, som utgör livsmiljö för hotade växt- och djurarter, förklaras utgöra biotopskyddat område. På detta sätt regleras nyttjandet av området. Biotopskydd är främst tänkt att omfatta mindre mark- eller vattenområden. För Natura 2000- områden samt naturreservat ska bevarandeplaner respektive skötselplaner upprättas. Bevarandeplaner innehåller information om vilka åtgärder som får genomföras på det aktuella området. Områdesskydd används frekventare i skogs- och vattenmiljöer än i odlingslandskapet. Anledningen till detta är oklart då odlingslandskapet precis som i skog- och vattenmiljöer utgör livsmiljö och spridningsväg för hotade växt- och djurarter.

För det fall miljöfarlig verksamhet innebär intrång i allmänna intressen kan ett tillstånd eller en dispens förenas med skyldighet att utföra kompensationsåtgärder. Förutsatt att kommunen använder sig av denna funktion kan kommunen verka för en beständig landskapsbild eller ökad mångfald i odlingslandskapet. I miljömålsrådets rapport "Miljömål – nu är det bråttom!" föreslås att ett delmål om åkerlandskapet införs. Gällande småbiotoper anges i förslaget att om småbiotoper försvinner ska de ersättas med nya. Av förslaget framgår inte hur detta ska ske rent praktiskt. Enligt min mening kan möjligheten att utkräva kompensationsåtgärder utökas till att även omfatta den som nyttjar marken så som markexploatörer.

Flera av de småbiotoper som finns i odlingslandskapet har uppkommit på grund av hävd. Sveriges landsbygdsprogram möjliggör, som jag tidigare nämnt, fortsatt hävd av ängs- och hagmark. Här ges även möjlighet till ersättning för skötsel av våtmarker samt insatser för minskat kväveläckage.

Av min fallstudie framgår att Malmö kommun arbetar med inventering av biologisk mångfald på kommunal nivå.

Malmö kommuns miljöövervakningsprogram anger vilka arter som ska inventeras samt när och hur ofta inventeringen ska ske. Miljöövervakningsprogrammet har utarbetats av miljöförvaltningens miljöstrategiska enhet. För övrigt samma enhet som tillsammans med planeringsavdelningen ansvarar för kommunens miljömålsarbete. Att flera delar av en och samma organisation står som ansvariga för miljömålsarbetet stärker digniteten hos detta arbete och synliggör sambandet mellan olika program med miljömålsanknytning.

Den nationella inventeringen av artsammansättningen i landskapet pågår fortfarande. Därför är det oklart om skyddet av småbiotoper är tillräckligt för att delmålet ska komma att uppnås inom utsatt tid. Måhända kommer denna inventering att visa på ett behov av riktade åtgärder för specifika småbiotoper eller speciellt utsatta arter. Blir de aktuellt med riktade åtgärder bör dessa, enligt min mening, främst ske i form av subventioner så som investeringsbidrag och miljöersättning.

5.2.3 Styrmedel för att nå delmål kulturbärande landskapselement

Odlingslandskapets natur och kulturvärden hotas av specialisering inom jordbrukssektorn och nedläggning av jordbruk. Omfattas gör landskapselement belägna på eller i anslutning till jordbruksmark. Delmålet avseende kulturbärande landskapselement syftar till att mängden befintliga kulturbärande landskapselement i större utsträckning än tidigare vårdas. En kommun kan i en översiktsplan alternativt en detaljplan ange att ett kulturbärande landskapselement ska beaktas vid framtida exploatering. Finns det inom ett område flera kulturbärande landskapselement kan hela området utpekas som skyddsvärt. Naturreservat kan bildas för att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. Naturreservat bildas som regel för skydd av stora områden. Ett enskilt landskapselement är inte tänkt att omfattas av bestämmelserna i 7 kap. MB. För att få till stånd vård av kulturbärande landskapselement, så som stenmurar och odlingsrösen är mark- och miljölagstiftningen enligt min mening otillräcklig. Gällande kulturbärande landskapselement finansieras skötseln till stor del med hjälp av miljöersättning. I dag finns stora variationer mellan olika regioner gällande hur många och hur stora områden som är knutna till miljöersättningen. Jag anser att förordning (2007:481) om stöd för lantbygdsbyggsutvecklingsåtgärder i sig är ett tillräckligt incitament för att delmålet ska kunna komma att uppnås inom utsatt tid.

5.2.4 Styrmedel för att nå övriga delmål

I anslutning till miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” diskuteras behovet av att bevara genvariationen hos befintliga växt- och djurarter. 2010 ska det finnas ett nationellt program för bevarade arter och raser som har anknytning till det svenska jordbruksamhället. För att växt- och djurarter inte ska försvinna behöver avelsprogram upprättas och genmaterial insamlas. Här finns, som jag ser det, ingen koppling till vare sig mark- eller till miljölagstiftningen. Det torde åligga Jordbruksverket att arbeta fram ett nationellt program inom utsatt tid. Enligt min mening kan de enskilda kommunerna bistå ansvarig myndighet med datainsamling avseende i kommunen befintliga växt- och djurarter. Klart är att det finns djurarter knutna till det traditionella svenska odlingslandskapet som är på kraftig nedgång. Värt att nämna i detta sammanhang är att i dagsläget kan den som håller sig med utrotningshotade svenska djurraser ansöka om ersättning enligt 19 § förordning (2007:481) om stöd för lantbygdsbyggsutvecklingsåtgärder.

Senast år 2005 ska det finnas ett program för hur lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader ska tas tillvara. Här kan konstateras att Riksantikvarieämbetet har upprättat en miljömålsstrategi gällande bl.a. för lantbrukets kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader. Detta delmål har därigenom uppnåtts. Värt att nämna i sammanhanget är att miljömålsrådet i rapporten ”Miljömålen – nu är det bråttom!” föreslår att ett delmål om byggnader och bebyggelsemiljöer införs. De byggnader lantbrukets inte längre har användning för och byggnader som inte är av lokalt intresse kan bara

undantagsvis tas om hand av offentliga aktörer. Därför behövs det ekonomiska incitament för bevarande och förvaltning av byggnader och kulturmiljöer.

I dagsläget finns det inom landsbygdsprogrammet möjlighet att erhålla ersättning för restaurering och underhåll av ekonomibygnader som inte längre används inom jordbrukdriften. Enligt 7 kap. 9 § MB kan kulturresevat bildas i syfte att bevara ett värdefullt kulturpräglade landskap. Bestämmelsen syftar till att skydda natur- och kulturvärden så som byggnader, lämningar och marker.

Plan- och bygglagstiftningen tillsammans med miljölagstiftningen är otillräckliga för att uppfylla samtliga delmål och därmed även det aktuella miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Lagstiftningen är ett av flera instrument för att nå uppsatta miljömål. Sett till befintliga delmål handlar det till stor del om skötsel av värden knutna till det svenska odlingslandskapet. För att få till stånd skötsel av landskapselement samt ängs- och betesmarker är det mest verksamma instrumentet ekonomiska styrmedel så som miljöersättning. För att fysisk planering ska fungera som ett effektivt styrmedel för att uppnå ett uppsatt miljömål måste det aktuella miljöproblemet orsak och verkan ha en tydlig anknytning till en geografisk plats, till mark/vattenanvändning eller bruk av naturresurser.

5.2.5 Förslag till åtgärder för att nå miljömålet ” Ett rikt odlingslandskap”.

Det finns en skillnad mellan vissa regulatoriska- och ekonomiska styrmedel. Ekonomiska styrmedel syftar till att få till en förändring hos enskilda aktörer. Rättsliga styrmedel så som plan – och bygglagstiftningen riktas inte mot enskilda aktörer utan mot kommunen. Huruvida miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” kommer att uppnås inom utsatt tid är beroende av dels kommunala åtaganden dels åtaganden hos enskilda aktörer. Kommunen måste därför stödja olika aktörer att göra frivilliga åtaganden så som skötsel av ängs – och hagmarker. För att miljömålen ska kunna nås inom utsatt tid behöver ytterligare medel avsättas för dels biotopskydd dels restaurering av värden som gått förlorade.

Jag anser att befintliga styrmedel som lagstiftning ska användas så långt möjligt för att nå uppsatta miljömål. Framgår det att befintliga styrmedel inte är tillräckliga för att nå uppsatta miljömål kan specificerade styrmedel så som ekonomiska incitament med fördel implementeras t.ex. för att få till stånd restaureringsåtgärder. Vid beslut om introducering av nya styrmedel är det, enligt min mening, av stor vikt att det sker en bedömning av de påtänkta styrmedlens förutsättningar att bidra till att miljömålen uppfylls på såväl kort som lång sikt.

Sett till fördelarna med ekonomiska incitament har de en begränsad löpperiod och är formbara efter ett eller flera mål.

Under intervjun med Pergöran Andersson, Lunds kommun angav denne att kommunen har till vana att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning vid detaljplaneläggning. Det lät väldigt ambitiöst och jag blev intresserad av innehållet i dessa dokument. Upprättade planförslag läggs ut på Lund kommuns webbplats och under hösten 2007 tog jag del av kommunens aktuella planförslag. Konstaterbart är att ingen av de drygt 30 detaljplaner som fanns tillgängliga på Lund kommuns webbplats innehöll en miljökonsekvensbeskrivning. Jag vill härmed framhålla kommunens möjlighet att på eget initiativ upprätta konsekvensbedömningar och inte bara när lagen kräver det. Detta skulle ge en klarare bild av kommunens intentioner gällande den fysiska planeringen, samt kunna användas som underlag vid intresseavvägningar i planeringsfrågor.

Den fysiska planeringen är ett instrument av flera för att nå uppsatta miljömål. Det föreligger, som jag ser det, ett stort behov av informationsinsatser riktade mot Sveriges kommuner för att få dem att i större utsträckning än tidigare använda sig av plan- och bygglagen som styrmedel i det egna miljömålsarbetet. Enligt min mening har Sveriges kommuner inte förstått att miljömålen är tänkta verka som en ledstjärna vid tillämpning av befintlig lagstiftning. Därför bör medel avsättas för att utveckla miljöhänsynen i den fysiska planeringen.

6 Slutdiskussion

Om samtliga delmål som omfattas av ett miljömål uppfylls, är då miljömålet att se som uppnått? Miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” är enligt min mening inte formulerat på ett sådant sätt att det framgår vilka ytterligare åtgärder som kan komma att behövas då de nuvarande delmålen uppnåtts. Ett miljömål kan enligt min mening omfatta fler värden än vad som framgår av gällande delmål. Det kan hända att delmål revideras och att nya delmål tillkommer. Jag är därför av den åsikten att det inte går att likställa uppfyllandet av samtliga delmål med uppfyllande av ett miljömål. Det är fullt möjligt att ett miljömål uppnås före utsatt tid. Det verkar inte som regeringen är förberedd på denna situation. Det finns idag inga strategier för hur ett miljömål ska vidmakthållas efter det att det uppnåtts. Eventuellt är miljömålet beroende av fortsatta insatser efter det att miljömålet uppnåtts.

Av miljömålsrådets rapport ”Miljömålen – nu är det bråttom!” framgår att miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” är i behov av en ”ansiktslyftning”. Flera delmål anses vara i behov av omarbetning och förslag gällande nya delmål har framförts. I dagsläget är miljömålet tänkt att skydda i ett område befintliga kvalitéter. Om området utgör livsmiljö för hotade arter är det skyddsvärt enligt miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Miljömålsrådet anser bl.a. att ett delmål om ekologisk produktion bör införas. Härvid förstår jag det som att en ny dimension har tagits in under det aktuella miljömålet. Fokus har hamnat på hur marken brukas. Kanske finns det en möjlighet att andra värden knutna till det svenska odlingslandskapet kan komma att tas in under det aktuella miljömålet.

Huruvida regeringen kommer att ändra miljömålen på det sätt miljömålsrådet föreslår i rapporten ”Miljömålen – nu är det bråttom!” återstår att se. Klart är i vart fall att den nuvarande regeringen är missnöjd med utformningen av befintliga miljömål. Regeringen har nämligen under sommaren 2008 initierat en miljömålsöversyn. Jag ser fram emot att få ta del av det material och den rapport som denna översyn kommer att generera.

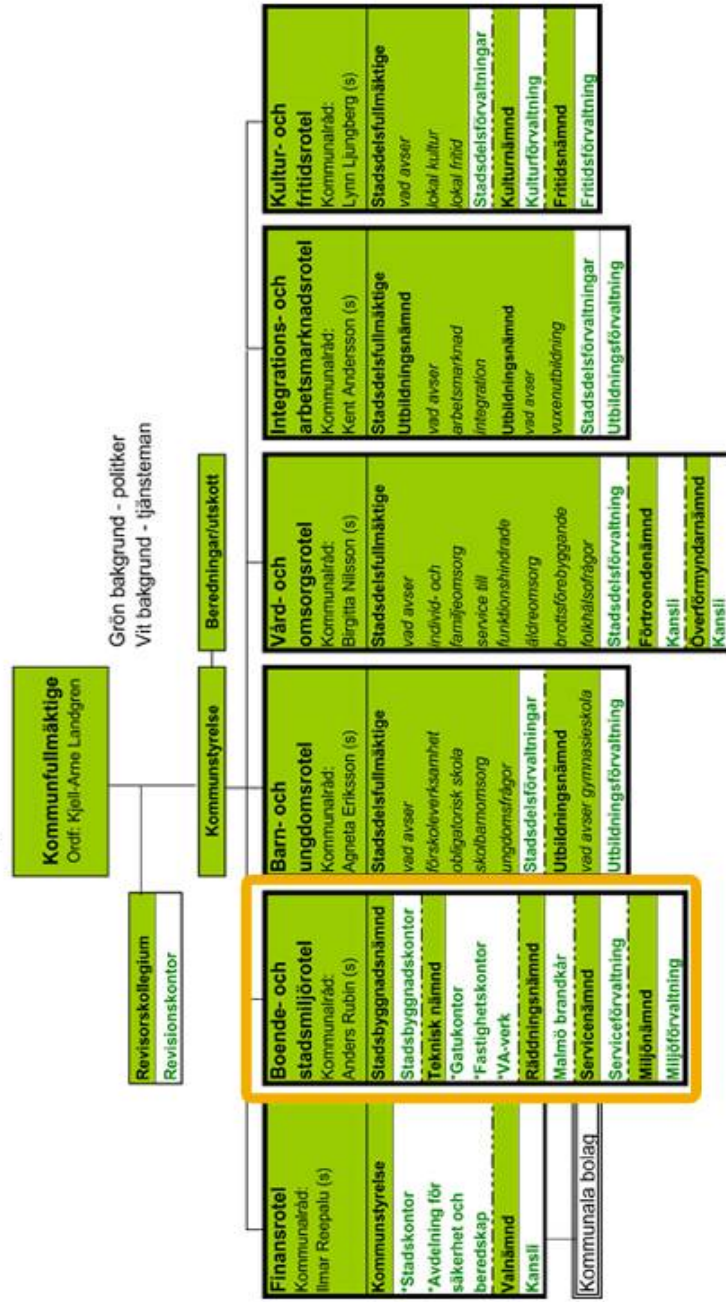
Riksdagen har angett att miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” ska uppnås inom en generation. Huruvida miljömålet kommer att nås inom utsatt tid är i dagsläget osäkert. Utformningen av CAP är avgörande för möjligheterna att nå miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap”. En annan avgörande faktor för huruvida miljömålet kommer att nås är att nuvarande landsbygdsprogram fortsätter även efter 2013. En intressant fråga är vad om händer om miljömålen inte uppnås i utsatt tid?

Bilaga 1

Denna bilaga innehåller ett schema som visar Malmö kommuns organisatoriska uppbyggnad.¹²²

¹²² http://www.malmo.se/images/18.15092c0105e5d113d78000522/organisationsschema_roteln.jpg 08-01-11

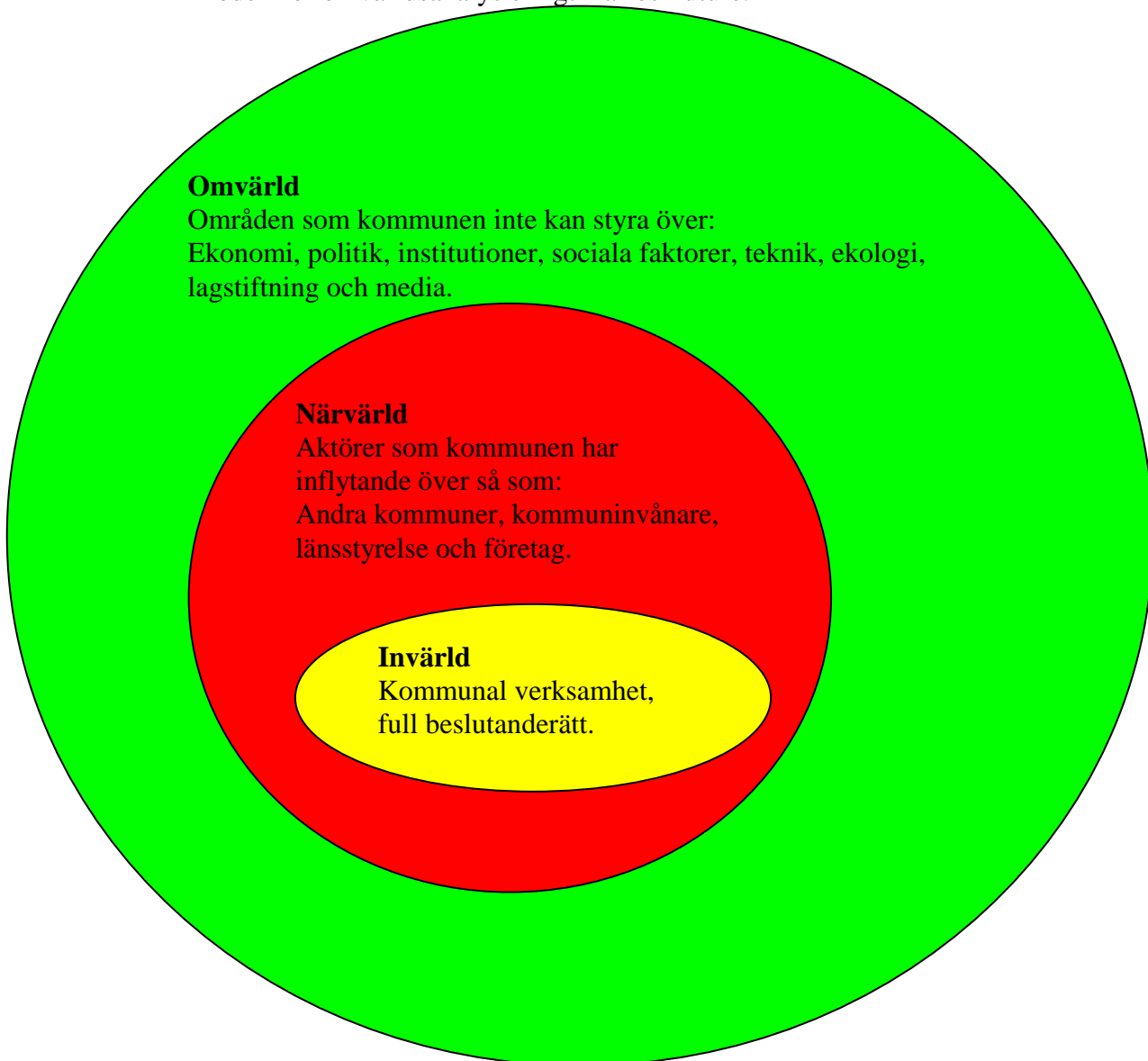
Organisation Malmö stad



 Miljöförvaltningens rotel

Bilaga 2

Modell för omvärldsanalys enligt Kairos Future.



Av modellen ovan följer att en kommun har full beslutanderätt inom den egna verksamheten, d.v.s. kommunen väljer själv i vilken form miljöarbetet ska bedrivas. Att kommunens har ett väl fungerande miljömålsarbete är i sig inte en garant för att miljömålet uppnås inom utsatt tid. Det finns aktörer i närvärlden, så som andra kommuner och länsstyrelsen, vilka inverkar på kommunens möjlighet att nå uppsatta miljömål. Dessa aktörer kan kommunen till viss del påverka. Utanför närvärlden, den arena där kommunen verkar, finns en omvärld med aktörer inom områden så som politik och ekonomi, vilka kommunen inte kan styra. Kommunen måste därför hitta strategier för att förhålla sig till det som händer inom denna sektor.

Bilaga 3

Under våren 2007 genomförde jag intervjuer med Pergöran Andersson, miljöchef i Lunds kommun samt Ulf Imader, miljöförvaltningen Malmö kommun. Nedan anges de frågor som jag baserat min fallstudie på:

- Fråga 1. Hur har ni strukturerat upp ert miljömålsarbete?
- Fråga 2. Vilken instans inom verksamheten är ansvarig för det kommunala miljömålsarbetet?
- Fråga 3. Har ni ett miljöprogram och hur är det i så fall utformat?
- Fråga 4. Har ni tillräckliga resurser för ert miljömålsarbete?
- Fråga 5. Tar ni hänsyn till miljömålen inom kommunala områden så som infrastrukturutveckling och fastighetsplanering?
- Fråga 6. Hur ser ni på mark- och miljölagstiftningens roll som instrument för att nå uppsatta miljömål?
- Fråga 7. Har kommunen fått tillräckligt stöd alternativt för mycket frihet att i arbetet med att utforma lokala miljömål?
- Fråga 8. Hur används den fysiska planeringen i miljömålsarbetet?
- Fråga 9. Hur ofta görs en miljökonsekvensbeskrivning vid översiktsplanering samt detaljplanering?
- Fråga 10. Ser ni några faror med en ökad exploatering av mark inom kommunen?
- Fråga 11. Hur har ni definierat värdefulla områden för biologisk mångfald?
- Fråga 12. Hur ofta uppdateras er översiktsplan?
- Fråga 13. Har er översiktsplan uppdaterats sen miljömålen infördes?
- Fråga 14. Vad hände med Agenda 21-verksamheten efter det att de nationella miljömålen infördes?
- Fråga 15. Använder ni reglerna i 7 kap. MB till skydd för miljömålet "Ett rikt odlingslandskap"?

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1985/86:1 Ny plan- och bygglag
- Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier
- Prop. 2004/05:65 Århuskonventionen
- Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag
- Prop. 2006/07:122 Ny instansordning för PBL-ärenden

Statens offentliga utredningar

- SOU 2003:70 Miljöbedömningar avseende vissa planer och program, Delbetänkande av PBL-kommittén
- SOU 2005:77 Får jag lov? – Om planering och byggande
- SOU 2008:68 Bygg – helt enkelt

Övrigt offentliggjort myndighetsmaterial

JO:s ämbetsberättelse 1989/90

Skånes naturförutsättningar, Malmö, Länsstyrelsen Malmöhus län, underlagsrapport - miljövårdsprogram för Skåne, 1995

Dahl Anne, *Styrmedel för ett miljöanpassat och uthålligt jordbruk*, Stockholm, Naturvårdsverket, 1997

Ett ekologiskt hållbart Skåne?, Malmö, Länsstyrelsen i Skåne län, Årsrapport 1998, 1999

Miljöinriktad fysisk planering, Karlskrona, Boverket och Naturvårdsverket, 2000

Boken om MKB för detaljplan, Kristianstad, Boverket, 2000

Översiktsplanering för en hållbar utveckling – exempel från 5 kommuner, Karlskrona, Boverket och Naturvårdsverket, 2000

Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002- års revidering, Kalmar, Boverket, 2002

Bostadsbyggandet i planeringen, Hässleholm, Boverket, 2002

Implementering av miljökvalitetsmål i översiktsplanering - en pilotstudie, Karlskrona, Boverket, 2003

Datakällor och metoder för studier av nerlagd jordbruksmark, Jordbruksverket, Rapport 2004:18, 2004

Strategier för regional utveckling - kapploppning mellan regioner, Kalmar, Boverket, 2004

Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning, Huskvarna, Boverket, 2006

Vägval för miljön - hur styr vi rätt?, Taberg, Länsstyrelsen i Skåne Län, årsrapport 2006, 2006

PM om bestämmelser i detaljplan – Vad är möjligt och lämpligt att reglera, Boverket, 2006

Hållbarhetens lokala horisont - Forskning om kommuners arbete med miljö och hållbar utveckling, Naturvårdsverket, rapport 5674, 2007

Ett rikt odlingslandskap – underlag för fördjupad utvärdering 2008, Jönköping, Jordbruksverket, rapport 2007:15

Nytt landsbygdsprogram! - En introduktion till landbygdsprogrammet 2007-2013, Jordbruksverket 2007

Landsbygdsprogram för Sverige 2007- 2013, Stockholm, Regeringskansliet, 2008

Miljömålen – nu är det bråttom! Miljömålsrådet, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, 2008

Remissyttrande över miljömålsrådets fördjupade utveckling av Sveriges miljömål 2008 –Nu är det bråttom, Länsstyrelsen Skåne län, yttrande den 23 juni 2008

Litteratur

Backman Jarl, *Rapporter och uppsatser*, Lund, Studentlitteratur, 1998

Bell Judith, Översättning Björn Nilsson, *Introduktion till forskningsmetodik*, 3 upplagan, Lund, Studentlitteratur, 2000

Bergil Calle m fl. *Mark, människa, miljö*, fjärde upplagan, Göteborg, Göteborgs universitet, Institutionen för tillämpad miljövetenskap, 2004

Björkman Eva och Ohlsson Richard, *Research på Internet – använd söktjänster och databaser effektivt*, Stockholm, Liber, 2000

Eriksson Lars och Wiedersheim-Paul Finn, *Att utreda forska och rapportera*, 8 upplagan, Ljubljana, Liber, 2006

Julstad Barbro, *Fastighetsindelning och markanvändning*, tredje upplagan, Stockholm, Nordstedts juridik AB, 2005

Kalbro Thomas, *Markexploatering - juridik, ekonomi, teknik och organisation*, andra upplagan, Stockholm, Nordstedts juridik AB, 2002

Nilsson Annika, *Introduktion till EU:s miljö rätt*, andra upplagan, Estland, Santérus förlag, 2005

Ryen Anne, Översättning Torhell Sven-Erik, *Kvalitativ intervju – från vetenskapsteori till fältstudier*, Malmö, Liber, 2004

Företagarhandboken – Miljö-Miljö och Hälsa -Avsnitt Svenska miljömål

Rosén Per, Karnov – Sveriges lagsamling med kommentarer, kommentar till plan och bygglag 1987:10, Stockholm, Thomson fakta, band 1, 2007/2008

Artiklar

Westerlund Staffan, *Aktuell miljö rättsteori - utveckling och problem*, 2000 (imir.com/pdf-filer/2000-1.pdf)

Nationella miljömål en lokal utmaning, Stockholm, Svenska Kommun och Landsting, 2007

Internetkällor

<http://www.miljomal.nu> Miljömålsportalen, 2008-03-15

http://www.miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsansvariga.php Miljömålsportalen - miljömålsansvariga myndigheter 08-03-28

http://miljomal.nu/vem_gor_vad/kommunerna.php Miljömålsportalen – kommunalt miljömålsarbete 08-03-28

http://www.miljomal.nu/nar_vi_malen/miljomalen/delmal13.php Miljömålsportalen – om miljömålen, mål 13, 2008-04-12

http://www.miljomal.nu/om_miljomalen/miljomalen/mal16.php Miljömålsportalen – om miljömålen, mål 16, 2008-04-12

http://www.m.lst.se/m/amnen/Skanes_miljomal/Att_arbeta_med_miljomalen/ Länsstyrelsen i Skåne län – miljömålsarbete, 2008-03-22

<http://www.ne.se> Nationalencyklopedin – sökord fysisk planering 2008-03-15, sökord biotop 2008-09-02

http://www.planer.sbk.stockholm.se/httpdocs/dir5/sub165/2004-08313.Miljokonsekvensbeskrivning_SDp_Planskede.nbcvaxxx.pdf Miljökonsekvensbeskrivning, 2008-01-17

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28191.htm> 080107

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28021.htm> 080107

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28027.htm> 080107

http://www.eu-upplysning-en.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____1761.aspx 08-01-07

<http://www.c.lst.se/templates/Page.aspx?id=582> Länsstyrelsen Umeå län, 2008-02-02

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=21143&C=2485> Positiv syn på miljömål – fyra av fem kommuner har inlett arbetet, Svenska Kommuner och Landsting 08-03-27

http://www.malmo.se/images/18.15092c0105e5d113d78000522/organisationsschema_roteln.jpg Malmö kommun, organisationsschema, 2008-01-11

http://www.malmo.se/download/18.33aee30d103b8f1591680008678/mp_2003_2008_screen.pdf Malmö kommun, miljöprogram och åtgärds katalog, 08-01-11

Rättsfallsförteckning

RÅ 2001 not 44

MÖD 2002 SM 4

RegR 4930-04 2007-02-23