

Etappmål i miljömålssystemet

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:34

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23570-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andreas Carlgren

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Kommittén har antagit namnet Miljömålsberedningen.

Beredningens övergripande uppdrag är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 16 december 2010 (dir. 2010:135) ska beredningen senast den 31 mars 2011 presentera förslag till vissa etappmål i miljömålssystemet.

Statsrådet Andreas Carlgren förordnade den 1 juli 2010 generaldirektören Rolf Annerberg som ordförande i kommittén. Samma dag förordnades riksdagsledamöterna Per Bolund (MP), Anita Brodén (FP), Lars Hjalmered (M), Liza-Maria Norlin (KD), Emma Wallrup (V), Claes Västerteg (C) samt Anders Ygeman (S) som ledamöter i kommittén.

Genom beslut den 14 september 2010 förordnades följande personer att som experter biträda kommittén: departementsrådet Robert Andrén, ämnesrådet Stefan Karlsson, departementssekreterarna Caroline Dahlbom, Elisabeth Lidbaum, Henrik Lindblad och Petronella Troselius samt ämnesrådet Kristina Åkesson. Genom samma beslut förordnades sektionschefen Ann-Sofie Eriksson, länsrådet Anne-Li Fiskesjö, miljöpolicyrådgivaren Lovisa Hagberg, vice ordföranden Helena Jonsson, ordföranden Mikael Karlsson, kommunalrådet Henrik Ripa, miljöansvariga Inger Strömdahl och miljöchefen Klas Lundberg som sakkunniga i kommittén.

Den 18 november 2010 entledigades departementsrådet Robert Andrén från sin expertfunktion i kommittén och vid samma tillfälle förordnades i stället ämnessakkunnige Håkan Alfredsson. Genom samma beslut entledigades riksdagsledamöterna Claes Västerteg (C) och Anders Ygeman (S) och förordnades riksdagsledamöterna Matilda Ernkrans (S) och Roger Tiefensee (C) som ledamöter i kommittén. Genom beslut den 26 november 2010 entledigades riksdagsledamoten Liza-Maria Norlin (KD) och i stället förordnades riksdagsledamoten Irene Oskarsson (KD) som ledamot i kommittén.

Från och med den 15 februari 2011 entledigades departementssekreterarna Henrik Lindblad och Caroline Dahlbom från deras funktion som experter i kommittén och samtidigt förordnades istället ämnesrådet Joachim Waern.

Pirjo Körsén arbetade som sekreterare i kommittén mellan den 1 juli och den 31 oktober 2010. Som huvudsekreterare anställdes den 2 augusti 2010 Marie Uhrwing. Mellan den 23 september och 31 december 2010 arbetade Mattias Ankarhem som sekreterare i kommittén. Den 1 december 2010 anställdes Sara Sundgren som sekreterare, Mark Marissink anställdes som sekreterare den 1 januari 2011 och den 15 februari 2011 anställdes Anneli Josefsson som sekreterare. Håkan Heden har arbetat som konsult för kommittén från december 2010 och fram till den 31 mars 2011.

Beredningens första uppdrag redovisades i ett delbetänkande (SOU 2010:101) i december 2010.

Härmed överlämnar beredningen delbetänkandet Förslag till etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:).

Stockholm i mars 2011

Rolf Annerberg

Roger Tiefensee

Irene Oskarsson

Per Bolund

Emma Wallrup

Anita Brodén

Lars Hjalmered

Matilda Ernkrans

/Marie Uhrwing
Anneli Josefsson
Mark Marissink
Sara Sundgren

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	19
1 Miljömålen – vårt gemensamma ansvar.....	23
1.1 Miljömålen är grunden för miljöpolitiken.....	23
1.2 Gemensam utveckling av miljömålssystemet.....	24
1.3 Etappmål pekar ut behov av förändring i samhället.....	24
1.4 Avvakta inte kommande etappmål – fortsatt arbetet mot miljömålen!.....	24
2 Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå etappmål	27
2.1 Om uppdraget	27
2.2 Genomförande i dialog	27
3 Vad är ett etappmål?.....	29
3.1 Kriterier för etappmål	29
3.2 Etappmålens funktion.....	30
4 Kompass vid formuleringen av etappmål.....	33
4.1 Kompass för att hålla kurs.....	33
4.1.1 Ekosystemansatsen som utgångspunkt.....	33
4.1.2 Konsumtionens betydelse för miljön.....	34
4.1.3 Resurseffektivisering berör alla miljökvalitetsmål.....	34

4.1.4	Sveriges rådighet över måluppfyllelsen.....	35
4.1.5	Harmoniseringen av europeisk miljöpolitik.....	35
4.1.6	Miljöpolitikens styrning i lager på lager	35
5	Förslag till plan för att ta fram etappmål	37
5.1	En plan för etappmål ger överblick och helhetsperspektiv.....	37
5.1.1	Riksdagen har beslutat om ett etappmål för Begränsad klimatpåverkan	38
5.1.2	Vi lämnar förslag till några etappmål i detta betänkande.....	38
5.1.3	Vi lämnar förslag till etappmål inom ramen för kommande strategier	39
5.1.4	Myndigheter kan lämna förslag till etappmål inom relevanta områden	39
5.2	Planen för etappmål per miljö kvalitetsmål	40
6	Om arbetet med att formulera förslag till etappmål	43
6.1	Etappmålen är kopplade till åtgärder och styrmedel.....	43
6.2	Överväganden om lämpliga åtgärder och styrmedel.....	44
6.3	Konsekvensbedömningar.....	45
7	Förslag till etappmål – Luftföroreningar.....	47
7.1	Sammanfattande bedömning	47
7.2	Bakgrund.....	48
7.2.1	Miljö kvalitetsmål.....	48
7.2.2	Miljö situationen	49
7.2.3	Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ	51
7.3	Struktur för etappmål om luftföroreningar	54
7.4	Minskad import av luftföroreningar	56
7.4.1	Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa.....	56
7.4.2	Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten	59

7.5	Minskade utsläpp från inhemska källor	63
7.5.1	Minskade utsläpp från industrianläggningar m.m.	63
7.5.2	Luftföroreningar från vägtrafiken och arbetsmaskiner	65
7.5.3	Luftföroreningar från produktanvändning	66
7.5.4	Etappmål om luftföroreningar från småskalig vedeldning	67
7.5.5	Begränsade luftutsläpp av ammoniak	71
7.6	Lokala åtgärder för minskade utsläpp och förbättrad miljökvalitet.....	73
7.6.1	Legala möjligheter för kommuner att ingripa mot luftföroreningar	73
8	Förslag till etappmål – Farliga ämnen	77
8.1	Sammanfattande bedömning	77
8.2	Bakgrund	78
8.2.1	Miljökvalitetsmål	78
8.2.2	Miljösituationen.....	79
8.2.3	Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ.....	81
8.3	Struktur för etappmål om farliga ämnen	89
8.4	Utveckling av EU-lagstiftning och internationella konventioner	91
8.4.1	Etappmål om särskilt farliga ämnen	91
8.4.2	Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper	96
8.4.3	Etappmål om information om farliga ämnen i varor.....	100
8.5	Sverige går före nationellt.....	104
8.5.1	Nationellt arbete kring farliga ämnen	104
8.5.2	Exponering för kadmium	105
8.5.3	Efterbehandling av förorenade områden.....	108
9	Förslag till etappmål – Avfall	113
9.1	Sammanfattande bedömning	113
9.2	Bakgrund	114

9.2.1	Miljökvalitetsmål.....	114
9.2.2	Miljösituationen.....	114
9.2.3	Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ	116
9.3	Struktur för etappmål om avfall	117
9.4	Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan.....	118
9.4.1	Etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan.....	118
9.5	Ökad återanvändning och återvinning.....	121
9.5.1	Etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall.....	121
9.5.2	Ökad återanvändning och återvinning av papper, metall, plast, glas m.m. från hushåll	123
10	Förslag till etappmål – Biologisk mångfald	125
10.1	Sammanfattande bedömning	125
10.2	Bakgrund.....	126
10.2.1	Miljökvalitetsmål.....	126
10.2.2	Miljösituationen.....	127
10.2.3	Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ	128
10.3	Struktur för etappmål om biologisk mångfald	131
10.4	Resilienta ekosystem.....	135
10.4.1	Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens	135
10.5	Livskraftiga populationer av arter	138
10.5.1	Etappmål om hotade arter och naturtyper	138
10.5.2	Etappmål om invasiva främmande arter.....	141
10.5.3	Överutnyttjande av arter	145
10.6	Ökad uppmärksamhet för genetisk mångfald	146
10.6.1	Etappmål om kunskap om genetisk mångfald	146
10.7	Samhällets kunskap om biologisk mångfald.....	148
10.7.1	Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden.....	148

Reservationer 153**Bilagor**

Bilaga 1–2 Kommittédirektiv..... 157

Bilaga 3 Generationsmålet och miljökvalitetsmålen 167

Begrepp och förkortningar

Bioackumulerande ämnen	Ämnen som lagras i kroppens vävnader.
Biocider	Kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel som är framställt för att förebygga eller motverka att djur, växter och mikroorganismer orsakar skada på människors hälsa eller egendom.
Biologisk mångfald	Variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem (definition enligt konventionen om biologisk mångfald).
CBD	Convention on Biological Diversity; FN-konventionen om biologisk mångfald.
CLRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollutions; FN:s luftvårdskonvention.
Delmål	Etappmålen ersätter de tidigare delmålen under miljökvalitetsmålen. Delmål för miljökvalitetsmålen angav att en viss miljökvalitet skulle vara uppnådd eller att förändringar skulle vara genomförda vid en viss tidpunkt.

Ekodesigndirektivet	Ramdirektiv med syfte att främja en effektiv energianvändning och en låg miljöpåverkan av energianvändande produkter. Detta syfte ska uppnås genom att miljöaspekter integreras i produktdesignen för att förbättra produktens miljöprestanda under hela dess livscykel, s.k. ekodesign.
Ekosystem	Ett dynamiskt komplex av växt-, djur- och mikroorganismssamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet (definition enligt konventionen om biologisk mångfald).
Ekosystemansatsen	Ekosystemansatsen har formulerats inom den internationella konventionen om biologisk mångfald. Det är en strategi för en integrerad skötsel av markresurser, vattenresurser och levande resurser som främjar bevarande och hållbart nyttjande ur ett rättviseperspektiv. Den hjälper att nå balans mellan bevarande och hållbart nyttjande. Ansatsen ser människan som en viktig del av många ekosystem och poängterar att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras.
Ekosystemtjänster	Ekosystemtjänster innebär tjänster som vi får ”gratis” av naturen, exempelvis pollinering, vattenrening, mat och rekreationsvärden.

Etappmål	Etappmål anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet (se prop. 2009/10:155). Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.
EU-direktiv	Rättsakt inom EU. Direktiven syftar till att fastställa gemensamma mål och krav på resultat, men lämnar åt medlemsstaterna själva att bestämma form och tillvägagångssätt.
EU-förordning	Rättsakt inom EU som är direkt bindande och tillämplig i alla unionens medlemsstater och kan åberopas på nationell nivå på samma sätt som en nationell lag.
EU-lagstiftning	Med EU-lagstiftning avses den samlade regleringen på EU nivå, som sker genom fördrag, förordningar, direktiv.
Exponering	Avser här i vilken utsträckning människor och miljö kommer i kontakt med/utsätts för farliga ämnen.
Farliga ämnen	Med farliga ämnen avses här kemiska ämnen och metaller med egenskaper som kan innebära ett hot för människors hälsa och/eller miljön. Farliga ämnen är också en legal term som omfattar alla ämnen som är klassificerade i enlighet med gällande regler. Kategorin omfattar förutom de särskilt farliga ämnena (se nedan) bl.a. ämnen som är mycket giftiga, giftiga, hälsoskadliga, frätande, irriterande, allergiframkallande och miljöfarliga.

Flyktiga organiska ämnen	En samlande benämning för ett stort antal gasformiga organiska föreningar, exklusive ämnet metan. En vedertagen förkortning är NMVOC (Non Methane Volatile Organic Compounds).
Generationsmålet	Riksdagen har beslutat om ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen (se prop. 2009/10:155).
Genotyp	En individs exakta uppsättning genetiska egenskaper, även de som inte syns.
Industriutsläppsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).
Invasiva främmande arter	Arter, underarter eller lägre taxonomiska enheter som introduceras utanför sin historiska eller nutida naturliga utbredning och vars introduktion eller spridning hotar biologisk mångfald eller orsakar socioekonomiska skador.
Konsekvensanalyser	Kommittéförordningen (1998:1474) anger att kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser ska redovisas i utredningars betänkanden. En konsekvensanalys bör genomföras med ett brett perspektiv och innefatta möjliga konsekvenser både på kort och lång sikt. Konsekvenser av såväl åtgärder som icke-åtgärder bör innefattas.

MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollutions from Ships. Den internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konvention för att förhindra föroreningar från den internationella sjöfarten.
Miljöbalken	Miljöbalken (1998:808) är en ramlag som innehåller olika styrmedel för att nå det övergripande målet om en hållbar utveckling.
Miljökvalitetsmål	Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål (se prop. 2009/10:155). Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
Miljömålsrådet	Miljömålsrådet var en instans för samråd och samverkan i arbetet för att uppnå miljökvalitetsmålen mellan 2002–2010. I Miljömålsrådet ingick företrädare för myndigheter och organisationer. Sedan Miljömålsrådet upphörde har Naturvårdsverket fått i uppgift att samordna myndigheternas arbete med uppföljning och utvärdering i miljömålssystemet.
Miljömålssystemet	Miljömålssystemet utgörs av mål samt organisation för genomförande och uppföljning. Miljömålssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken.

Polluter Pays Principle, PPP	Den som riskerar att förorena miljön ska bära kostnaderna för att förhindra att så sker och den som har förorenat miljön ska bära det ekonomiska ansvaret för att återställa den miljöskada som uppstår.
Preciseringar till miljökvalitetsmålen	Miljökvalitetsmålen innebär beskrivs i preciseringarna till målen.
Reach	EU:s kemikalielagstiftning. Reach står för Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals. På svenska Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.
Resiliens	Ett systems långsiktiga förmåga att klara av förändring och vidareutvecklas.
Särskilt farliga ämnen	Särskilt farliga ämnen används som begrepp för att skilja ut ämnen som har så farliga egenskaper att de över huvud taget inte bör användas på grund av den stora risken för skador på hälsa och miljö.
Takdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar.

Sammanfattning

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Det bör ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Målet förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Som grund för miljöarbetet ligger det generationsmål och de sexton miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat.

Miljömålssystemet har nyligen setts över och reviderats. Förändringarna består bl.a. av övergången från delmål till etappmål. Övergången till etappmål innebär att det blir enklare att analysera den svenska rådigheten över måloppfyllelsen. Syftet är att ytterligare öka kraften i miljöarbetet. Under den tid som förändringarna genomförs ska självklart inte miljöarbetet stanna upp – tvärtom! Alla aktörer har ett ansvar för att arbetet drivs framåt: myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella organisationer likväl som Miljömålsberedningen.

Etappmålens uppgift är att konkretisera den samhällsomvandling som behöver ske för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska inte beskriva det miljötillstånd som vi vill uppnå, eftersom det redan är fastlagt i miljökvalitetsmålen och dess preciseringar.

Etappmålen ska vara ambitiösa men möjliga att nå. De ska vara kopplade till styrmedel och åtgärder och vara tidsetapper på vägen mot att uppnå förutsättningarna för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmål kan enligt Miljömålsberedningens direktiv föreslås när det finns underlag med samhällsekonomiska konsekvensbedömningar.

För att skapa överblick och helhetsperspektiv i formuleringen av etappmål i miljömålssystemet föreslår vi en plan för framtagandet av etappmål. Planen består av följande delar:

- Riksdagen har beslutat om ett etappmål för Begränsad klimatpåverkan.
- Vi lämnar förslag till några etappmål i detta betänkande.
- Vi lämnar förslag till etappmål inom ramen för kommande strategier.
- Myndigheter kan lämna förslag till etappmål inom relevanta områden (Säker strålmiljö, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö, samt vissa ytterligare frågor, se nedan).

I det här betänkandet föreslår vi några etappmål utifrån befintligt underlag.¹ Vi har utrett behovet av etappmål inom områdena luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald. Inom dessa områden finns det, utöver de etappmål som föreslås, ytterligare frågor som är i behov av etappmål men där det saknas tillräckliga underlag. Här bör regeringen ge ansvariga myndigheter i uppdrag att utreda och föreslå etappmål.

Förslag till etappmål – Luftföroreningar

Luftkvaliteten i Sverige förbättrades avsevärt mellan 1980 och 2000. Därefter har halterna av flera luftföroreningar inte minskats i någon påtaglig utsträckning trots att de svenska utsläppen har fortsatt att gå ned. Utsläpp från länderna inom EU är en viktig orsak till att luftkvaliteten inte har förbättrats i högre grad. Samarbetet inom EU är därför centralt för att nå miljömålen. Inom vissa tätortsområden orsakar dock svenska och lokala föroreningskällor en sämre luftkvalitet lokalt.

Vi föreslår följande etappmål:

- Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa.
- Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten.
- Etappmål om luftföroreningar från småskalig vedeldning.

Vi föreslår även att myndigheter ges i uppdrag att genomföra utredningar så att etappmål kan formuleras inom följande områden:

- Luftföroreningar från vägtrafiken och arbetsmaskiner.
- Luftföroreningar från produktanvändning.

¹ Uppdraget anges i våra direktiv (dir. 2010:74 och 2010:135).

Förslag till etappmål – Farliga ämnen

Farliga ämnen kan skapa betydande problem för människors hälsa och för miljön. Många ämnen finns kvar i mark och vattendrag under en lång tid efter att utsläppen har skett. Farliga ämnen finns också lagrade i t.ex. infrastruktur, byggnader och varor. Det behövs insatser både på kortare och längre sikt vad gäller farliga ämnen. I vårt förra delbetänkande (SOU 2010:101) föreslog vi att regeringen uppdrar åt Miljömålsberedningen att ta fram en långsiktig strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö. Här föreslår vi etappmål för farliga ämnen som redan nu kan formuleras utifrån befintligt underlag. Regleringen inom området farliga ämnen är i hög grad harmoniserad inom EU. Åtgärder nationellt, på EU-nivå och internationellt samverkar på ett dynamiskt sätt.

Vi föreslår följande etappmål:

- Etappmål om särskilt farliga ämnen.
- Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper.
- Etappmål om information om farliga ämnen i varor.

Vi föreslår även att myndigheter ges i uppdrag att genomföra utredningar så att etappmål kan formuleras inom följande områden:

- Exponering för kadmium.
- Efterbehandling av förorenade områden.

Förslag till etappmål – Avfall

För att nå generationsmålet och flera av miljökvalitetsmålen behöver vi minska mängden avfall. Resurserna i avfallet behöver tas tillvara och risker för spridning av farliga ämnen i avfall minimeras. Det svenska arbetet inom avfallsområdet är framgångsrikt. Detta arbete bör fortsätta med utgångspunkt i EU:s nya avfallsdirektiv och det arbete som redan pågår i Sverige på nationell och kommunal nivå.

Vi föreslår följande etappmål:

- Etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan.
- Etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall.

Vi föreslår även att myndigheter ges i uppdrag att genomföra utredningar så att etappmål kan formuleras inom följande områden:

- Ökad återanvändning och återvinning av papper, metall, plast, glas m.m. från hushåll.

Förslag till etappmål – Biologisk mångfald

Biologisk mångfald definieras som variationsrikedomen bland alla levande organismer och de ekologiska system som de ingår i, både på land och i vatten. Mångfalden förser oss med ekosystemtjänster, dvs. tjänster som kommer människan till nytta. En rik biologisk mångfald ökar även ekosystemens långsiktiga förmåga att klara av förändring och vidareutvecklas, ofta kallat resiliens. Arbetet med biologisk mångfald kräver insatser både på kort och lång sikt. I vårt förra delbetänkande föreslog vi att regeringen uppdrar åt Miljömålsberedningen att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning med landskapsfokus och en strategi för en sammanhållen vattenpolitik. Här föreslår vi etappmål för biologisk mångfald som redan nu kan formuleras utifrån befintligt underlag. Underlaget utgörs främst av den internationella överenskommelse som gjordes inom konventionen om biologisk mångfald i Nagoya under 2010.

Vi föreslår följande etappmål:

- Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens.
- Etappmål om hotade arter och naturtyper.
- Etappmål om invasiva främmande arter.
- Etappmål om kunskap om genetisk mångfald.
- Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden.

1 Miljömålen – vårt gemensamma ansvar

1.1 Miljömålen är grunden för miljöpolitiken

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Det bör ske utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Målet förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.

Som grund för miljöarbetet ligger det generationsmål och de sexton miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomvandling som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen. Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.¹ Förutsättningarna att uppnå miljö kvalitetsmålen ska vara på plats inom en generation, räknat från när målen beslutades i riksdagen 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen redovisas i bilaga 3.

Sverige har en tradition av att vara ledande i arbetet med att nå en hållbar utveckling. Sverige ska fortsätta att axla denna roll. Vi ska ta till vara möjligheterna att vara ett föregångsland genom miljöarbetet inom landet. Vi ska även ta till vara möjligheterna till internationella samarbeten för en bättre miljö, inte minst inom EU. På så sätt skapar vi en bättre miljö både i Sverige och globalt.

Det finns ett starkt engagemang kring miljömålen i samhället. Trots allt som har åstadkommit finns dock fortfarande stora utmaningar att möta för att vi ska nå alla miljömålen.

¹ Miljö kvalitetsmålen innebär mer detaljerat i preciseringarna till miljö kvalitetsmålen. Myndigheterna i miljömålssystemet har just nu i uppgift att se över miljö kvalitetsmålen preciseringar. Naturvårdsverket samordnar arbetet. Myndigheterna lämnar sitt förslag till reviderade preciseringar till regeringen den 31 mars 2011.

Miljömålsberedningen vill därför bidra till att skapa ännu mer kraft och breddat engagemang i vårt gemensamma ansvar för att nå miljömålen.

1.2 Gemensam utveckling av miljömålssystemet

Miljömålssystemet har nyligen setts över och reviderats. Förändringarna består bl.a. av övergången från delmål till etappmål. Övergången till etappmål innebär att det blir enklare att analysera den svenska rådigheten över måluppfyllelsen. Syftet är att ytterligare öka kraften i miljöarbetet (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142). Under den tid som förändringarna genomförs ska självklart inte miljöarbetet stanna upp – tvärtom! Alla aktörer har ansvar för att arbetet drivs framåt: myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella organisationer likväl som Miljömålsberedningen

Vi vill särskilt understryka betydelsen av myndigheternas utvidgade ansvar att ta initiativ i arbetet mot miljömålen. Det uttrycks genom förändrade skrivningar i myndigheternas instruktioner. Vi föreslår att regeringen även använder myndighetsdialogen för att kommunicera detta utvidgade ansvar.

1.3 Etappmål pekar ut behov av förändring i samhället

I det här betänkandet behandlar vi särskilt övergången från delmål till etappmål i miljömålssystemet. Tidigare fanns det en rad delmål under varje miljö kvalitetsmål. Dessa ska ersättas med etappmål, som ska beskriva den samhällsomvandling som krävs för att nå miljö kvalitetsmålen. På så sätt pekar vi tydligt ut behovet av förändringar i samhället för att nå miljömålen.

1.4 Avvakta inte kommande etappmål – fortsätt arbetet mot miljömålen!

Etappmålen kommer att bli viktiga, men fångar inte allt som behöver göras för att nå målen. Alla etappmål kan inte heller formuleras omedelbart, utan en del ytterligare avvägningar behövs

kring särskilt svåra frågor och målkonflikter. Vi betonar därför att arbetet mot miljömålen behöver drivas framåt även inom områden där etappmål inte omedelbart kan formuleras. Generationsmålet och miljökvalitetsmålen anger riktningen för miljöarbetet. Myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella organisationer har mycket viktiga roller för att målen ska nås. Utgångspunkten är att alla aktörer arbetar framåt i miljöarbetet utan att avvakta en eventuell behandling av frågorna i Miljömålsberedningen eller eventuellt kommande etappmål. Detta är angeläget för att vi inte ska tappa fart i arbetet mot miljömålen.

2 Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå etappmål

2.1 Om uppdraget

Vårt övergripande uppdrag är att ge råd till regeringen om hur generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan nås. I detta ingår att föreslå etappmål.

I december 2010 lämnade vi vårt första delbetänkande, där vi föreslår en handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101). Strategierna ska tas fram inom områden som är i behov av långsiktiga politiska avvägningar. Inom strategierna kommer etappmål att formuleras.

I det här betänkandet diskuterar vi närmare etappmålen roll i miljömålssystemet. Vi lämnar även förslag på en första uppsättning etappmål i miljömålssystemet. Dessa etappmål kan formuleras redan nu utifrån existerande underlag. Utöver förslagen till etappmål lämnar vi förslag till en plan för framtagande av ytterligare etappmål. Syftet med planen är att skapa överblick och helhetsperspektiv i formuleringen av etappmål i miljömålssystemet. Uppdraget anges i våra direktiv (dir. 2010:74 och 2010:135), se bilaga 1 och 2.

2.2 Genomförande i dialog

Vi strävar efter en bred dialog i vårt arbete. Vi har genom sakkunniga och experter i Miljömålsberedningen representation från många samhällssektorer och politikområden. Det har möjliggjort denna breda dialog både vid våra sammanträden och under förberedelserna inför sammanträdena under arbetet med detta deluppdrag. Vid våra möten har vi även tillsammans med inbjudna gäster fördjupat diskussionerna kring olika områden i miljöarbetet.

Beredningens sekretariat har inhämtat information och synpunkter från myndigheter i miljömålssystemet. Sekretariatet har besökt ledningarna vid Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, samt den särskilda utredaren för inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten. Information har inhämtats från tjänstemän inom Regeringskansliet. Beredningens sekretariat har också inhämtat information från Länsstyrelsen i Östergötland och ledningen för RUS – länsstyrelsernas samverkansorgan Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet. Utöver de organisationer som är sakkunniga i beredningen, har beredningens sekretariat även inhämtat synpunkter från Avfall Sverige och Plast- och kemiföretagen.

Samtidigt med vårt uppdrag att föreslå etappmål har myndigheterna i miljömålssystemet i uppdrag att se över preciseringarna till miljökvalitetsmålen. Preciseringarna anger den närmare innebörden i miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket samordnar myndigheternas arbete med översynen. Uppdraget rapporteras den 31 mars 2011. Vi har fört en dialog med Naturvårdsverket om våra respektive uppdrag.

3 Vad är ett etappmål?

3.1 Kriterier för etappmål

Riksdagen har beslutat om en ny struktur i miljömålssystemet med etappmål som tydligt pekar ut behovet av förändring för att vi ska nå miljömålen. Etappmålen ersätter de tidigare delmålen. Etappmålen ska ha en annan form än delmålen och ska formuleras utifrån andra kriterier. Etappmålen ska:

- vara ambitiösa men möjliga att nå,
- vara kopplade till styrmedel och åtgärder,
- identifiera en önskad samhällsomställning, inte ett önskat miljö-tillstånd,
- vara tidsetapper på vägen mot att uppnå förutsättningarna för att nå ett eller flera miljö kvalitetsmål.

Den nya formen med etappmål möjliggör målövergripande formuleringar, så att ett etappmål bidrar till flera miljö kvalitetsmål och generationsmålet samtidigt.

I våra direktiv lägger regeringen fast att etappmål kan föreslås först när det finns underlag som innehåller samhällsekonomiska konsekvensbedömningar.

Etappmålen ska således fånga samhällsförändringar som leder till att vi uppnår det miljö tillstånd som beskrivs i miljö kvalitetsmålen. Etappmål kan sättas upp för hela tidsperioden fram tills dess att förutsättningarna för att uppnå miljö kvalitetsmålen är uppnådda. Bestämningen av målår för etappmålen avgörs av kriteriet att etappmålen ska vara ambitiösa men möjliga att nå.

3.2 Etappmålsens funktion

Den strategiska inriktningen för miljöarbetet anges på ett heltäckande sätt i generationsmålet och miljökvalitetsmålen med dess preciseringar. För att vi ska nå målen behöver dock vissa frågor särskild uppmärksamhet. Här kommer etappmålen in.

Etappmålsens uppgift är att konkretisera den samhällsomvandling som behöver ske för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Detta kan exempelvis innebära utsläppsminskningar, förändringar i den fysiska infrastrukturen, nya former för skötsel av ekosystem eller förändringar i produktions- och konsumtionsmönster. Etappmålen ska inte beskriva det miljötillstånd som vi vill uppnå, eftersom det redan är fastlagt i miljökvalitetsmålen och dess preciseringar.

Ett etappmål signalerar behov av förändringar till såväl det politiska systemet som myndigheter, kommuner, näringsliv och det civila samhället. För att signalerna ska uppfattas och få genomslag i prioriteringarna hos de avsedda mottagarna bör målen vara hanterbara till antalet och kommuniceras på ett tydligt sätt.

För att de svenska etappmålen ska fungera som en övertygande styrsignal behöver de utformas så att Sverige har rådighet över måluppfyllelsen. Svenska aktörer kan påverka sitt eget agerande, både inom landet, inom EU och i internationella sammanhang. Etappmålen ska vara en ambitiös och konkret utmaning för detta agerande. Om etappmålen istället utgår från förändringar som Sverige inte på egen hand råder över, kommer etappmålen att förlora i kraft som styrsignal i det svenska samhället. Om vi inte når etappmålen kan det bero på att aktörer i Sverige inte har gjort tillräckliga ansträngningar, men det kan även bero på andra faktorer som svenska aktörer inte råder över. Då blir drivkrafterna för svenska aktörer att anstränga sig troligen lägre och etappmålets funktion som styrsignal i det svenska samhället blir otydligare. Vi diskuterar Sveriges rådighet över måluppfyllelsen vidare i kapitel 4.

Miljömålsberedningen har i uppgift att fokusera på områden som är särskilt svåra och kräver politiska avvägningar. Vi utgår från denna uppgift även i arbetet med att formulera förslag till etappmål. Samtidigt finns det många områden som är viktiga i miljöarbetet, men som kan hanteras av ansvariga myndigheter och andra aktörer utan att ett etappmål formuleras. Vi vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram möjligheten för myndigheter, kommuner och

andra aktörer att inom ramen för sin uppgift formulera verksamhetsmål som bidrar till att miljömålen nås.

4 Kompass vid formuleringen av etappmål

4.1 Kompass för att hålla kurs

Etappmålens uppgift är att konkretisera den samhällsomvandling som behöver ske för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Här behöver vi en tydlig kompass för att hålla kurs mot målen. Vi behöver även kompassen för att på ett klokt sätt avväga målkonflikter både mellan miljömålen och gentemot viktiga mål för andra politikområden.

Kompassen består av sex aspekter av central betydelse för svensk miljöpolitik:

- ekosystemansatsen som utgångspunkt,
- konsumtionens betydelse för miljön,
- resurseffektivisering berör alla miljökvalitetsmål,
- Sveriges rådighet över måluppfyllelsen,
- harmoniseringen av europeisk miljöpolitik,
- miljöpolitikens styrning i lager på lager.

Vi kommer även att utgå från dessa aspekter i vårt kommande arbete med att ta fram strategier. Aspekterna beskrivs mer ingående i vårt förra betänkande.

4.1.1 Ekosystemansatsen som utgångspunkt

Beredningen har ekosystemansatsen som utgångspunkt i sitt arbete. Ekosystemansatsen är formulerad inom den internationella konventionen om biologisk mångfald.¹ Ekosystemansatsen är en strategi för en vetenskapsbaserad, adaptiv och integrerad skötsel av

¹ UNEP/CBD/COP/V/6.

markresurser, vattenresurser och levande resurser som främjar bevarande och hållbart nyttjande med ett rättviseperspektiv. Den syftar till att nå balans mellan bevarande och hållbart nyttjande. Ansatsen ser människan som en viktig del av många ekosystem och poängterar att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras.

Som en del i detta behöver vi synliggöra ekosystemtjänsternas värden. Ekosystemtjänster är tjänster som naturen producerar, exempelvis pollinering, vattenrening, naturliga skadedjursbekämpare och jordbildning. Många ekosystemtjänster saknar pris, vilket leder till att de behandlas som "externa effekter" som inte mäts i samhällsekonomiska termer eller tas hänsyn till i samhällsplaneringen. Det kan resultera i överkonsumtion och i beslut som är mindre bra ur samhällssynpunkt. Genom att där det är möjligt bättre definiera det ekonomiska värdet av ekosystemtjänsterna och integrera dessa värden i samhällsekonomi och samhällsplaneringen, står vi bättre rustade att hållbart nyttja ekosystemen.

4.1.2 Konsumtionens betydelse för miljön

Generationsmålet anger att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. Detta gäller både inom och utanför Sveriges gränser. Varor och tjänster ger upphov till olika typer av miljöpåverkan under sin livscykel från råvaruutvinning och produktion till användning och slutligt omhändertagande, inklusive transporter i alla led. Konsumtionens betydelse för miljön, såväl inom som utanför Sveriges gränser, uppmärksammas därför i beredningens arbete.

4.1.3 Resurseffektivisering berör alla miljö kvalitetsmål

Generationsmålet anger att kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen, att en god hushållning ska ske med naturresurserna, att andelen förnybar energi ska öka och att energianvändningen ska vara effektiv med minimal påverkan på miljön. Vi uppmärksammar därför möjligheterna till resurseffektivisering i vårt arbete. Inom ramen för

ekosystemansatsen riktas blicken mot de förnybara naturresurserna och deras särskilda förutsättningar.

4.1.4 Sveriges rådighet över måluppfyllelsen

Dagens miljöpolitik utformas på såväl nationell, som europeisk och internationell nivå. För att vi ska nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålet krävs en offensiv miljöpolitik på alla dessa nivåer. Ett samspel mellan nivåerna är nödvändigt. För att kunna formulera effektiva etappmål behöver vi utifrån detta analysera frågan om Sveriges rådighet över måluppfyllelsen. Rådigheten kan exempelvis diskuteras utifrån geografiska, legala och handelspolitiska aspekter och utifrån konkurrensförhållanden på en global marknad. Rådigheten behöver bedömas för varje mål och utgöra underlag vid formuleringen av etappmål.

4.1.5 Harmoniseringen av europeisk miljöpolitik

För Sverige innebär harmoniseringen av europeisk miljöpolitik ett ansvar att driva miljöarbetet inte enbart i Sverige utan även inom EU. På så sätt kan miljön påverkas inte enbart i Sverige utan även i övriga Europa. Sverige behöver även förhålla sig till inom vilka områden Sverige anser det motiverat att gå före genom mer ambitiös miljöpolitik än den som finns inom EU och vilka konsekvenser detta kan förväntas få. Harmoniseringen av miljöpolitiken inom EU bör inte påverka politikområden där Sverige ser ett värde i att självbestämmandet kvarstår och där EU-reglering inte anses önskvärd.

4.1.6 Miljöpolitikens styrning i lager på lager

Svensk miljöpolitik kan i dag sägas styras genom lager på lager. Internationella överenskommelser, europeiska förordningar och direktiv och flera olika svenska lagstiftningar styr miljöpolitiken utöver miljömålssystemet. Det behövs en tydlighet och transparens så att de olika nivåerna inte riskerar att bli motstridiga. Den styrning som utformas behöver även vara tydlig och transparent för medborgaren eller brukaren som möter styrningen i sin vardag. Samstämmighet mellan de olika lagren i styrningen är en nyckel för att nå en så effektiv miljöpolitik som möjligt.

5 Förslag till plan för att ta fram etappmål

5.1 En plan för etappmål ger överblick och helhetsperspektiv

Etappmål ska sättas upp för att signalera behov av samhällsförändringar för att vi ska nå miljömålen. Etappmål kan föreslås när det finns tillräckligt beslutsunderlag. I det här betänkandet föreslår vi några etappmål, men det finns behov av att ta fram fler.¹ Vi föreslår därför en plan för att ta fram etappmål i miljömålssystemet. Planen är avsedd att skapa överblick och helhetsperspektiv i formuleringen av etappmål.

Planen för framtagande av etappmål består av flera delar:

- Riksdagen har beslutat om ett etappmål för Begränsad klimatpåverkan.
- Vi lämnar förslag till några etappmål i detta betänkande.
- Vi lämnar förslag till etappmål inom ramen för kommande strategier.
- Myndigheter kan lämna förslag till etappmål inom relevanta områden.

¹ Enligt vårt uppdrag ska vi bedöma vilka av de förslag till delmål som föreslås i Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! från 2008 som kan övergå i etappmål och vilka som kan övergå till preciseringar. Vid en genomgång av samtliga delmålsförslag och underlagsmaterialet till dessa visar det sig att förslagen till delmål togs fram utifrån vissa kriterier, medan etappmålen ska utformas utifrån andra kriterier. I flera fall har även politiska beslut som berör delmålsförslagen fattats sedan 2008. Detta förändrar förutsättningarna för förslagen och leder till behov av förnyat beslutsunderlag. Utifrån detta drar vi slutsatsen att det varken är nödvändigt eller möjligt att omforma huvuddelen av delmålsförslagen till etappmålsförslag. Vår strävan att utgå från ekosystemansatsen i analysen av behov av etappmål i miljömålssystemet leder också till behov av ytterligare analys och överväganden, särskilt inom områden som huvudsakligen berör de så kallade gröna miljökvalitetsmålen som handlar om skötsel av ekosystem. Samma sak gäller vår strävan att uppmärksamma konsumtionens betydelse för miljön samt möjligheterna till resurseffektivisering.

5.1.1 Riksdagen har beslutat om ett etappmål för Begränsad klimatpåverkan

Riksdagen har redan beslutat om etappmål för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Regeringen ansåg att frågan är så viktig och komplex att etappmålet bör beslutas av riksdagen. Det från 2009 gällande delmålet fastställdes därför som etappmål:

Utsläppen för Sverige bör för år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. Minskningen sker genom utsläppsreduktioner i Sverige och i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM.

Det nationella målet ska ge ett starkt bidrag till en global och övergripande klimatöverenskommelse. För de verksamheter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter bestäms ambitionen för minskningen av utsläppen gemensamt på EU-nivån inom ramen för handelssystemets regler.

Upptag och utsläpp till och från skogsbruk och annan markanvändning bör för närvarande inte inkluderas i det nationella målet för år 2020. När resultatet från förhandlingarna om en framtida internationell klimatregim föreligger bör frågan provas på nytt.

(prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

5.1.2 Vi lämnar förslag till några etappmål i detta betänkande

Vi har identifierat områden där det finns tillräckligt underlag med konsekvensbedömningar för att redan nu föreslå etappmål. Underlaget utgörs av Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! med bilagor från 2008, underlaget för vissa internationella överenskommelser och viss EU-lagstiftning, samt några ytterligare befintliga utredningar och analyser. Områdena är:

- luftföroreningar,
- farliga ämnen,
- avfall,
- biologisk mångfald.

Vi presenterar förslagen till etappmål för dessa områden i kapitel 7–10.

Parallellt med vårt arbete att ta fram förslag till etappmål arbetar myndigheterna i miljömålssystemet med att se över miljökvalitetsmålen preciseringar. Naturvårdsverket samordnar arbetet, som rapporteras den 31 mars 2011. Därefter ska regeringen ta ställning till förslagen till preciseringar. Vi konstaterar att överväganden kring etappmål i någon mån försvåras av att de reviderade preciseringarna ännu inte finns på plats.

5.1.3 Vi lämnar förslag till etappmål inom ramen för kommande strategier

I vårt förra betänkande föreslår vi tre områden för att ta fram strategier under 2011–2014. Beredningen bedömer att det krävs långsiktiga politiska avvägningar inom dessa områden för att nå de berörda miljökvalitetsmålen och generationsmålet och för att formulera etappmål.² Områdena är:

- Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus,
- En sammanhållen vattenpolitik,
- Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö.

Etappmål kommer att föreslås inom ramen för de strategier som regeringen ger beredningen i uppdrag att ta fram.

5.1.4 Myndigheter kan lämna förslag till etappmål inom relevanta områden

I vårt förra betänkande föreslog vi att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att ta fram strategier för områdena *Säker Strålmiljö*, *Storslagen fjällmiljö* och *God bebyggd miljö*. Regeringen bör inom ramen för dessa uppdrag ge myndigheterna möjlighet att vid behov föreslå etappmål. I det här betänkandet identifierar vi även några ytterligare frågor där berörda myndigheter bör ges i uppdrag att utreda behov av etappmål. Dessa redovisas i kapitlet med förslag till etappmål. Myndigheterna bör inom dessa uppdrag göra en analys av behovet av etappmål i förhållande till möjligheterna för myndigheterna att inom ramen för sin uppgift

² I SOU 2010:101 redogör vi för vilka av Miljömålsrådets delmålsförslag från 2008 som vi avser att inkludera i analysen inom de olika strategierna.

formulera verksamhetsmål som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås.

5.2 Planen för etappmål per miljö kvalitetsmål

Vi presenterar här planen för etappmål per miljö kvalitetsmål. Presentationen ska läsas med förbehållet att generationsmålet inte finns med i tabellen. Generationsmålet är en given del i vår analys av förslag till etappmål. Tabellen fångar inte heller att etappmål kan formuleras målövergripande. Vi uppmärksammar den möjligheten i vår analys av förslag till etappmål.

De strategier som vi har föreslagit ska tas fram är avsedda att vara målövergripande. Det betyder att samma miljö kvalitetsmål kan återkomma i analysen för flera av de föreslagna strategierna, vilket också avspeglas i följande tabell.³

Miljö kvalitetsmål	Plan för etappmål
Begränsad klimatpåverkan	• Etappmål är redan beslutat av riksdagen
Frisk luft	• Förslag till etappmål lämnas i detta betänkande
Bara naturlig försurning	• Förslag till etappmål lämnas i detta betänkande • Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus • Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik
Giftfri miljö	• Förslag till etappmål lämnas i detta betänkande • Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Sveriges internationella arbete för giffri miljö, inkl. läkemedel och miljö
Skyddande ozonskikt	• Etappmål behövs inte då miljö kvalitetsmålet bedöms komma att nås med redan vidtagna och beslutade åtgärder
Säker strålmiljö	• Förslag till etappmål kan tas fram av myndigheter

³ I SOU 2010:101 redogör vi specifikt för vilka av Miljömålsrådets delmålsförslag från 2008 som vi föreslår inkluderas i analysen inom de olika föreslagna strategierna.

Miljökvalitetsmål	Plan för etappmål
Ingen övergödning	- Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus - Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik <i>Ammoniak</i>: Behandlas i detta betänkande
Levande sjöar och vattendrag	Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik
Grundvatten av god kvalitet	Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik
Myllrande våtmarker	- Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus - Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik
Levande skogar	- Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus - Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik
Ett rikt odlingslandskap	Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus
Storslagen fjällmiljö	Förslag till etappmål kan tas fram av myndigheter
God bebyggd miljö	- Förslag till etappmål kan tas fram av myndigheter <i>Avfall</i>: Förslag till etappmål lämnas i detta betänkande
Ett rikt växt- och djurliv	- Förslag till etappmål lämnas i detta betänkande - Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin Långsiktigt hållbar markanvändning – landskapsfokus - Förslag till etappmål tas fram inom ramen för den föreslagna strategin En sammanhållen vattenpolitik

6 Om arbetet med att formulera förslag till etappmål

6.1 Etappmålen är kopplade till åtgärder och styrmedel

Enligt kriterierna för etappmål ska de vara kopplade till åtgärder och styrmedel. Etappmål kan enligt våra direktiv föreslås när det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhälls-ekonomiska konsekvensbedömningar. Etappmålen i sig kan inte enligt vår mening konsekvensanalyseras. Däremot kan konsekvensanalyser göras av de åtgärder och styrmedel som kopplas till etappmålen.

Det etappmål som riksdagen redan har fastställt för *Begränsad klimatpåverkan* ges i form av en kvantifierad utsläpps begränsning till ett visst årtal. Målet anger också hur utsläpps begränsningen ska beräknas och vilka samhällssektorer som omfattas. Den här typen av kvantifierade mål kan även användas för andra områden där man önskar minska utsläpp och där man kan mäta dessa i precisa kvantitativa termer. Många nödvändiga samhällsomställningar kan eller bör dock inte formuleras som utsläpp eller utsläpps begränsningar. Det kan exempelvis gälla förändringar i den fysiska infrastrukturen eller förändringar i produktionsmetoder eller konsumtionsmönster. Formulering av mål bör inte styras av vad som är enkelt att mäta, utan av vad som är viktigt för miljön.

Även mål som har beslutats inom EU eller genom internationella överenskommelser kan införlivas i miljömålssystemet som etappmål (se prop. 2009/10:155). Fördelen med detta är att miljöarbetet blir mer systematiserat genom mål och åtaganden som Sverige har att följa inom miljöpolitiken ingår samlad i ett system oavsett om de är nationella eller har beslutats inom EU eller internationellt. I detta arbete noterar vi att EU-förordningar har en särställning bland de internationella åtagandena, eftersom de är

juridiskt bindande i Sverige utan att särskilt införande i den nationella lagstiftningen behöver ske.

I det av riksdagen beslutade etappmålet för *Begränsad klimatpåverkan* anges att utsläppsminskningarna kan ske i Sverige eller genom investeringar i andra EU-länder eller i utvecklingsländer. Ett etappmål kan alltså omfatta förändringar utanför Sverige under förutsättning att åtgärderna är en del av den svenska miljöpolitiken.

6.2 Överväganden om lämpliga åtgärder och styrmedel

Vårt uppdrag att ge förslag på åtgärder och styrmedel tillsammans med förslagen till etappmål bör tolkas så att beredningen lämnar ett förslag till styrmedel på principiell nivå. Många gånger kräver införande av styrmedel som exempelvis normer eller avgifter en fördjupad legal och ekonomisk utredning. Denna fördjupade analys av styrmedlens exakta utformning är ett viktigt steg på vägen mot att uppnå etappmålet. Tillsammans med våra överväganden om val av styrmedel föreslår vi hur detta kan utredas i särskild ordning av berörda myndigheter, särskilda utredningar eller på annat sätt.

Ett första steg i arbetet med att ta fram tänkbara styrmedel är att identifiera orsakerna till det eller de problem som behöver åtgärdas för att etappmålet ska kunna nås. Kunskapsläget kan se mycket olika ut vad gäller orsaker till att miljöproblem uppstår, vilket påverkar förutsättningarna för vårt arbete. Om kunskapsläget är oklart blir försiktighetsprincipen vägledande.

Ett andra steg berör den typ av åtgärder som behövs och är lämpliga för att ta bort eller minska miljöproblemet. Flera olika åtgärder kan behöva övervägas. Det kan handla om exempelvis ny teknik för rening av utsläpp, förändrade former i skötseln av ekosystem eller förändrade konsumtionsmönster.

En central fråga gäller den nationella rådigheten över åtgärderna. Föroreningskällor utomlands är normalt svårt att åtgärda annat än genom överenskommelser inom EU eller genom internationella konventioner. Vissa åtgärder kan alltså kräva styrmedel på EU-nivå eller internationellt för att effektivt leda till miljömålet.

Slutligen ska lämpliga typer av styrmedel prövas. Styrmedel kan vara legala (t.ex. lagar, förordningar), ekonomiska (t.ex. skatter, avgifter, subventioner) eller bygga på frivillighet (t.ex. information, frivilliga överenskommelser med kommunerna eller näringslivet). I

analysen bör ingå en bedömning av vilka resurser som krävs för genomförandet. Styrmedel väljs utifrån vad som bedöms vara mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt sett i ett samhällsperspektiv, med ekosystemansatsen som utgångspunkt. Frågor om tillsynen av regelefterlevnaden och behov av utvärderingar av styrmedels effektivitet behöver också uppmärksammas.

6.3 Konsekvensbedömningar

De åtgärder och styrmedel som kopplas till etappmålen behöver konsekvensbedömas. För detta deluppdrag har vi utgått från befintligt underlag och existerande konsekvensbedömningar.

Viktiga aspekter när vi har bedömt det befintliga underlaget är hur det utifrån ekosystemansatsen belyser effekterna på miljö, näringsliv, samhällsekonomin i övrigt och offentliga finanser. Kravet på innehåll i och omfattning av en konsekvensbedömning beror till viss del på etappmålets karaktär och utformning. Förekomsten av tillräckliga konsekvensbedömningarna har varit väsentligt för vilka etappmål som vi kan föreslå redan i detta betänkande. Inom de områden där vi bedömer att det saknas tillräckligt underlag för att bedöma möjliga etappmål föreslår vi att fördjupade analyser genomförs.

7 Förslag till etappmål – Luftföroreningar

7.1 Sammanfattande bedömning

Sverige är inom flera områden ett föregångsland vad gäller luftföroreningar. Stora framgångar har uppnåtts under de senaste decennierna. Vi ser idag resultatet genom minskade utsläpp av luftföroreningar och en bättre luftkvalitet. Luftkvaliteten förbättrades avsevärt mellan 1980 och 2000. Därefter har halterna av flera luftföroreningar inte minskats i någon påtaglig utsträckning trots att de svenska utsläppen har fortsatt att gå ned. Utsläpp från länderna inom EU är en viktig orsak till att luftkvaliteten inte har förbättrats i högre grad. För att begränsa halterna av de föroreningar som bildar marknära ozon kommer den viktigaste arenan dessutom att vara global. Inom vissa tätortsområden är det dock svenska och lokala föroreningskällor som orsakar en sämre luftkvalitet lokalt.

Åtgärder som minskar luftföroreningarna genomförs fortfarande med stöd av den svenska och europeiska miljölagstiftningen. I vissa fall kan det också krävas förändringar i bl.a. regelverk och styrmedel för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Samarbetet inom EU är centralt eftersom större delen av de luftföroreningar som berör Sverige har sitt ursprung i utsläpp utanför Sveriges gränser.

Det krävs ett gemensamt arbete av alla aktörer som verkar inom området för att etappmålen ska nås.

Vi föreslår här:

- Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa.
- Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten.

- Etappmål om luftföroreningar från småskalig vedeldning.

7.2 Bakgrund

7.2.1 Miljökvalitetsmål

Luftföroreningar påverkar flera miljökvalitetsmål. I detta kapitel behandlas de föroreningar som omfattas av miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*.

Miljökvalitetsmålet Frisk luft

Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* innebär att luften är så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

De preciseringar som har fogats till miljökvalitetsmålet *Frisk luft* har utformats som gränsvärden. De innebär att halterna av luftföroreningar inte överskrider lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål. Riktvärdena sätts med hänsyn till personer med överkänslighet och astma. Riktvärdena anger tillåtna halter av följande ämnen

- bensen,
- bens(a)pyren,
- butadien,
- formaldehyd,
- partiklar (PM_{10} och $PM_{2,5}$)¹,
- sot,
- marknära ozon,
- kvävedioxid och
- svaveldioxid.

¹ Inandningsbara partiklar. Suffixen anger storleken i mikrometer (en tusendels millimeter). Sådana partiklar härrör till exempel från vägtrafik samt förbränning av biobränslen och oljeprodukter. En del kommer med vindar från övriga Europa.

Miljökvalitetsmålet Bara naturlig försurning

Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* innebär att de försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142). Preciseringsen av miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* anger att depositionen av försurande ämnen i ett generationsperspektiv inte överskrider den kritiska belastningen för mark och vatten. Onaturlig försurning av marken begränsas så att den naturgivna produktionsförmågan, arkeologiska föremål och den biologiska mångfalden bevaras. Markanvändningens bidrag till försurning av mark och vatten motverkas genom att skogsbruket anpassas till växtplatsens försurningskänslighet.

Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning

Miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte ska ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142). Preciseringsarna för miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* anger kvalitativa bedömningar och kriterier för halter av kväveföreningar och andra gödande ämnen i mark och vatten (se prop. 2009/10:155 s. 140). Vad gäller luftföroreningar är det ämnet ammoniak som berörs under detta miljökvalitetsmål.

7.2.2 Miljösituationen

Utsläpp av föroreningar

Under 2009 var utsläppen av flyktiga organiska ämnen (NMVOC, Non Methane Volatile Organic Compounds) i Sverige cirka 180 000 ton. Utsläppen har halverats sedan 1990. Det delmål för utsläppen av flyktiga ämnen som riksdagen beslutade år 2001 var att dessa inte fick överskrida 241 000 ton år 2010. Delmålet har således nåtts. Flyktiga organiska ämnen frigörs vid ofullständig förbränning av

bensin, olja, trä m.m. De kan också härstamma från avdunstning från lösningsmedel och bensin. Omkring 40 procent av utsläppen kommer från användningen av lösningsmedel i produkter. Biltrafik och transporter svarar för ungefär 20 procent av utsläppen. Katalysatorreningen hos bilar är den faktor som förklarar största delen av minskningen av utsläppen av flyktiga organiska ämnen från fordon. Energiförsörjningen och industriprocesser, d.v.s. utsläppen från fasta anläggningar, svarar för omkring 30 procent medan arbetsmaskiner svarar för 10 procent.

Utsläppen av kväveoxider (NO_x)² beräknas ha uppgått till cirka 149 000 ton 2010, en minskning med 50 procent jämfört med 1990. Kväveoxider bildas vid all slags förbränning. Enligt det delmål för utsläppen av kväveoxider som riksdagen beslutade år 2001 ska dessa till år 2010 ha minskat till 148 000 ton. Utsläppen för 2010 väntas ligga på eller strax över delmålsnivån. Transportsektorn svarar för drygt hälften av kväveoxidutsläppen i Sverige. De tunga transporternas andel har ökat med tiden och är nu större än den från lätta fordon. Även anläggningar för energiförsörjning (el- och värmeproduktion) och industriprocesser släpper ut kväveoxider. De svarar för knappt en tredjedel av de totala utsläppen i Sverige. Den tredje stora gruppen är s.k. arbetsmaskiner, inkl. militära fordon, jord- och skogsbruksmaskiner etc. Denna grupp svarar för ungefär 15 procent av de totala utsläppen av kväveoxider.

Utsläppen av svaveldioxid (SO_2) har minskat kraftigt sedan 1970-talet.

Orsaken är framför allt förbättrad rökgasrening i stora förbränningsanläggningar och inom industrin samt en övergång till bränslen med låg svavelhalt. Ersättning av kol och olja med biobränslen har också bidragit till minskningen av utsläppen. Utsläppen 1980 var cirka 500 000 ton och minskade till cirka 105 000 ton 1990. Under 1990-talet har utsläppen kontinuerligt minskat och var 2009 cirka 30 000 ton, vilket är en minskning med 72 procent jämfört med 1990. Enligt det delmål för utsläpp av svaveldioxid som riksdagen beslutade år 2001 ska dessa till år 2010 ha minskat till 50 000 ton. Delmålet har således nåtts.

Ammoniakutsläppen (NH_3) var under 2009 cirka 48 000 ton, vilket är en minskning med cirka 23 procent från 1995. Jordbruk är huvudkällan och bidrog med cirka 88 procent av de totala

² Kväveoxider bildas vid all förbränning vid hög temperatur, oberoende av bränslets kemiska sammansättning. De utsläppta kväveoxiderna (NO_x) innefattar både kvävemoxid (NO) och kvävedioxid (NO_2), men i atmosfären omvandlas NO snabbt till NO_2 .

utsläppen. Enligt det delmål för utsläpp av ammoniak som riksdagen beslutade år 2001 ska dessa till år 2010 ha minskat med minst 15 procent från 1995 års nivå. Delmålet har således nåtts.

Miljötilståndet

Regeringen bedömde 2010 i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) att det är möjligt att inom en generation från det att målet antogs skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Frisk luft* om omfattande åtgärder vidtas. Luftkvaliteten förbättrades avsevärt mellan 1980 och 2000. Därefter har halterna av flera luftföroreningar inte minskat i någon påtaglig utsträckning. Regeringen bedömde att det blir svårt att nå bl.a. lågriskenivåerna för bens(a)pyren och marknära ozon till 2025³. I Sverige beräknas luftföroreningar 2020 därför fortfarande avkorta livslängden med i genomsnitt två månader. Det är även osäkert om partikelhalterna kan minska till oskadliga nivåer.

Vi konstaterade nyss att de delmål som anges som tak för utsläppen i Sverige genomgående har uppnåtts. För de delmål som formulerats som föroreningshalter i luften är situationen delvis en annan. Detta förklaras i stor utsträckning av importen av luftföroreningar. Även svenska utsläpp bidrar i några fall till de alltför höga nivåerna av luftföroreningar. Det gäller framför allt spridningen av partiklar i våra tätorter.

Luftföroreningarna som kommer in från Östeuropa har sedan 1990-talet kraftigt minskat som följd av den industriella omstruktureringen. Det försurande nedfallet har därigenom kraftigt minskat och fortsätter att minska.

7.2.3 Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ

Internationella konventioner

FN:s luftvårdskonvention (CLRTAP⁴) är en regional konvention för Europa, USA, Kanada samt länderna i Kaukasus och Centralasien som gäller minskningar av utsläppen av långväga

³ Enligt EEA:s statusrapport från 2009 hade Sverige det året endast ett fåtal överskridanden av det som enligt EU är det långsiktiga målet för ozonhalten till skydd för hälsan. Det svenska ozonmålet enligt preciseringarna (70 µg) ligger långt under det som EU har som gränsvärde (120 µg).

⁴ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.

transporterade luftföroreningar. Konventionen har arbetats fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Också EU har anslutit sig till konventionen, som trädde i kraft 1983.

Protokollet om förurning, övergödning och marknära ozon (Göteborgsprotokollet) trädde i kraft 2005. Det omfattar nationella utsläppstak som inte får överskridas efter 2010 för svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak samt vissa obligatoriska åtgärder för att minska utsläppen. Göteborgsprotokollet är för närvarande under revision och en överenskommelse om ett reviderat protokoll väntas till slutet av 2011.

Internationella sjöfartsorganisationen, IMO, är Förenta nationernas fackorgan för internationell handelssjöfart och har till uppdrag att förbättra standarden för sjösäkerhet och förhindra miljöförstöring till havs. Den så kallade MARPOL-konventionens⁵ bilaga VI reglerar utsläppen av luftföroreningar från sjöfarten. Bilagan trädde i kraft 2005. Sverige liksom flertalet övriga medlemsländer i EU har ratificerat bilaga VI.⁶ EU som organisation är inte ansluten till MARPOL-konventionen.

IMO enades 2008 om skärpta krav på det bränsle som används i sjöfarten globalt. För Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen gäller nya särskilt stränga regler.

EU-lagstiftning

Sverige har som medlem i EU åtaganden att begränsa de nationella utsläppen av samma föroreningar som regleras i Göteborgsprotokollet. Bestämmelserna finns i takdirektivet⁷. Även här regleras således de nationella utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och ammoniak.

I början av 2010 trädde ett nytt direktiv i kraft om utsläpp från industrin – industriutsläppsdirektivet⁸. Industriutsläppsdirektivet är en sammanslagning och omarbetning av bl.a. direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, direktivet för stora förbränningsanläggningar, direktivet för avfallsförbränning

⁵ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

⁶ Malta, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Österrike är inte anslutna till MARPOL.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (takdirektivet).

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

och lösningsmedelsdirektivet.⁹ Direktivet påbjuder bl.a. användning av bästa tillgängliga teknik (Best Available Techniques, BAT) och innehåller regler om högsta tillåtna utsläpp av svaveldioxid och kvävedioxid från stora förbränningsanläggningar.

Takdirektivet och industriutsläppsdirektivet sätter tak för utsläppen av luftföroreningar. Inom EU finns också ett luftkvalitetsdirektiv¹⁰ som införlivats i svensk rätt genom luftkvalitetsförordningen (2010:477). Inom luftkvalitetsförordningen finns föreskrifter om maximala föroreningshalter som i princip är utformade som halterna i några av de tidigare delmålen i miljömålssystemet. De nivåer som anges i luftkvalitetsförordningen skiljer sig dock från dem i delmålen och de gällande preciseringarna till miljökvalitetsmålen. Avsikten inom EU är att luftkvalitetsdirektivet ska revideras år 2013, särskilt när det gäller bestämmelserna för ämnet PM_{2,5}.¹¹

Svensk lagstiftning och nationella initiativ

Luftkvalitetsdirektivet har i Sverige genomförts genom regler i främst miljöbalken (1998:808) och i luftkvalitetsförordningen (2010:477). Utöver miljöbalken finns en hel del annan lagstiftning med kopplingar till miljökvalitetsnormer för utomhusluft, bl.a. Plan- och bygglagen (1987:10) som ersätts av nya plan- och bygglagen (2010:900).

Bestämmelserna i miljöbalken med betydelse för luftföroreningar finns främst i 5 kapitlet. Förhållandevis omfattande ändringar gjordes i dessa bestämmelser genom lagändringar som trädde ikraft den 1 september 2010.¹² Det finns fyra kategorier av

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (direktivet för stora förbränningsanläggningar), Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (direktivet för avfallsförbränning) och rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar (lösningsmedelsdirektivet).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet).

¹¹ Inandningsbara partiklar. Suffixen anger storleken i mikrometer (en tusendels millimeter). Sådana partiklar härrör till exempel från vägtrafik samt förbränning av biobränslen och oljeprodukter. En del kommer med vindar från övriga Europa.

¹² Lag (2010:882) om ändring i miljöbalken.

miljökvalitetsnormer. Den första kategorin handlar om s.k. gränsvärdesnormer, dvs. normer vars angivna förorenings- eller störningsnivå inte får över- eller underskridas. Den andra kategorin är s.k. målsättningsnormer, dvs. normer som anger förorenings- eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör över- eller underskridas. Samtliga miljökvalitetsnormer för utomhusluft tillhör någon av dessa två kategorier. I miljöbalken finns också bestämmelser om s.k. indikativa normer och om de normer i övrigt som följer av vårt EU-medlemskap.

Införandet av EU:s industriutsläppsdirektiv innebär en skärpning av kraven för stora förbränningsanläggningar. För andra industrianläggningar som omfattas av direktivet innebär direktivet krav på att tillstånden för anläggningarna regelbundet ska ses över och omprövas. Syftet är att säkerställa att villkoren i tillstånden överensstämmer med bästa tillgängliga teknik. Regeringen har tillsatt en utredning som har i uppdrag att senast vid utgången av 2011 lämna förslag på hur direktivet ska genomföras i svensk rätt.

I regeringens proposition En sammanhållen klimat och energipolitik (prop. 2008/09:162) redovisade regeringen visionen att Sverige år 2030 ska ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. En minskad fossilanvändning, liksom åtgärder för att öka energieffektiviteten i transportsystemet, minskar luftföroreningarna från trafiken.

7.3 Struktur för etappmål om luftföroreningar

De miljöpolitiska åtgärderna för att begränsa luftföroreningarna i Sverige sker inom tre nyckelområden med följande inriktning:

- Minskad import av luftföroreningar.
- Minskade inhemska utsläpp av luftföroreningar.
- Förbättrad lokal luftkvalitet genom åtgärder på lokal nivå.

Minskad import av luftföroreningar

Utsläppen av luftföroreningar har minskat radikalt i Sverige sedan miljömålssystemet infördes. De delmål inom luftområdet som avser begränsningar i utsläppen har nåtts. De delmål som avser miljökvaliteten har däremot inte kunnat nås. Större delen av de föroreningshalter som mäts i luften i svenska bakgrundsmiljöer

utanför tätorterna beror på utsläpp utanför Sverige även om luftkvaliteten i större tätorter ofta är starkt påverkad av lokala utsläpp främst från trafiken. Omkring 75 procent av den ammoniak som finns i luften importeras från våra grannländer. För kväveoxiderna bedöms importen svara för omkring 90 procent. När det gäller marknära ozon och ozonbildande ämnen, främst kväveoxider och flyktiga organiska ämnen, är importen något högre. En central svensk miljöpolitisk uppgift är att genom internationellt samarbete skapa ett internationellt regelverk som begränsar utsläppen av luftföroreningar inte bara i Sverige utan också i våra grannländer. Sveriges medlemskap i EU skapar goda förutsättningar för detta.

Det finns möjligheter att inom de närmaste åren skärpa kraven på utsläppsminskningar. För närvarande pågår en revidering av Göteborgsprotokollet inom FN:s luftvårdskonvention. Det bedöms att förhandlingarna om detta protokoll ska kunna avslutas under 2011. Inom EU finns avsikten att därefter revidera också det s.k. takdirektivet för att få nya bestämmelser som reglerar de nationella utsläppen av viktiga förorenande ämnen. Fönstret är öppet för svenska insatser att minska importen av luftföroreningar.

Målet bör vara ett regelverk inom EU som påtagligt minskar den utländska tillförseln av luftföroreningar till Sverige.

Minskade svenska utsläpp

Det räcker inte att begränsa enbart importen. Även de svenska utsläppen behöver minskas för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Ett nytt reviderat takdirektiv kommer också med största sannolikhet att ställa krav på Sverige att minska sina utsläpp. Det kommer troligen framför allt att gälla utsläppen av kväveoxider där Sverige utan några marginaler klarar EU:s nuvarande utsläppstak. Även utsläppen av partiklar och flyktiga organiska föreningar behöver minskas för att Sverige ska kunna nå miljökvalitetsmålen, framför allt på lokal nivå.

Lokala åtgärder för förbättrad luftkvalitet

En generell bedömning är att luftkvaliteten i Sverige har förbättrats radikalt under de senaste 20 åren. Det finns dock fortfarande lokalt en besvärande miljösituation på vissa platser. Det gäller framför allt

halterna av kvävedioxid, organiska ämnen och partiklar som på vissa orter eller områden ligger långt över miljökvalitetsnormerna. Trafik och småskalig vedeldning är här betydelsefulla utsläppskällor. Även fartyg som ligger i hamn släpper ut svaveldioxid, kväveoxider och partiklar med ofta betydande lokal påverkan.

Det är ofta kommunerna som genom samhällsplanering, tillsyn eller andra åtgärder är bäst lämpade att hantera situationer med besvärande luftföroreningar, under förutsättning att föroreningshalterna på nationell nivå är på en godtagbar nivå. Kommunerna har legala möjligheter att åtgärda lokala miljöproblem genom att t.ex. införa förbud mot dubbdäck på vissa belastade gator. När flera kommuner berörs är länsstyrelsen också en viktig aktör. Frågan om kommunerna har legala möjligheter att på ett effektivt sätt åtgärda lokala miljöproblem är central.

7.4 Minskad import av luftföroreningar

7.4.1 Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast år 2014 har Sveriges insatser bidragit till att EU har beslutat om ytterligare begränsningar av nationella utsläpp av luftföroreningar genom en revision av det s.k. takdirektivet.

Viktiga utgångspunkter för den svenska förhandlingspositionen är de europeiska utsläppsminskningar som behövs för att skapa förutsättningar att nå de svenska miljökvalitetsmålen och möjligheterna att begränsa de inhemska utsläppen.

Senast 2014 har Sveriges insatser bidragit till att det nya Göteborgsprotokollet under FN:s luftvårdskonvention CLRTAP ratificerats av tillräckligt många länder för att ha trätt i kraft.

Sverige bör skyndsamt ratificera det nya Göteborgsprotokollet och internationellt verka aktivt för att andra länder, inte minst de som inte är medlemmar i EU, också skyndsamt ratificerar Göteborgsprotokollet.

När ett nytt Göteborgsprotokoll antagits och när förhandlingarna inom EU om ett nytt takdirektiv är avslutade bör Sverige överväga nya etappmål för att hantera de inhemska utsläppen av de aktuella

luftföroreningarna som ett led införandet av konventionen eller EU-direktivet.

Motivering

Möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen *Frisk Luft* och *Bara naturlig försurning* är beroende av kraftiga minskningar av utsläppen av luftföroreningar utomlands, främst i Europa. Ett centralt inslag i den svenska miljöpolitiken bör därför vara att verka för en aktiv miljöpolitik inom EU och bland medlemsländerna för att minska de europeiska utsläppen.

Bakgrund

Inom EU regleras utsläppen av luftföroreningar i främst takdirektivet och det nya industriutsläppsdirektivet. Takdirektivet reglerar ländernas utsläpp av svaveldioxid, kvävedioxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak. Det gällande direktivet antogs 2001 och gäller för de dåvarande medlemmarna i unionen (EU15). För de länder som därefter trätt in i unionen gäller särskilda regler som sattes i samband med inträdet.

Takdirektivet anger utsläppstak som ska ha nåtts till år 2010. Avsikten är att takdirektivet ska revideras för att bl.a. ange nya utsläppstak. En styrande faktor för arbetet i EU är den revision av Göteborgsprotokollet inom FN:s luftkonvention där såväl EU som medlemsländerna är parter. En bedömning är att ett reviderat protokoll kan vara färdigt i slutet av 2011.

Göteborgsprotokollet blir bindande för EU och dess medlemsstater. EU kan därför inte besluta om högre tak för medlemsländernas utsläpp än dem som anges i Göteborgsprotokollet. Det står däremot medlemsländerna fritt att i revisionen av EU:s takdirektiv besluta om ambitiösare utsläpps begränsningar.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Revideringen av EU:s takdirektiv är en viktig möjlighet för Sverige att förbättra förutsättningarna för att nå de svenska miljökvalitetsmålen avseende luftkvaliteten och belastningen av

föroreningar som kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak och också till en viss del partiklar.

Sverige bör mot den här redovisade bakgrunden bidra aktivt till att EU genom en revision av det s.k. takdirektivet begränsar medlemsländernas utsläpp av luftföroreningar i en sådan utsträckning att den svenska miljösituationen förbättras påtagligt. En realistisk bedömning är att ett nytt takdirektiv kan beslutas senast år 2014.

Rådighet

Direktivet beslutas av EU:s institutioner. Viktiga faktorer när den svenska förhandlingspositionen tas fram är de europeiska utsläppsminskningar som behövs för att skapa förutsättningar att nå de svenska miljökvalitetsmålen och möjligheterna att begränsa de inhemska utsläppen vid skärpta krav från EU. Hur långt Sverige kan nå i förhandlingarna kan inte bedömas i dagsläget. Det kan väntas att några länder kommer att ha betydande invändningar om de uppfattar att kraven blir kostsamma för dem.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Det ligger i svenskt intresse att EU beslutar om ett ambitiöst takdirektiv med tanke på de importerade luftföroreningarnas betydelse för den svenska miljösituationen.

En grundläggande riktlinje för svensk och europeisk miljöpolitik är principen att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Den bygger på tanken att om det behövs skyddsåtgärder för att minska miljöpåverkan, så är det den som orsakar påverkan som ska betala kostnaderna för åtgärderna. På det sättet internaliseras en del av miljökostnaderna och dessutom får förorenarna därmed också incitament till att sänka sina kostnader genom att välja produktionssätt som kräver mindre kostsamma skyddsåtgärder. Ett ambitiöst takdirektiv innebär därför ett ytterligare steg mot att korrigera de s.k. marknadsimperfektioner som fortfarande finns inom området.

Sverige klarar nuvarande takdirektiv med god marginal för utsläppen av svaveldioxid, flyktiga organiska ämnen och ammoniak. För kväveoxiderna är situationen en annan. Här ligger de svenska

utsläppen mycket nära takdirektivet. Nya strängare krav på utsläppsbegränsningar i ett reviderat takdirektiv kan därför antas ställa särskilda krav på Sverige att minska kväveoxidutsläppen.

Det är viktigt att utsläppen av särskilt kväveoxider och partiklar fortsatt minskar även innan ett reviderat takdirektiv är på plats för att underlätta för Sverige att nå miljökvalitetsmålet. Om åtgärder sätts in redan innan ett färdigt nytt takdirektiv är på plats finns det en större arsenal av åtgärder att välja mellan och det blir lättare att begränsa kostnaderna. Låga svenska utsläpp och nationellt kraftfulla åtgärder för utsläppsbegränsningar kan också vara ett argument för att motivera övriga medlemsländer i de kommande EU-förhandlingarna.

Ett ambitiöst takdirektiv kommer att ställa krav på ytterligare utsläppsreduktioner också i Sverige, vilket kan medföra åtgärds-kostnader för bl.a. svenska företag. En viktig del av det svenska förhandlingsunderlaget är en analys av de åtgärder och styrmedel som behövs för att klara de nya tak för utsläppen som direktivet kommer att sätta för Sverige. Vi anser att det är angeläget att även konsekvenserna för miljö, samhälle och internationell konkurrenskraft av alternativa nivåer på utsläppsbegränsningarna i ett takdirektiv analyseras inför förhandlingsarbetet.

När ett nytt Göteborgsprotokoll antagits och när förhandlingarna inom EU om ett nytt takdirektiv är avslutade bör Sverige överväga nya etappmål för att hantera de inhemska utsläppen av de aktuella luftföroreningarna som ett led införandet av konventionen eller EU-direktivet.

7.4.2 Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast år 2016 har svenska insatser nationellt och internationellt bidragit till att utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar från fartygstrafiken i Östersjön och Nordsjön minskar.

Möjligheterna att införa ekonomiska styrmedel för att minska utsläppen av luftföroreningar från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön bör utredas.

Motivering

Samtidigt som de landbaserade utsläppen av luftföroreningar har minskats, har inte motsvarande minskning skett inom sjöfarten. Att genomföra åtgärder för att minska utsläppen från sjöfarten är samhällsekonomiskt kostnadseffektivt. Det krävs ett internationellt samarbete för att minska utsläppen från den internationella sjöfarten.

IMO:s överenskommelse 2008 om begränsningar av svavelhalten i bränsle och utsläppen av kvävoxider från fartyg som trafikerar Östersjön och Nordsjön är ett steg i arbetet med att begränsa föroreningsutsläppen från den internationella sjöfarten. Frågan om Östersjön och Nordsjön ska klassificeras som s.k. utsläppskontrollområden¹³ och därigenom omfattas av de särskilt stränga krav för utsläppen av kväveoxider som gäller från 2016 är inte avgjord. För närvarande för Sverige diskussioner om denna fråga i samarbetet inom konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö (Helsingforskonventionen).

Ekonomiska styrmedel för sjöfarten i Östersjön och Nordsjön kan vara ett komplement till övriga åtgärder. Viktiga erfarenheter kan hämtas från andra länder, t.ex. Norge. Regeringen bör därför ge Transportstyrelsen i uppdrag att skyndsamt utreda möjligheterna att införa ekonomiska styrmedel för sjöfarten i Östersjön och Nordsjön.

Bakgrund

Utsläpp av luftföroreningar från den internationella sjöfarten regleras genom MARPOL-konventionens bilaga VI. Överenskommelser avseende MARPOL görs inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO. MARPOL syftar till att skapa ett globalt regelverk för att begränsa utsläppen av föroreningar för den internationella sjöfarten. Inom MARPOL finns också möjligheter för regionala särlösningar för områden som är särskilt känsliga för föroreningar. Detta sker genom att vissa havsområden klassificeras som utsläppskontrollområden. MARPOL:s bilaga VI skapar möjlighet för utsläppskontrollområden för svaveldioxid och kväveoxider.

¹³ Ett begrepp i MARPOL-konventionen. I ett utsläppskontrollområde föreskrivs hårdare krav när det gäller åtgärder för att begränsa föroreningsutsläpp. I MARPOL finns utsläppsområden för svaveldioxid och kväveoxider.

Betydelsen för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Utsläppen av luftföroreningar från fartygstrafik 2010 i Sveriges närområde beräknas uppgå till cirka 70 000 ton svaveldioxid och 170 000 ton kväveoxider. Detta kan jämföras med de beräknade utsläppen samma år från Sverige, som var respektive 30 000 ton och 148 000 ton. Den internationella sjöfarten svarar för 25 procent av nedfallet i Sverige av svaveldioxid och kväveoxider.¹⁴ Andelarna ökar långsiktigt varför åtgärder mot sjöfartens utsläpp har stor betydelse för möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Utsläppen bidrar även till bildning av marknära ozon vilket försvårar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet för *Frisk luft*.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Regleringen av den internationella sjöfartens utsläpp regleras genom en internationell konvention och EU-regler. Genom överenskommelsen 2008 i IMO skärptes kraven avseende innehållet av svavel i marint bränsle. Den 1 juli 2010 sänktes maximihalten från 1,5 viktprocent till 1,0 viktprocent i Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen. Den 1 januari 2015 sänks halten till 0,1 viktprocent.

Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen är s.k. utsläppskontrollområden för svavel enligt MARPOL och enligt direktiv 2005/33/EG¹⁵ och det ställs därför hårdare krav på de fartyg som trafikerar dessa vatten. Även de globala kraven kommer att skärpas. Den 1 januari 2012 skärps det globala kravet från 4,5 till 3,5 viktprocent svavel. År 2020 skärps det till 0,5 viktprocent.

IMO har fattat beslut om en konsekvensanalys år 2018 och resultatet av denna avgör om beslutet om skärpning globalt till 0,5 procent svavel i fartygsbränslen kan ske år 2020 alternativt 2025.

Även kraven på begränsningar av kväveoxidutsläppen har skärpts. Sedan den 1 januari 2011 ska utsläppen av kväveoxider från

¹⁴ European Monitoring and Evaluation Programme under the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (EMEP) 2010: Transboundary acidification, eutrophication and ground level ozone in Europe 2008, Status Report 1/2010.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/33/EG av den 6 juli 2005 om ändring av direktiv 1999/32/EG vad gäller svavelhalten i marina bränslen.

nybyggda fartyg globalt vara 2,5 gram per kilowattimme lägre än i dag, vilket motsvarar en reduktion med 15–20 procent.

De nya utsläppskraven, vilka i huvudsak har införts i svensk rätt¹⁶, betyder sammantaget att nedfallet av försurande svavelföreningar från sjöfarten kommer att minska markant i och med att kraven skärps. När det gäller kväveoxider tar det tid innan de skärpta kraven leder till påtagliga minskningar av nedfallet eftersom genomslaget är fullständigt först när befintliga fartyg fasats ut.

En ytterligare skärpning kan komma när det gäller utsläppen av kväveoxider i Östersjön och Nordsjön. I s.k. utsläppskontrollområden ska efter den 1 januari 2016 utsläppen av kväveoxider från nybyggda fartyg vara 80 procent lägre än i dag. Det är IMO som beslutar om utsläppskontrollområden. Frågan om Östersjön ska föreslås som utsläppskontrollområde också för kväve, diskuteras för närvarande i arbetet inom Helsingforskonventionen. Länderna i Östersjöområdet (Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Sverige, Tyskland och Ryska Federationen) samt EU är parter i Helsingforskonventionen. Sverige bör aktivt verka för att samtliga havsområden runt Europa klassas som utsläppskontrollområden för både svaveldioxid och kväveoxider. Detta är av betydelse för att begränsa de europeiska utsläppen. Gemensamma regler för havsområdena runt Europa bidrar samtidigt till konkurrensneutralitet för fartygstrafiken till och från Europa.

Det internationella regelverket kan kompletteras med ekonomiska styrmedel för sjöfarten i Östersjön och Nordsjön för att ge incitament att minska utsläppen av kväveoxider. Det är möjligt att införa sådana styrmedel nationellt men också på regional nivå som omfattar t.ex. de länder som ingår i Helsingforskonventionen. Frågan om ekonomiska styrmedel behöver utredas närmare. Viktiga aspekter i sammanhanget är bl.a. förutsättningarna att reglera den internationella sjöfarten med nationella eller regionala särregler och de samhällsekonomiska konsekvenserna av införandet av ytterligare ekonomiska styrmedel för sjöfarten.

¹⁶ Ändring (2010:743) i förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle och i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (TSTFS 2010:96) 13 kap, 15–29 §§ (kväveutsläppen). Kravet på en svavelhalt på högst 0,1 viktprocent från 2015 har ännu inte införts i svavelförordningen.

7.5 Minskade utsläpp från inhemska källor

7.5.1 Minskade utsläpp från industrianläggningar, m.m.

Miljömålsberedningen bedömer:

Den höjning av kvävedioxidavgiften som genomfördes 2008 bör utvärderas. Utvärderingen bör omfatta en prövning att höja avgiften och av möjligheten att bredda kretsen avgiftsskyldiga. Utvärderingen bör vara genomförd senast 2012.

Motivering

Behov av eventuellt etappmål om industrins utsläpps begränsningar bör bedömas när EU:s takdirektiv har reviderats.

Regeringen har tillsatt en utredning som har i uppdrag att senast vid utgången av 2011 lämna förslag på hur EU:s industriutsläppsdirektiv ska genomföras i svensk rätt (dir. 2010:113). Införandet av EU:s industriutsläppsdirektiv innebär en skärpning av kraven för stora förbränningsanläggningar. För andra industrianläggningar som omfattas av direktivet innebär direktivet krav på att tillstånden för anläggningarna regelbundet ska ses över och omprövas.

Kväveoxidavgiften höjdes 2008. Ytterligare höjningar kan vara ändamålsenliga, liksom en utvidgning av kretsen av avgiftsskyldiga. 2008 års höjning bör därför utvärderas som underlag till beslut om en höjning och utvidgning.

Bakgrund

Miljöfarlig verksamhet regleras i miljöbalken (1998:808). Enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken ska den som driver till exempel en industri reducera anläggningens påverkan på hälsa och miljö så långt det inte är orimligt. De flesta industrier behöver antingen ett tillstånd eller göra en anmälan. För de industrier som påverkar miljön mest ska tillstånd sökas hos miljödomstol. För industrier som påverkar miljön något mindre ska tillstånd sökas hos miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. En stor grupp mindre industrier behöver inte ha tillstånd. De måste istället göra en anmälan till miljökontoret eller

motsvarande i kommunen. Mycket små industrier, sådana som inte påverkar miljön särskilt mycket, behöver varken tillstånd eller anmälan. De ska ändå följa kraven i miljöbalken. Kommunens miljökontor eller motsvarande utövar tillsyn över industrin.

Industrianläggningar och anläggningar för el- och värmeproduktion svarar för knappt 20 procent av de svenska utsläppen av flyktiga organiska ämnen och för en ungefär lika stor andel av kväveoxidutsläppen.

Bästa möjliga teknik ska enligt miljöbalken vara utgångspunkten för att bedöma frågan om vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska krävas av bl.a. industriella verksamheter. Ekonomiska och miljömässiga avvägningar ska sedan kunna ske.

Införandet av industriutsläppsdirektivet innebär skärpningar av kraven för stora förbränningsanläggningar. För andra industri-anläggningar som omfattas av direktivet innebär direktivet krav på att tillstånden för anläggningarna regelbundet ska ses över och omprövas. Syftet är att säkerställa att villkoren i tillstånden överensstämmer med bästa tillgängliga teknik för miljöskyddande åtgärder. Direktivet ska genomföras i svensk rätt senast i januari 2013.

Vid sidan av de hänsynsregler som gäller för miljöfarlig verksamhet har kvävedioxidavgiften som infördes i Sverige 1990 varit ett effektivt styrmedel för att begränsa utsläppen av kväveoxider från energianläggningar. Avgiften låg fast fram till år 2008 då den höjdes från 40 till 50 kronor per kilo kväveoxid (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:MJU1, rskr. 2007/08:95) efter förslag från Naturvårdsverket. Förslagen handlade om bl.a. dels att bredda kretsen av avgiftsskyldiga, dels att inledningsvis höja avgiften till 50 kronor per kilogram för att sedan, efter en utvärdering, eventuellt höja avgiften ytterligare. Någon breddning av kretsen av avgiftsskyldiga genomfördes inte.

Naturvårdsverkets bedömning var att avgiftshöjningen skulle minska utsläppen med 3 000–5 000 ton, vilket skulle motsvara knappt tre procent av de svenska utsläppen. Enligt regeringen borde avgiftshöjningen utvärderas efter två år.

Vi bedömer att den aviserade utvärderingen nu bör genomföras med syftet att få konsekvenserna belysta av en ytterligare höjning. Utvärderingen bör även omfatta en förnyad prövning att bredda kretsen av avgiftsskyldiga.

7.5.2 Luftföroreningar från vägtrafiken och arbetsmaskiner

Miljömålsberedningen bedömer:

Vägtrafiken och arbetsmaskiner är en källa för betydande mängder av kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och partiklar.

Ett etappmål inom området är angeläget. Detta förutsätter ytterligare utredningar. Utredningsarbetet behöver bedrivas skyndsamt så att etappmål kan formuleras så snart som möjligt.

Motivering

Vägtrafiken och användningen av arbetsmaskiner bedöms vara ett område där det finns ett stort utrymme för att åstadkomma en minskning av utsläppen. Ett åtgärdsprogram för en sådan utsläppsbegränsning bör formuleras som ett etappmål. För detta krävs ytterligare utredningar. Särskilt uppmärksamhet bör här ägnas åt effekterna på barns hälsa. Utredningsarbetet behöver bedrivas skyndsamt så att etappmål kan formuleras så snart som möjligt.

Bakgrund

Vi har ovan föreslagit ett etappmål med innebörden att Sverige ska verka för ett nytt reviderat direktiv för nationella utsläppsbegränsningar inom EU. Målet bör vara att utsläppen inom EU hamnar på en så låg nivå att Sverige har möjlighet att nå miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*.

Ett takdirektiv på den nivån kommer att innebära skärpta krav på också svenska utsläppsbegränsningar. Den största svenska utmaningen kommer sannolikt att bli att minska utsläppen av kvävedioxid.

Vägtrafik och arbetsmaskiner svarar för omkring 70 procent av de svenska kväveoxidutsläppen och 30 procent av utsläppen av flyktiga organiska ämnen. Trafiken och arbetsmaskinerna genererar också en stor del av de partiklar som ger upphov till lokala miljöproblem i våra tätorter.

Transportstyrelsen bör få i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket skapa ett etappmål för minskade luftföroreningar från trafiken. Arbetet bör ske skyndsamt och i nära kontakt med

arbetet med det förhandlingsunderlag som Sverige behöver i samband med revideringen av takdirektivet.

7.5.3 Luftföroreningar från produktanvändning

Miljömålsberedningen bedömer:

Utsläppen av flyktiga organiska ämnen från produktanvändning har de senaste åren ökat efter en lång period av minskade utsläpp, som en följd av bl.a. ändrade konsumtionsmönster.

Ett etappmål inom området är angeläget. Detta förutsätter ytterligare utredningar. Utredningsarbetet behöver bedrivas skyndsamt så att etappmål kan formuleras så snart som möjligt.

Motivering

Användningen av produkter som innehåller flyktiga organiska ämnen är den enskilt största källan för de svenska utsläppen av flyktiga organiska ämnen. Utsläppen minskade under 1990-talet men för att under de senaste åren börjat öka igen. Vi bedömer att berörda myndigheter bör analysera möjligheterna att begränsa dessa utsläpp. Särskilt uppmärksamhet bör här ägnas åt effekterna på barns hälsa. Utredningsarbetet behöver bedrivas skyndsamt så att etappmål kan formuleras så snart som möjligt.

Bakgrund

Flyktiga organiska ämnen finns i bl.a. målarfärger, trots att dessa numera i stor utsträckning är vattenbaserade. De färger som används i hushållen har fortfarande många gånger lacknafta och liknande ämnen som lösningsmedel. Hushållens användning av målarfärg har de senaste åren dessutom ökat. Exempel på andra områden där flyktiga organiska ämnen används är antifrysmedel i spolarvätskor och i bilarnas kylarvätskor. Växande användningsområden för flyktiga organiska ämnen är också värmepumpar och solvärmesystem.

Den minskade användningen av flyktiga organiska ämnen som lösningsmedel i målarfärger ledde till en halvering av dessa utsläpp från produktanvändning. När effekterna av denna åtgärd klingat av

har utsläppen legat på en ganska stabil nivå. Man kan dock se en tendens till ökade utsläpp under de senaste åren.

Användning av lösningsmedel ger upphov till omkring 40 procent av de svenska utsläppen av flyktiga organiska ämnen och är den enskilt största källan för denna förorening. Flyktiga organiska ämnen är tillsammans med kväveoxiderna de ämnen som framför allt bidrar till bildningen av marknära ozon och har stor betydelse för miljö kvalitetsmålet *Frisk luft*.

Det finns inga svenska utredningar som kartlagt hushållens användning av produkter som innehåller flyktiga organiska ämnen och som analyserat möjligheterna att begränsa denna användning.

Vi bedömer att det finns starka skäl att göra en genomgång av området. Vi bedömer att det är en uppgift för Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket att utreda frågan och ta fram förslag till åtgärder för att minska utsläppen av flyktiga organiska ämnen till följd av bl.a. hushållens produktanvändning. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

7.5.4 Etappmål om luftföroreningar från småskalig vedeldning

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Nya pannor för småskalig vedeldning ska klara miljökrav som förutsätter den bästa tillgängliga tekniken inom EU. Nya byggregler om detta bör träda i kraft senast 2012.

Miljöpåverkan från befintliga pannor för småskalig vedeldning bör utredas.

Motivering

För miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* är det viktigt att de pannor för vedeldning som installeras i detaljplanelagda områden har den i Europa bästa tillgängliga miljötekniken. Detta gäller vid såväl nybyggnation och tillbyggnad som förändring av anläggningen, dvs. när en gammal panna byts mot en ny.

Den svenska marknaden för vedpannor är stor. Det är därför rimligt att det ställs sådana krav på svenska panntillverkares hemmamarknad att de får incitament att utveckla produkter av hög kvalitet. Vår bedömning är också att andra europeiska länder

kommer att ställa höga krav på miljöprestanda när det gäller energiutrustning som vedpannor.

Befintliga pannor genererar betydande luftföroreningsproblem. Miljöpåverkan från befintliga pannor för småskalig vedeldning bör därför utredas av Boverket i dialog med övriga berörda myndigheter. Omfattningen av problemen behöver kartläggas och möjliga åtgärder utredas. Därefter bör behov av åtgärder och behov av etappmål övervägas.

Bakgrund

Småskalig eldning med ved i småhus svarar för omkring 25 procent av den totala energianvändningen för uppvärmning av småhus¹⁷. Användningen av biobränslen för småhusuppvärmningen förväntas också öka något fram till 2030 enligt Energimyndighetens senaste långtidsprognos. Enligt EU:s förnybarhetsdirektiv¹⁸ ska förnybar energi svara för 49 procent av den totala svenska energianvändningen. Regeringen har sedan höjt målet till 50 procent. Den handlingsplan som Sverige har lämnat till Kommissionen visar att detta mål sannolikt kommer att nås och att användningen av biobränsle för uppvärmning av småhus bidrar till att nå målet.

Vedeldning för småhusuppvärmning spelar en viktig roll i det svenska energisystemet och ger ett stort bidrag till en klimatneutral energiförsörjning. Samtidigt kan vedeldningen med omodern utrustning och ett felaktigt handhavande skapa betydande miljöproblem genom utsläpp av organiska kolföreningar och partiklar. Det är därför angeläget att den utrustning som används för vedeldning lever upp till höga miljökrav.

Vi anser att de vedpannor för småskalig vedeldning som installeras i byggnader ska klara miljökrav som förutsätter den bästa tillgängliga tekniken inom EU. Denna introduktion av ny effektivare miljöteknik i den småskaliga vedeldningen bör uttryckas som ett etappmål i miljömålsystemet. Vi föreslår därför att regeringen beslutar om ett etappmål för åtgärder inom området småskalig vedeldning med denna innebörd.

¹⁷ Statens energimyndighet (2007), Styrmedel för minskad miljöpåverkan. En rapport om energi- och miljömål, ER2007:17.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (förnybarhetsdirektivet).

Betydelsen för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Småskalig eldning kan ge upphov till betydande luftföroreningsproblem. Vid ofullständig förbränning bildas ett antal ämnen som är skadliga för både miljön och människors hälsa. De huvudsakliga olägenheter och hälsoproblem som rökgaserna från vedeldning ger upphov till är besvärande lukt, irritation i luftvägarna, allergier och förhöjd cancerrisk.

De utsläpp som anses medföra de allvarligaste miljö- och hälsoproblemen till följd av småskalig vedeldning är utsläppen av polycykliska aromatiska kolväten (PAH)¹⁹, flyktiga organiska ämnen och partiklar. Småskalig vedeldning bedöms svara för mer än 60 procent av utsläppen av polycykliska aromatiska kolväten, jämfört med trafikens knappa 30 procent²⁰.

Alla tre utsläppstyperna är cancerframkallande. Flyktiga organiska ämnen och partiklar kan även medföra luftvägssjukdomar och till viss del hjärt-kärlsjukdomar. Flyktiga organiska ämnen bidrar också till bildandet av marknära ozon. Vid dålig förbränning medför vedeldning även utsläpp av metan. Utsläppen av partiklar och metan medför också klimatpåverkan.

Rådighet

Det finns en standard för fastbränsleutrustning inom EU (SS-EN 303-5). Denna är nu (vintern 2011) på uppdrag av Kommissionen under revidering inom European Committee for Standardisation (CEN). Avsikten är att ett förslag till ny standard ska beslutas under april 2011. Den nya standarden innebär bl.a. krav på hur pannor ska vara tillverkade, minsta tillåtna effektivitet, värmeutbyte och emissioner. De högsta tillåtna emissionerna från pannor i den högsta klassen är betydligt strängare satt än i Boverkets byggregler (BBR). BBR:s nuvarande regler motsvarar de utsläppskrav som ställs i klass 3 i SS-EN 303-5 som för närvarande är den högsta klassen. Det aktuella CEN-förslaget innebär att nuvarande byggregler hamnar i den lägsta klassen.

Inom EU finns ett pågående arbete för att förbättra prestanda på energirelaterade produkter. Ramen för detta arbete ges i

¹⁹ Samlingsnamn för den största grupp av cancerogena ämnen som vi känner till idag. Ämnena bildas när kol eller kolväten upphettas utan att det samtidigt finns tillräckligt mycket syre för att ge en fullständig förbränning till koldioxid.

²⁰ Statens energimyndighet (2010), Småskalig förbränning av fasta biobränslen, ER2010:44.

ekodesigndirektivet²¹. Regleringen sker per produktgrupp, oftast i form av EU-förordningar. Dessa förordningar definierar de minimikrav som ställs på produkterna. Enligt Kommissionens arbetsplan för ekodesigndirektivet kommer krav på fastbränslepannor inte att bli beslutade under perioden fram till och med 2011. Det finns dock en förstudie där det undersökts vilka energi- och miljökrav som går att ställa på fastbränslepannor.

Det finns inga formella hinder för Sverige att skärpa byggreglerna avseende värmeinstallationer även om det kan dröja innan bindande föreskrifter om minimikrav förs in i ekodesigndirektivet.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

För närvarande styrs installationerna av vedpannor genom Boverkets byggregler som innehåller bl.a. de föreskrifter och allmänna råd som är aktuella för förbränningsanläggningar i småhus. Reglerna ger bl.a. gränsvärden för utsläpp av organiskt bundet kol i fastbränslepannor med en effekt upp till 300 kW och gränsvärde för koloxid för kaminer och spisinsatser och dylikt. Reglerna gäller vid nybyggnation och tillbyggnad. Boverket har remissbehandlat ett förslag till förändring av BBR som bl.a. innebär att reglerna ska gälla också vid ändring av anläggning.

Den nya CEN-standard som väntas bli beslutad i april 2011 bör läggas till grund för de byggregler som ska styra installationen av vedpannor. En utgångspunkt är att den högsta klassen i den nya standarden bör användas. Med utgångspunkt i det etappmål som vi föreslår att regeringen sätter är det en uppgift för Boverket att utarbeta byggregler i BBR som sätter miljökrav på nya vedpannor som motsvarar den bästa teknik som nu är tillgänglig.

Det har framförts som förslag från bl.a. Miljömålsrådet att staten skulle ge ekonomiska incitament för husägare att byta till pannor med höga miljöprestanda. Detta skulle kunna ske antingen genom ett avgiftssystem med miljöavgifter för dem som har vedpannor med låga miljöprestanda eller med ett statsbidrag till dem som byter panna. De ekonomiska konsekvenserna av sådana system behöver dock utredas ytterligare. Det är rimligt att också först avvakta effekterna av nya byggregler inom området.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på eko-design för energirelaterade produkter (ekodesigndirektivet).

En ny minimistandard för vedpannor kan få ekonomiska konsekvenser främst för användarna av den nya utrustningen och för de svenska tillverkarna av vedpannor.

Regeringen har i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning föreskrivit att en myndighet innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd så tidigt som möjligt ska utreda bl.a. föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnads- mässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Om Boverket i sitt föreskriftsarbete skulle finna att krav enligt den högsta miljöklassen i den nya standarden inte är ekonomiskt rimliga i Sverige kan myndigheten enligt etappmålets formulering beakta detta när nya krav övervägs.

7.5.5 Begränsade luftutsläpp av ammoniak

Miljömålsberedningen bedömer:

För närvarande pågår beredning inom Regeringskansliet om åtgärder för att begränsa luftutsläppen av ammoniak. Under förutsättning att ändamålsenliga beslut fattas utifrån detta föreslår vi i nuläget inget etappmål.

Motivering

Jordbruksverket har på regeringens uppdrag redovisat förslag till handlingsprogram för jordbruket för minskade växtnäringsförluster och växthusgasutsläpp till 2016. Förslagen, som har remissbehandlats, bereds för närvarande i regeringskansliet. Under förutsättning att ändamålsenliga beslut fattas utifrån detta föreslår vi i nuläget inget etappmål.

Vi bedömer att det som ett nästa steg kommer att behövas fortsätta åtgärder inom området. Det förutsätter ytterligare utredningar, inklusive en bedömning av effekten av de åtgärder som för närvarande är under beredning. Dessa utredningar bör inledas så snart som möjligt. Därefter bör behov av ytterligare åtgärder och behov av etappmål övervägas.

De förväntade besluten om ett reviderat takdirektiv inom EU kan även komma att skapa behov av ytterligare åtgärder och etappmål.

Bakgrund

Ammoniak är en gränsöverskridande luftförorening. Ungefär tre fjärdedelar av den ammoniak som faller ner till mark och vatten i Sverige härrör från utländska källor. Ammoniakutsläpp omfattas av EU:s takdirektiv. De svenska utsläppen av ammoniak 2007 var 50 380 ton varav jordbruket svarade för mellan 85–90 procent, dvs. omkring 45 000 ton. Utsläppen har minskat kraftigt sedan 1990. Delmålet för 2010, en utsläppsminskning med 15 procent från 1995, uppnåddes redan 2005. Minskningen beror på dels strukturförändringar i jordbruket med minskat antal djur som följd, särskilt av mjölkkor, dels tekniska förändringar i gödselhanteringen.

Jordbruksverket har på regeringens uppdrag redovisat förslag till handlingsprogram för jordbruket för minskade växtnäringsförluster och växthusgasutsläpp. Jordbruksverket lämnar förslag till två alternativa strategier vilka representerar olika ambitionsnivåer (och kostnader). Åtgärder för att begränsa ammoniakutsläppen ingår i båda strategierna. Jordbruksverkets förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Som en del i den första strategin föreslås informationsåtgärder med målet att fördubbla användningen av torv som strömedel i kreatursstallarna, vilket enligt Jordbruksverkets beräkningar skulle minska utsläppen med 800 ton per år. Den årliga merkostnaden för att använda torv i stället för halm beräknas till 2,9 miljoner kr per år. I det mer ambitiösa alternativet föreslås i stället att genom regleringar minska utsläppen. För ammoniak föreslås bl.a. krav på täckning av lagringsbehållare för urin samt strängare regler för spridning av stallgödsel och snabb nedbrukning av stallgödsel efter spridning. Åtgärderna skulle minska utsläppen med 1 550 ton per år. Jordbruksverket beräknar kostnaderna för jordbruket till drygt 9 miljoner kronor per år.

7.6 Lokala åtgärder för minskade utsläpp och förbättrad miljö kvalitet

7.6.1 Legala möjligheter för kommuner att ingripa mot luftföroreningar

Miljömålsberedningen bedömer:

För närvarande pågår beredning inom Regeringskansliet om förslag för att stärka kommunernas legala möjligheter att ingripa mot luftföroreningar. Under förutsättning att ändamålsenliga beslut fattas utifrån detta föreslår vi i nuläget inget etappmål.

Motivering

Förslag från Transportstyrelsen om en utökad kommunal rådighet över åtgärder för att minska luftföroreningar från tätortstrafiken bereds för närvarande i Regeringskansliet. Åtgärder som här behöver övervägas är bl.a. möjligheterna att införa s.k. miljözoner i städerna och möjligheterna att införa dubbdäcksavgifter. När det gäller lokala effekter av småskalig vedeldning har Energi-myndigheten på regeringens uppdrag utrett behovet och konsekvenserna av att ge kommunerna ökade befogenheter att ingripa i de fall enskilda anläggningar för lokal uppvärmning skapar olägenheter i den närmaste omgivningen som utsläpp av hälsofarliga luftföroreningar. Under förutsättning att ändamålsenliga beslut fattas utifrån detta föreslår vi i nuläget inget etappmål.

Vi bedömer att det finns behov av en breddad utredning av hur kommunernas legala möjligheter att ingripa mot luftföroreningar kan stärkas. En sådan utredning bör inledas så snart som möjligt. Därefter bör behov av ytterligare åtgärder och behov av etappmål övervägas.

Bakgrund

En generell bedömning är att luftkvaliteten i Sverige har förbättrats radikalt under de senast 20 åren. Det finns dock fortfarande lokalt en besvärande miljösituation på vissa platser. Det gäller framför allt halterna av kvävedioxid, flyktiga organiska ämnen och partiklar som på vissa orter eller områden ligger långt över

miljökvalitetsnormerna. Trafik och småskalig vedeldning är här två betydelsefulla utsläppskällor. Fartyg som ligger i hamn är en tredje källa för utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar med ofta betydande lokal påverkan.

Vi har ovan redovisat de hälsoproblem som uppstår vid en exponering av polyaromatiska kolväten, flyktiga organiska ämnen och partiklar från den småskaliga vedeldningen. Tätortstrafiken ger upphov till liknande föroreningar. Utsläppen från sjöfartens bidrar också till bl.a. samma hälsoproblem för befolkningen och skador på byggnader.

En förutsättning för att miljökvalitetsmålen avseende luftföroreningar ska nås är att dessa lokala utsläpp minskar. Frågan om kommunerna har legala möjligheter att på ett effektivt sätt åtgärda lokala miljöproblem är därför central.

Det är kommunerna som i de flesta fall är den instans som genom samhällsplanering, tillsyn eller andra åtgärder är bäst lämpade att hantera situationer med besvärande luftföroreningar. En förutsättning är att föroreningshalterna på nationell nivå är på en godtagbar nivå.

Frågan om den kommunala rådigheten för att begränsa skadlig påverkan från trafiken och den småskaliga vedeldningen har utretts under de senaste åren.

Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen analyserat möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon och effekter av detta. I uppdraget, som redovisades till regeringen i maj 2010²² ingick att belysa kriterier för införande av kommunala miljözoner samt miljökraven för de fordon och motorredskap som ska få trafikera miljözonen och hur efterlevnaden bör kontrolleras. Transportstyrelsen redovisade också förslag till ändringar i trafikförordningen (1998:1276) som skulle kunna göra det möjligt för kommunerna att genom en lokal trafikföreskrift besluta att ett område ska tillhöra en s.k. miljözonklass, som skulle innebära begränsningar för vilka fordon som får framföras i zonen. Transportstyrelsens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Småskalig vedeldning förorsakar lokalt stora miljöproblem genom utsläpp av flyktiga organiska ämnen och partiklar. Vi föreslår ovan strängare miljökrav på nya vedpannor. Även med dessa krav kommer det sannolikt att kunna uppstå lokala problem

²² Transportstyrelsen (2010), Analys av möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon, Redovisning av regeringsuppdrag 2010-05-12.

med den småskaliga vedeldningen, bl.a. eftersom det tar en mycket lång tid innan de befintliga pannorna blir utbytta.

När det gäller den småskaliga vedeldningen har Energimyndigheten på regeringens uppdrag utrett behovet och konsekvenserna av att ge kommunerna ökade befogenheter att ingripa i de fall enskilda anläggningar för lokal uppvärmning skapar olägenheter i den närmaste omgivningen som utsläpp av hälsofarliga luftföroreningar.

Energimyndigheten konstaterar i en rapport²³, som redovisades till regeringen i december 2010, att kommunerna har tillräckliga befogenheter med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken. Det som många kommuner efterlyser, enligt rapporten, är en mer samlad information över dagens regelverk, hur det kan tolkas och vilka befogenheter kommunerna har inom området. Energimyndighetens rapport bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Fartyg som ligger i hamn använder normalt sina egna dieselmotorer för kraftförsörjningen ombord. El från det lokala elnätet har inte varit ekonomiskt konkurrenskraftig på grund av den energiskatt som läggs på elförbrukningen, samtidigt som de bränslen som används i internationell sjöfart är skattefria. Riksdagen beslutade 2010 (prop. 2009/10:144, bet. 2009/10:SkU34, rskr. 2009/10:256) om att energiskatten på elektricitet ska sänkas till 0,5 öre/kWh för fartyg som ligger i hamn. Skatten är för närvarande 28 öre/kWh. På så sätt blir s.k. landström ekonomiskt konkurrenskraftig jämfört med fartygsbränslen när fartygen ligger i hamn. Skattesänkningen förutsätter ett godkännande av EG-kommissionen och träder i kraft så snart detta getts. Skattesänkningen på landström kommer att leda till minskade lokala utsläpp av bl.a. kväveoxider och partiklar i de hamnar som har installationer för att leverera landström. För närvarande finns installationer för leverans av landström i fem svenska hamnar. I ytterligare hamnar förbereds för landström. De svenska hamnarna är nästan uteslutande kommunalt ägda. Det ligger därför inom kommunernas rådighet att installera de anläggningar som behövs för att leverera landström.

²³ Energimyndigheten (2010), Småskalig förbränning av fasta bränslen, ER 2010:44.

8 Förslag till etappmål – Farliga ämnen

8.1 Sammanfattande bedömning

Farliga ämnen¹ kan skapa betydande problem för människors hälsa och för miljön. Många ämnen finns kvar i mark och vattendrag under en lång tid efter att utsläppen har skett. Farliga ämnen finns också lagrade i t.ex. infrastruktur, byggnader och varor. Därifrån kan de spridas till miljön i samband med användning, återvinning eller avfallshantering. Det är därför angeläget med förebyggande insatser för att förhindra både nya utsläpp av farliga ämnen och att nya ämnen byggs in i infrastruktur och liknande och därigenom minimera riskerna för skada på miljö och hälsa. Samtidigt behöver vi ta hand om eller minimera riskerna med de ämnen som redan finns i miljön.

Farliga ämnen berör i första hand miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Med nuvarande situation blir det sammantaget mycket svårt att skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* inom en generation. Farliga ämnen påverkar även möjligheterna att nå andra miljö kvalitetsmål. Det behövs därför insatser både på kortare och längre sikt vad gäller farliga ämnen. I vårt förra delbetänkande föreslog vi att regeringen uppdrar åt Miljömålsberedningen att ta fram en långsiktig strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö. Här föreslår vi etappmål för farliga ämnen som redan nu kan formuleras utifrån befintligt underlag.

Viktiga grundprinciper för arbetet med farliga ämnen är kunskap, information, försiktighetsprincipen, substitutionsprincipen och

¹ Med farliga ämnen avses här t.ex. kemiska ämnen och metaller med egenskaper som kan innebära ett hot för människors hälsa och/eller miljön. I legala sammanhang används termen farliga ämnen som samlingsbegrepp för en specificerad uppsättning ämnen. Här används termen i icke-legal mening.

successiv utfasning av ämnena. Ett försiktighetstänkande betyder t.ex. att man bör ha ett starkt riskmedvetande och goda säkerhetsmarginaler till nivåer av farliga ämnen som kan vara skadliga för hälsa och miljö. Förebyggande åtgärder som ökad kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöeffekter och tillgänglig information om förekomsten av farliga ämnen i varor är grundläggande för att minska riskerna vid hantering av kemiska ämnen. Information ger också möjlighet för inköpare och konsumenter att välja bort varor som innehåller vissa ämnen. På så sätt kan tillverkare påverkas att tillämpa substitutionsprincipen och byta ut farliga ämnen mot andra som är bättre ur hälso- och miljöhänsyn. Vi har beaktat dessa grundprinciper vid formuleringen av etappmål.

Åtgärder nationellt, på EU-nivå och internationellt samverkar på ett dynamiskt sätt inom området. Vi har tagit hänsyn till detta vid formuleringen av etappmål.

Det krävs ett gemensamt arbete av alla aktörer som verkar inom området för att etappmålen ska nås.

Vi föreslår här:

- Etappmål om särskilt farliga ämnen.
- Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper.
- Etappmål om information om farliga ämnen i varor.

8.2 Bakgrund

8.2.1 Miljökvalitetsmål

Farliga ämnen berör i första hand miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*:

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

(prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142)

Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär enligt nuvarande preciseringar att den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga farliga ämnen inte skadlig för människor, förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade samt att all fisk i

Sveriges hav och sjöar är tjärlig som människoföda med avseende på innehållet av naturfrämmande ämnen.

Riksdagen konstaterade i samband med beslutet om miljö-kvalitetsmålet att nya regler inom området i första hand bör beslutas internationellt och inom EU. Sverige bör fortsatt ligga i framkant i kemikaliarbetet och driva på de internationella processerna. I samband med beslutet om budgetpropositionen för 2011 konstaterade riksdagen att Sverige kan göra detta genom att t.ex. gå före med nationella åtgärder samtidigt som man driver på övriga länder för att åstadkomma en mer effektiv kemikaliepolitik internationellt (prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:29).

Farliga ämnen påverkar även möjligheterna att nå flera andra miljö-kvalitetsmål. Det gäller framför allt de vattenrelaterade miljö-kvalitetsmålen, särskilt *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, men även *God bebyggd miljö*, *Begränsad klimatpåverkan* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Generationsmålet anger att miljöproblem i Sverige ska lösas utan att orsaka ökade hälso- och miljöproblem i andra länder. Detta ger en grund för ett aktivt arbete inte bara i Sverige utan även inom EU och internationellt. I generationsmålet anges vidare att miljöpolitiken ska inriktas mot att människors hälsa utsätts för minimal negativ miljö-påverkan, att kretsloppen så långt som möjligt är fria från farliga ämnen och att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

8.2.2 Miljösituationen

Det bedöms som mycket svårt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö-kvalitetsmålet *Giftfri miljö* i sin helhet. En del av svårigheten ligger i det stora antalet kemikalier och den omfattande användningen av kemiska produkter. Inom EU finns omkring 140 000 kemiska ämnen registrerade och många nya ämnen tillkommer varje år. Produktionen av kemikalier i världen har ökat kraftigt och förväntas fortsätta att öka. En annan del av svårigheten ligger i att ämnena sprids och påverkar miljö och hälsa i många led. Ämnen sprids genom t.ex. produktion, varor, användning och avfall. De ämnen som redan finns spridda i miljön kommer också att finnas kvar under lång tid.

Problemen med farliga ämnen är globala. En stor del av produktionen av de varor som vi konsumerar sker i länder utanför EU. Det betyder att vår användning av produkter som importeras till EU kan orsaka problem i producentländer utanför EU som godtar högre förekomster av farliga ämnen än vad som är tillåtet i EU och Sverige. Vissa farliga ämnen sprids även genom långväga transporter via luft och vatten, föroreningar som ofta släppts ut i samband med produktion i andra länder.

Kemiska ämnen kan vara farliga på många sätt. Ämnen kan vara t.ex. akut giftiga, cancerframkallande, allergiframkallande, hormonstörande, reproduktionsstörande eller sätta ner kroppsfunktioner såsom njurar, nervsystem och immunförsvar. Problemen kan uppstå direkt eller på längre sikt. Vissa ämnen lagras i kroppens fettvävnader och ackumuleras efter hand (s.k. bioackumulering) och kan föras över till foster och spädbarn. En del ämnen är farliga i mycket liten mängd och andra enbart i större mängder eller efter långvarig exponering. Barn och ungdomar är också mer känsliga för påverkan från kemikalier än vuxna. I vissa fall har vi god kunskap om på vilket sätt ämnena är farliga medan kunskapsläget i andra fall är betydligt mer osäkert. Nya ämnen tillkommer dessutom fortlöpande, vilket skapar ett kontinuerligt behov av ny kunskap om hälso- och miljöriskerna.

Förekomsten av vissa ämnen minskar, andra ökar. Bristen på kunskap om förekomsten av kemiska ämnen och om deras inverkan på hälsa och miljö gör också att det är svårt att bedöma utvecklingen. Utsläppen av kemikalier i Sverige har generellt minskat sedan 1980-talet. Stora insatser har gjorts nationellt för att minska utsläpp från t.ex. avlopp, industrier och användningen av bekämpningsmedel. Samtidigt ökar produktionen av kemiska ämnen och det sker utsläpp som kan innehålla t.ex. oavsiktligt bildade ämnen som dioxiner. Långlivade och bioackumulerande ämnen från gamla utsläpp finns dessutom kvar som förhöjda halter i mark och vatten för lång tid framöver. Kunskapen om hur olika kemikalier samverkar med varandra, s.k. kombinations- eller cocktaileffekter, saknas. Nanoteknik är ett område som utvecklas snabbt och där det ofta saknas kunskap om eventuella hälso- och miljörisker. Läkemedel, kosmetik och livsmedelstillsatser är andra områden där kunskapsläget i delar är mycket osäkert.

För att kunna öka kunskapen inom olika områden är forskning en grundläggande förutsättning. Det finns behov av att stärka den svenska forskningen när det gäller kunskapen om hälso- och

miljöriskerna med kemikalier. Bl.a. finns behov av ökad ekotoxisk och miljökemisk forskning.²

8.2.3 Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ

Internationella konventioner

Här beskrivs några av de internationella konventioner som finns inom området farliga ämnen och som Sverige har skrivit under och därmed förbundit sig att efterleva. Konventionerna utgörs i några fall av övergripande mål och i andra fall konkreta åtaganden, t.ex. förbud att använda vissa ämnen. Det finns ingen särskild sammanhållande organisation för dessa konventioner, även om många av konventionerna har förhandlats fram inom ramen för FN.

SAICM

Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM) är en global överenskommelse om kemikaliehantering som antogs 2006 i FN:s regi. Strategin innehåller mål och åtgärder för att kemikalier senast till år 2020 produceras och används på ett sådant sätt att skadliga effekter på människors hälsa och miljön blir så begränsade som möjligt. Strategin innehåller inga bindande regler för nationerna. Fyra områden är prioriterade i samarbetet: internationellt samarbete om information i varor, åtgärder för att hantera bly i färg, informationsutbyte om nanoteknologier och hantering av elektroniska produkter i utvecklingsländer.

Protokoll om tungmetaller inom konventionen om långväga luftföroreningar

Ett protokoll om tungmetaller antogs 1998 i FN:s regi inom ramen för konventionen för långväga luftföroreningar (CLRTAP). Syftet med protokollet är att begränsa luftutsläpp av kvicksilver, kadmium och bly från Europa och Nordamerika. Sverige liksom EU:s övriga medlemsländer och EU har anslutit sig till protokollet.

² Frågan om forskning och kunskap kommer att vara central i det kommande arbetet med en strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö, som beredningen föreslog i sitt förra delbetänkande (SOU 2010:101).

Global konvention om kvicksilver

En ny global kvicksilverkonvention i FN:s regi är för närvarande under förhandling. Målet är att en konvention ska finnas klar för undertecknande 2013. EU och Sverige arbetar för att konventionen ska innehålla bindande åtgärder för skydd av miljön som omfattar hela livscykeln för kvicksilver, från gruvbrytning till slutförvar.

Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar

Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar, s.k. POPs (Persistent Organic Pollutants), undertecknades i Stockholm 2001. Överenskommelsen innebär förbud mot produktion, användning och handel av vissa ämnen. För närvarande omfattar konventionen totalt 21 ämnen, bl.a. polyklorerade dioxiner, furaner och flera ämnen som främst används som flamskyddsmedel. EU:s medlemsländer och EU har anslutit sig till konventionen. Sammantaget har 170 länder undertecknat konventionen. Inom konventionen diskuteras nu bl.a. förbud för bekämpningsmedlet endosulfan och flamskyddsmedlet hexabromcyclododekan (HBCCD).

Rotterdamkonventionen

Rotterdamkonventionen om export och import av farliga kemikalier ratificerades av Sverige 2003. Konventionens regler innebär att länder i förväg måste få uppgifter om import av vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel och antingen kan godkänna eller avslå import. Konventionen omfattar i dag 30 bekämpningsmedel och elva industrikemikalier. Sverige har anmält parakvat och metalliskt kvicksilver som nya ämnen att omfattas av konventionens krav på information. EU:s medlemmar och EU som organisation är anslutna till konventionen.

Baselkonventionen

Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter, återvinning och bortskaffande av farligt avfall och annat avfall beslutades 1989. Baselkonventionen har nära kopplingar till andra kemikaliekonventioner, främst Stockholmskonventionen. Samtliga POPs-

ämnen omfattas av Baselkonventionen när de blir avfall. Stockholmskonventionen innehåller en särskild artikel om när POPs blir avfall och hur avfallet ska omhändertas. EU:s medlemmar och EU som organisation är anslutna till konventionen.

EU-lagstiftning

Det finns flera olika kategorier av EU-regler av betydelse för området farliga ämnen, med olika omfattning och syfte. Den europeiska harmoniseringen inom området är omfattande då mycket av lagstiftningen har formen av förordningar. EU-förordningar (t.ex. Reach och klassificeringsförordningen CLP) är bindande i Sverige utan särskilt införande i den nationella lagstiftningen.

Reach och CLP har som främsta syfte att kunskap ska tas fram om ämnen och kemiska produkter på marknaden samt att göra denna kunskap tillgänglig och ange former för hur informationen ska kommuniceras. Reach innehåller också regler för tillstånd och begränsningar för vissa kategorier av miljö- och hälsofarliga ämnen. Dessutom innehåller Reach vissa begränsade krav på information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varor. Reglerna för växtskyddsmedel respektive biocider ställer höga krav på vilken information som måste finnas om aktiva ämnen i dessa produkter. Dessutom ska samtliga aktiva substanser och produkter tillståndsprövas innan de släpps ut på marknaden. På EU-nivå finns också regler för läkemedel, kosmetiska produkter och livsmedelstillsatser. Generellt kan sägas att dessa regler ställer relativt höga krav gällande uppgifter och tillgång till information om hälsoeffekter, medan motsvarande krav vad gäller miljöeffekter är mindre utvecklade. Dessutom finns EU-regler som reglerar vissa utvalda farliga ämnen eller grupper av ämnen, däribland kvicksilverförordningen och förordningen om långlivade organiska föreningar (s.k. POPs). Förutom EU-lagstiftning inom det harmoniserade området finns regler i form av minimidirektiv som berör farliga ämnen som t.ex. ramdirektivet för vatten.

Produktregler på EU-nivå innehåller i många fall regler gällande innehållet av farliga kemiska ämnen. Det kan gälla både vilka ämnen som får förekomma i produkterna och vilken information som ska lämnas. Exempel på sådana produktregler är elektronikdirektivet, leksaksdirektivet och byggproduktförordningen.

Här beskrivs några centrala regelverk inom EU-lagstiftningen som berör farliga ämnen.

*Reach*³

Kemikalieförordningen Reach (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) är ett övergripande regelverket för farliga ämnen inom EU. Förordningen trädde i kraft 2007 och bestämmelserna börjar gälla stegvis. Förordningen gäller kemiska produkter och vissa varor som innehåller kemiska ämnen eller blandningar. Bl.a. ingår registrering av tillverkning och import av kemiska ämnen, tillståndsprövning av användning särskilt farliga ämnen och förbud för vissa särskilt farliga ämnen. Huvudansvaret för att kraven uppfylls ligger på tillverkare och importörer av farliga ämnen. I vissa fall riktar sig kraven till den som hanterar varor som innehåller farliga ämnen. Straffsanktioner till följd av överträdelser av bestämmelser i Reach bestäms på nationell nivå. I Sverige är straffbestämmelserna för överträdelser av Reach införda i 29 kap. miljöbalken (1998:808).

*Klassificeringsförordningen*⁴

Klassificeringsförordningen CLP (Classification, Labelling and Packaging) är ett system för klassificering, märkning och förpackning av kemikalier som grundar sig på ett globalt system utarbetat i FN:s regi. Enligt systemet ska tillverkaren fastställa farorna med ämnen och blandningar innan de införs på marknaden, samt klassificera dem i enlighet med de faror som har identifierats. Om ett ämne eller en blandning är farlig måste den märkas så att både konsumenter och de som yrkesmässigt kommer i kontakt med ett ämne känner till dess effekter innan de handskas med det. Klassificeringen utgör grund för annan lagstiftning i EU, såsom Reach och lagstiftning om växtskyddsmedel.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1217/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar av den 16 december 2008, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (CLP).

Förordning om export och slutförvar av kvicksilver⁵

Från den 15 mars 2011 gäller EU:s förordning om export och slutförvar av kvicksilver. Flytande kvicksilver, vissa kvicksilverföreningar och kvicksilverblandningar får inte exporteras utanför EU. Dessutom ska länderna inom EU slutförvara flytande kvicksilver som inte längre behövs. Reglerna kring förvaring ska garantera att lagringen sker säkert för en lång tid.

Produktspecifika direktiv m.m.

Det finns en rad bestämmelser inom EU som reglerar hanteringen av specifika produkter och som berör farliga ämnen. I flera fall är reglerna nära angränsande eller överlappande. Vid uttolkningen av regler går förordningar före direktiv och specifik lagstiftning går före generell lagstiftning. Bl.a. följande lagstiftning berör farliga ämnen:

- Biociddirektivet⁶ om användning av biocider. Biocider används för att motverka skadliga organismer och innefattar bl.a. träskyddsmedel, desinfektionsmedel, myggmedel, råttbekämpningsmedel och båtbottnfärger.
- Direktivet om växtskyddsmedel⁷. Växtskyddsmedel används i huvudsak för att skydda växter och växtprodukter inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsbruk mot skadedjur, svampangrepp, konkurrerande växter m.m.
- Direktivet om elektriska och elektroniska produkter,⁸ där användningen av kadmium, bly, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PBDE förbjuds i nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1102/2008 av den 22 oktober 2008 om exportförbud för metalliskt kvicksilver och vissa kvicksilverföreningar och kvicksilverblandningar och säker förvaring av metalliskt kvicksilver (kvicksilverförordningen).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (biociddirektivet).

⁷ Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (direktivet om växtskyddsmedel).

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS).

- Direktivet om avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter⁹.
- Direktivet om leksakers säkerhet¹⁰.
- Direktivet om byggprodukter¹¹.
- Direktivet om kosmetiska produkter¹².
- Direktivet om batterier och ackumulatorer¹³.
- Direktivet om allmän produktsäkerhet¹⁴, som gäller när det saknas särskilda bestämmelser för en produkt och dess säkerhet.
- Direktivet om flyktiga organiska ämnen¹⁵.
- Förordning om långlivade organiska föreningar¹⁶.
- Förordning om export och import av farliga kemikalier¹⁷.

Nationell lagstiftning och pågående initiativ

Den svenska lagstiftningen kring farliga ämnen finns i miljöbalken och i särskilda förordningar. Många av förordningarna återspeglar och konkretiserar EU-direktiv inom området. Den specifikt svenska lagstiftning som finns på området samlas i stor utsträckning i förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Förordningen hanterar frågor om kadmium, klorerande lösningsmedel,

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.

¹¹ Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter.

¹² Rådets direktiv 76/768/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (produktsäkerhetsdirektivet).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/42/EG av den 21 april 2004 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa färger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering och om ändring av direktiv 1999/13/EG.

¹⁶ Förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föreningar.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 689/2008 av den 17 juni 2008 om export och import av farliga kemikalier.

kvicksilver, tungmetaller i förpackningar, ammunition som innehåller bly, textiltvättmedel som innehåller fosfater, m.m.

Det pågår för närvarande flera nationella initiativ för att fasa ut eller minska riskerna med kemikalier som kan skada miljön eller människors hälsa. Här sammanfattas några av dessa. Vissa diskuteras mer ingående i samband med våra förslag till etappmål.

Handlingsplan för en giftfri vardag

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att ta fram och genomföra en handlingsplan för en giftfri vardag.¹⁸ Syftet är att intensifiera arbetet med att minska riskerna med farliga kemikalier och fasa ut och begränsa de farligaste kemikalierna. Utifrån handlingsplanen ska Kemikalieinspektionen genomföra en bred satsning på åtgärder nationellt, regionalt, inom EU och internationellt under perioden 2011–2014. Myndigheten ska analysera och lämna förslag till förändringar i relevant lagstiftning och konventioner i syfte att stärka regleringen av kemikalier, samt analysera behovet av och lämpligheten i att införa ekonomiska styrmedel för att styra mot minskad användning av farliga kemikalier. Följande områden ska prioriteras i arbetet med handlingsplanen:

- agera för förbättrad kunskap,
- ökade insatser inom Reach,
- livsmedel fria från hälsoskadliga kemikalier,
- information om kemikalier i varor,
- ökad varutillsyn,
- initiera och stödja frivilliga initiativ till substitution.

Handlingsplanen överlämnades till regeringen den 10 mars 2011¹⁹.

¹⁸ Regeringsbeslut M2010/4986/Kk.

¹⁹ Kemikalieinspektionen (2011), Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014. Skydda barnen bättre.

Nationellt förbud mot bisfenol A

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket i uppdrag att förbereda införandet av ett nationellt förbud mot bisfenol A i vissa plastprodukter²⁰. Uppdraget ska redovisas senast 31 mars 2011.²¹

Översyn av de svenska reglerna om tillstånd m.m. för särskilt farliga kemiska produkter

Regeringen har i regleringsbrevet för 2011 gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att genomföra en översyn av de svenska reglerna om tillstånd för särskilt farliga kemiska produkter. I uppdraget ingår att bedöma om frätande produkter ska omfattas av tillståndskrav och om det svenska förbudet mot frätande produkter för rensning av avlopp behöver finnas kvar. Uppdraget ska redovisas senast 1 december 2011.

Strategi för tillsynen av miljö- och hälsorisker med kemikalier i varor

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att ta fram en strategi för tillsynen av miljö- och hälsorisker med kemikalier i varor²². Myndigheten ska ange vilka varor som bör prioriteras i tillsynen och ange hur man avser att samverka med kommunerna i tillsynen. Uppdraget ska redovisas senast 31 december 2011.

Riskbedömning av kadmium

Kemikalieinspektionen redovisade i januari 2011 ett regeringsuppdrag att utifrån svenska förhållanden bedöma riskerna med kadmium och hur ämnet påverkar miljön och människors hälsa²³. Avsikten är att Kemikalieinspektionens rapport ska ligga till grund för ett eventuellt sänkt nationellt gränsvärde för kadmium i

²⁰ Regeringsbeslut M2010/3278/Kk.

²¹ EU har beslutat att införa förbud mot att använda bisfenol A i nappflaskor från den 1 mars 2011. Marknadsföring och export av sådana nappflaskor förbjuds från 1 juni 2011 (Kommissionens direktiv 2011/8/EU av den 28 januari 2011 om ändring av direktiv 2002/72/EG vad gäller begränsningen för användning av bisfenol A i nappflaskor av plast)

²² Regeringsbeslut M2010/2383/Kk.

²³ Uppdraget gavs i regleringsbrevet för 2010.

mineralgödsel och ett system för uppföljning av kadmiumhalter i mineralgödsel.

8.3 Struktur för etappmål om farliga ämnen

Regleringen inom området farliga ämnen är i hög grad harmoniserad inom EU. I många fall är nationella särregler, t.ex. regler med strängare krav, inte tillåtna. Detta betyder att Sverige behöver verka inom EU för att ytterligare utveckla regleringen inom området. Det finns även en rad internationella överenskommelser inom området. Sverige agerar oftast som en del av EU vid förhandlingar om dessa internationella överenskommelser. Överenskommelserna innebär åtaganden för EU och Sverige och har även betydelse för att driva på utvecklingen i länder utanför EU. Detta är av betydelse inte minst eftersom handeln med varor och produkter är global och en stor del av vår konsumtion görs av varor som är tillverkade utanför EU.

Sverige bör därför i första hand verka inom EU och internationellt för att förebygga eller minska riskerna med farliga ämnen, då detta ger störst effekt på miljö och hälsa. Samtidigt pågår flera viktiga nationella initiativ. Åtgärder nationellt, på EU-nivå och internationellt samverkar på ett dynamiskt sätt inom området. Vi har tagit hänsyn till detta vid utformningen av etappmål. En viktig utgångspunkt vid utformningen av etappmålen är att Sverige ska ha rådighet över måluppfyllelsen för etappmålen, även om de är inriktade på att åstadkomma förändringar inom t.ex. EU.

Utifrån detta har vi strukturerat presentationen av förslag till etappmål i två delar:

- Utveckling av EU-lagstiftning och internationella konventioner.
- Sverige går före nationellt.

Utveckling av EU-lagstiftning och internationella konventioner

För att förbättra miljösituationen inom de områden där regelverken till stor del är harmoniserade eller på annat sätt hanteras på EU-nivå behöver Sverige agera aktivt inom EU. Detta gäller även nya områden där Sverige ser behov av att gemensamma regler skapas. Reglering på EU-nivå bidrar till en bättre miljö-

situation inom hela EU. Eftersom EU är en betydande aktör i världshandeln påverkar EU:s regler även utformningen av regler i andra länder i världen. I internationella förhandlingar agerar EU dessutom utifrån gemensamma ståndpunkter som förhandlats fram mellan kommissionen och medlemsstaterna. Insatser för att utveckla EU-lagstiftningen och påverka den gemensamma EU-positionen är därför ett centralt område för Sveriges arbete kring farliga ämnen.

Sverige går före nationellt

I vissa fall kan initiativ till nya regler eller styrmedel på nationell nivå vara den lämpligaste vägen för att driva arbetet kring farliga ämnen framåt. I princip ska regler som påverkar förutsättningen för varurörlighet inom EU:s fria marknad vara harmoniserade men nationella regler tillåts i regel av EU om man kan visa att det föreligger risk för ett allvarligt hälso- eller miljöproblem och att det inte finns regler inom EU som redan hanterar frågan. När enskilda länder tar initiativ i en fråga kan EU efter ett tag välja att införa en harmoniserad reglering för att varurörligheten inom den fria marknaden inte ska påverkas. Principen om den fria marknaden inom EU kan därför i sig leda fram till gemensamma miljöregler inom EU.

Nationella regler kan således fungera som en hävstång för att få till stånd en utveckling på EU-nivå och internationellt. Bedömningen av i vilka fall Sverige ska gå före bör bygga på en strategisk analys som bl.a. innefattar nyttan av nationella insatser som ett gott exempel för att åstadkomma åtgärder även på EU-nivå eller internationellt.

Det finns även några frågor rörande farliga ämnen som inte berörs av EU-lagstiftning. Här behandlar vi frågan om efterbehandling av förorenade områden, som regleras nationellt.

8.4 Utveckling av EU-lagstiftning och internationella konventioner

8.4.1 Etappmål om särskilt farliga ämnen

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Sveriges insatser ska bidra till att beslut fattas inom befintliga och vid behov om nya regelverk som hanterar särskilt farliga ämnen. Dessa regelverk tillämpas inom EU för alla relevanta användningsområden i syfte att fasa ut särskilt farliga ämnen. Beslutade åtgärder ska bl.a. omfatta:

- Särskilt farliga ämnen är föremål för prövning eller beslut om utfasning under gällande regelverk inom alla användningsområden, senast år 2018.
- I produktionsprocesser används särskilt farliga ämnen endast under strikt reglerade omständigheter, senast år 2018.
- Hormonstörande respektive kraftigt allergiframkallande ämnen betraktas som särskilt farliga ämnen i alla relevanta regelverk, senast år 2015.
- Alla relevanta regelverk inkluderar i begreppet särskilt farliga ämnen även ämnen med andra allvarliga egenskaper än dem som omfattas av nuvarande specifika kriterier och som inger motsvarande grad av betänklighet, senast år 2018.

Motivering

Vi föreslår ett etappmål som syftar till att skapa förutsättningar för att minska användningen och på sikt fasa ut särskilt farliga ämnen. Arbetet kring särskilt farliga ämnen är prioriterat eftersom de kan orsaka mycket allvarliga skador på människors hälsa och på miljön.

Etappmålet är inriktat på att uppnå förändringar internationellt eller inom EU eftersom det huvudsakligen är där som för Sverige gällande regler och överenskommelser inom området utformas.

Implementeringen av Reach och arbetet med att föra upp ämnen på kandidatlistan kommer att bidra till måluppfyllelsen. En översyn av Reach är också planerad till 2012 och 2018. Sverige bör inta en offensiv hållning och verka för en utveckling av regelverket som gynnar uppfyllelsen av etappmålen för *Giftfri miljö*. Vi bedömer att

mållåret 2018 innebär en rimlig ambitionsnivå för utfasning och reglering av särskilt farliga ämnen, under förutsättning att processen snabbas på. Möjligheterna att kriterier som omfattar hormonstörande ämnen kan finnas på plats (genom Reach samt växtskydds- och biocidlagstiftningen) till senast 2015 bedöms som goda eftersom arbete redan pågår inom kommissionen. För allergiframkallande ämnen finns processer i Reach att behandla dessa. Mållåret 2015 tar här sikte främst på Reach. När det gäller att bredda definitionen av särskilt farliga ämnen i enlighet med den sista strecksatsen i målet är det svårt att bedöma möjligheterna att åstadkomma sådana förändringar i all relevant lagstiftning. Till mållåret 2018 bör dock resultat ha kunnat åstadkommas, givet att ett aktivt arbete bedrivs inom alla relevanta EU-processer.

Bakgrund

Särskilt farliga ämnen används som begrepp för att skilja ut ämnen som har så farliga egenskaper att de över huvud taget inte bör användas på grund av den stora risken för skador på hälsa och miljö. Med särskilt farliga ämnen avses här²⁴:

- ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande (PB-ämnen),
- ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande (mutagena) eller fortplantningsstörande (reproduktionstoxiska) (CMR-ämnen),
- ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande,
- tungmetallerna kvicksilver, kadmium och bly,
- ämnen med andra allvarliga egenskaper som inger motsvarande grad av betänklighet.

Reach omfattar vissa kategorier av ämnen som släpps ut på marknaden inom EU. Växtskyddsmedel och biocider är exempel på

²⁴ Vilka miljö- och hälsoegenskaper som omfattas av begreppet särskilt farliga ämnen skiljer sig till viss del beroende på i vilket sammanhang de används. Inom Reach talas om Substances of Very High Concern (SVCH) som skiljer sig något från den definition av särskilt farliga ämnen som används i Sveriges miljömål. Bl.a. fångas hormonstörande ämnen och ämnen som är kraftigt allergiframkallande upp av ett särskilt kriterium i Reach. Kriteriet omfattar ämnen som inte uppfyller övriga kriterier i Reach men som har effekter som föranleder motsvarande betänkligheter som sådana ämnen som uppfyller något av övriga kriterier.

grupper av ämnen som omfattas av annan särskild lagstiftning. Oavsiktligt bildade ämnen, läkemedel och kosmetika är andra exempel på ämnen som regleras särskilt. Långlivade organiska föreningar, s.k. POPs, regleras genom både EU-direktiv och Stockholmskonventionen. Det krävs därför insatser såväl inom EU som internationellt för att fasa ut användningen av särskilt farliga ämnen.

Reach har som målsättning att användningen av särskilt farliga ämnen på sikt bör upphöra. Att ett ämne förs upp kandidatlistan i Reach innebär dock inte med dagens regler att det automatiskt fasas ut. Tillstånd kan beviljas för användning under adekvat kontroll, dvs. andra användningsområden än s.k. innesluten användning. En önskvärd utveckling av regelverket vore att tillstånd för användning endast beviljas för att använda ett särskilt farligt ämne under strikt reglerade förhållanden och endast när substitut saknas. När ett särskilt farligt ämne används i t.ex. produktionsprocesser bör ett grundläggande villkor vara att sannolikheten för att människor eller miljö exponeras vara försumbar.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Genom införandet av EU:s kemikalieförordning (Reach) och klassificeringsförordningen (CLP) har förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* förbättrats väsentligt. För att åstadkomma ytterligare framsteg när det gäller att minska användningen och fasa ut särskilt farliga ämnen krävs dock att genomförandet av Reach går snabbare. Tillståndsprövningen inom Reach behöver stärkas och påskyndas, fler ämnen behöver föras upp på den s.k. kandidatlistan och därmed bli föremål för tillståndsprövning. Sverige bör aktivt medverka till att så sker. Samtidigt behöver alla medlemsstater bidra till det gemensamma arbetet med att ta fram underlag för ämnen som ska föras upp på listan.

Ett viktigt steg för att komma framåt när det gäller att minimera användningen av särskilt farliga ämnen är att nyproducerade material och varor så långt som möjligt är fria från sådana ämnen. En väg att åstadkomma detta är att innefatta krav när det gäller användningen av särskilt farliga ämnen i EU:s olika produkt-direktiv. Sverige bör i samband med kommande översyner av

direktiven driva på för förändringar som går i riktning mot det föreslagna etappmålet.

När det gäller internationella överenskommelser är det viktigt att fler ämnen förs upp för att omfattas av t.ex. Stockholmskonventionen och det globala harmoniserade systemet (GHS) för klassificering och märkning av kemikalier. Insatser på olika nivåer kan också samverka och förstärka varandra. I internationella förhandlingar agerar EU utifrån gemensamma ståndpunkter som förhandlats fram mellan kommissionen och medlemsstaterna. Harmoniserade regler inom EU kan påverka både utformningen av regler i andra enskilda länder i världen (t.ex. i stora exportländer som USA och Kina) och utformningen av internationella avtal och överenskommelser (t.ex. GHS). EU:s regler om förekomst av farliga ämnen i varor påverkar innehållet i varor som importeras till EU och skapar en dynamik som kan leda till att användningen av farliga ämnen fasas ut i de länder där varorna produceras.

Rådighet

Samtliga föreslagna etappmål inom området Utveckling av EU-lagstiftning och internationella konventioner syftar till att åstadkomma förändringar inom EU och på global nivå. Inom de områden som är harmoniserade agerar EU koordinerat i det internationella samarbetet. EU:s förhandlingar sker utifrån gemensamma ståndpunkter som förhandlats fram mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Etappmålet handlar om att Sverige ska driva på för att få till stånd förändringar inom EU och internationellt. Åtgärder som krävs för att uppnå etappmålen är att förbereda underlag inför förhandlingar, föra dialog med andra medlemsländer och kommissionen, samt ta initiativ till olika arbetsprocesser.

I Kemikalieinspektionens befintliga uppdrag med handlingsplanen för en giftfri vardag ingår både att identifiera och genomföra olika åtgärder för att minska riskerna med kemikalier och för att fasa ut och ersätta de farligaste kemikalierna²⁵. Prioriterade ämnen

²⁵ Regeringsbeslut M2010/4986/Kk.

är sådana särskilt farliga ämnen som man vet att befolkningen exponeras för på olika sätt. Kemikalieinspektionen ska även fortlopande lämna förslag till lagändringar och ändringar i konventioner. Förslagen ska innehålla analyser och bedömning av bl.a. konsekvenser för myndigheter och näringsliv samt analys av behovet av ekonomiska styrmedel. Bland de prioriterade områdena i uppdraget finns också ökade insatser inom EU (främst Reach). I handlingsplanen²⁶ föreslår Kemikalieinspektionen att regeringen ger inspektionen i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter göra en bred genomgång av EU:s lagstiftning och identifiera en strategi för hur reglerna på sikt kan utvecklas för att bidra till att nå de svenska miljömålen.

Utgångspunkten för både det svenska och det europeiska arbetet kring farliga ämnen är principen att förorenaren betalar.

Som en del av underlaget inför arbetet inom EU och internationellt behöver konsekvensanalyser med samhällsekonomiska beräkningar tas fram. Inför införandet av Reach togs konsekvensbeskrivningar fram av bl.a. kommissionen. Det finns också beräkningar på ett utvecklat Reach som gjorts på uppdrag av Nordiska ministerrådet²⁷. Beräkningar av kommissionen visar att de ekonomiska fördelarna med Reach vida överstiger kostnaderna. Direkta och indirekta kostnader har uppskattats till mellan 2,8 och 5,2 miljarder euro under en period av 11–15 år. Kommissionen har vidare bedömt att fördelarna kan värderas till totalt 50 miljarder euro under den närmaste 30-årsperioden. Tidiga åtgärder för att minimera riskerna med farliga kemikalier kan också ge stora besparingar på längre sikt genom minskade utsläpp till luft, vatten, mark och mindre negativ påverkan på biologisk mångfald.²⁸

Till viss del ingår uppgiften att analysera och ta fram förslag till lagändringar i Kemikalieinspektionens uppdrag med handlingsplanen för en giftfri vardag. Analyserna ska bl.a. omfatta förslag till ett stärkt internationellt ramverk, överlappning mellan Reach och EU:s produktlagstiftning och informationskrav för ämnen i varor. Även behovet av ekonomiska styrmedel för att minska användningen av farliga ämnen samt bedömningar av effekter på miljö, hälsa och näringsliv ska analyseras. Kemikalieinspektionen tillförs

²⁶ Kemikalieinspektionen (2011), Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014. Skydda barnen bättre.

²⁷ Nordic Council of Ministers (2004), The True Costs of REACH, TemaNord 2004:557, Copenhagen 2004.

²⁸ European Commission (2007), REACH in brief, DG Environment.

25 miljoner kronor extra per år under 2011–2014 för arbetet med handlingsplanen.

8.4.2 Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Sveriges insatser ska bidra till att beslut fattas inom befintliga eller vid behov nya regelverk inom EU eller internationellt som ställer krav på att uppgifter om miljö- och hälsofarliga egenskaper hos kemiska ämnen är tillgängliga och att uppgifterna är tillräckliga för att möjliggöra riskbedömning för alla användningsområden. Beslutade regelverk ska bl.a. omfatta:

- Informationskraven i samband med registrering i Reach stärks för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter (< 10 ton per tillverkare/importör och år), senast år 2018.
- Kunskapskraven i relevant lagstiftning gällande kemikalier och varor är tillräckliga för att bedöma och ställa krav på minimering av hälso- och miljöeffekter av nanopartiklar/nanomaterial, senast år 2015.
- Alla relevanta regelverk beaktar kombinationseffekter vid exponering för kemikalier. Verktyg och kunskap tillräcklig för att hantera dessa effekter i respektive regelverk har utvecklats, senast år 2015.
- Regelverken beaktar att barn är särskilt känsliga för påverkan från kemikalier, senast år 2015.

Motivering

Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper är en viktig förutsättning för att kunna arbeta förebyggande med att minimera riskerna med farliga ämnen. Det behövs därför etappmål som ger bättre förutsättningar för att öka kunskapen om farliga ämnen. Eftersom barn är mer känsliga för kemikalier än vuxna behöver kunskapskraven särskilt beakta hur barn påverkas. Den övergripande regleringen om information kring farliga ämnen i EU sker genom kemikalieförordningen Reach och förordningen om

märkning och klassificering (CLP). Etappmålet tar därmed sikte framförallt på att utveckla dessa förordningar. Även andra regelverk inom EU, som t.ex. produktspecifika direktiv, kan dock behöva uppmärksammas beroende på vilka frågor som behandlas.

Informationskraven för s.k. lågvolymämnen ska ses över i samband med översynen av Reach 2018. Det vore önskvärt men är långt ifrån klart att frågan kommer att kunna behandlas tidigare. Vi bedömer därför att 2018 bör sättas som målår.

När det gäller kunskapskraven för nanomaterial finns utrymme att ta upp dessa inför och i samband med översynen av Reach 2012, vilket betyder att ett sådant beslut kan komma under 2013 eller 2014. Vi bedömer därför att 2015 är ett lämpligt målår med hänsyn till formuleringen att riskbedömning ska kunna göras för samtliga användningsområden. Kombinationseffekter bör också kunna hanteras i åtminstone de viktigaste regelverken till 2015. Ett arbete pågår för närvarande inom kommissionen.

När det gäller barns sårbarhet är det svårt att överblicka hur detta kan omsättas i relevant lagstiftning. Handlingsplanen för en giftfri vardag 2011–2014 innebär dock en början till en sådan strategi.²⁹ De frågor kring kombinationseffekter och hormonstörande ämnen som är under bearbetning hos kommissionen kommer sannolikt också ge resultat som särskilt beaktar barn. Sverige bör ta som en strategisk uppgift att systematiskt verka för att barnens särskilda känslighet vinner ökat stöd inom EU och internationellt som en utgångspunkt för kemikalieregleringen.

Bakgrund

De nuvarande bestämmelserna i Reach och CLP innebär att det är tillverkaren eller importören som är skyldig att se till att det finns relevanta kunskaper om de ämnen som saluförs. Kraven på information i Reach varierar med vilken kvantitet ämnet tillverkas eller importeras i. Informationskraven gäller sådant som ämnens olika egenskaper, användning och hantering. Kunskapskraven när det gäller ämnen som tillverkas eller importeras i mindre kvantiteter (> 10 ton per tillverkare/importör och år) bedöms som otillräckliga av Kemikalieinspektionen.³⁰ Ett skäl är att många

²⁹ Kemikalieinspektionen (2011), Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014. Skydda barnen bättre.

³⁰ Kemikalieinspektionen (2008), Underlag till den andra fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

ämnen kan vara skadliga redan i små volymer. Den volymgräns som finns för att de högre kraven ska gälla avser volymen hos den enskilde tillverkaren/importören. Farliga ämnen kan därför produceras eller importeras i stora mängder genom flera aktörer utan att omfattas av de högre kunskapskraven i kemikalielagstiftningen. Reach bör därför kompletteras så att kraven på information om dessa ämnen stärks.

De nuvarande bestämmelserna i Reach och CLP omfattar i princip nanomaterial/-partiklar om de släpps ut på marknaden för sådana användningsområden som omfattas av Reach. Kunskaperna om hälso- och miljöeffekter av sådana ämnen är dock bristfälliga. Framför allt krävs en utveckling av metoderna för att testa miljö- och hälsofarliga egenskaper hos de nanotekniska produkterna.³¹ Informationskraven i Reach gäller enskilda ämnens egenskaper och användning. Det betyder att kunskapen om t.ex. hur exponering sker av olika ämnen och s.k. kombinationseffekter i många fall är bristfällig. I dag ställer bestämmelserna i Reach och CLP inga krav på tillverkare och importörer att ta fram kunskap om kombinationseffekter eller om effekter av samlad exponering för farliga ämnen. Här behöver både verktyg och regelverk utvecklas för att öka kunskapsuppbyggnaden. Detsamma gäller kunskapen om hur barn och ungdomar påverkas av kemikalier.

När det gäller nanotekniska ämnen överväger EU-kommissionen en särskild reglering av nanomaterial i samband med den översyn av Reach som ska ske 2012. Sverige initierade under sitt senaste ordförandeskap i EU ett arbete avseende kombinationseffekter av kemikalier. Till viss del finns mekanismer som hanterar sådana effekter i t.ex. biocidreglerna men kunskap och verktyg för att använda de möjligheter som finns saknas. Förändringar med avseende på informationskraven för s.k. lågvolymämnerna kan vara svåra att vinna gehör för förrän diskussioner inleds om hur Reach-förordningen kan utvecklas efter 2018. Sverige bör aktivt bidra till att frågorna förs upp på dagordningen i dessa diskussioner så tidigt som möjligt.

I Kemikalieinspektionens uppdrag om en handlingsplan för giftfri vardag ingår arbete för att ta fram ytterligare kunskap som ett prioriterat område. I uppdraget ingår att intensifiera arbetet

³¹ Kemikalieinspektionen och Vinnova arbetar utifrån en nationell strategi för nanoteknik för att bl.a. öka kunskapen om hälso- och miljöriskerna för att uppnå en säker användning. Den nationella strategin redovisades till regeringen i december 2009 (dnr N2009/10093/FIN).

med att öka kunskapen bl.a. kring risker för växande individer i allmänhet samt risker med hormonstörande ämnen, kombinationseffekter och nanomaterial i synnerhet. Kemikalieinspektionen ska även på andra sätt öka kunskapen om farliga ämnen, bl.a. genom ökad tillsyn av farliga ämnen i varor och genom att initiera och stödja branschens arbete med att identifiera och minska riskerna med farliga kemiska ämnen. I handlingsplanen föreslår Kemikalieinspektionen bl.a. att särskilda medel tillsätts för en satsning på forskning inom området. Angelägna områden som pekas ut är forskning om hormonstörande ämnen, samverkans-effekter mellan olika kemikalier samt hälso- och miljörisker med nanomaterial. Barn uppmärksammas också särskilt i handlingsplanen.³² Många av de insatser som kommer att genomföras inom ramen för uppdraget om en giftfri vardag kommer därmed att generera ny kunskap om farliga ämnen.

Det finns även andra områden utanför Reach som gäller farliga ämnen där det finns kunskapsbrister. Vi föreslog i vårt förra betänkande (SOU 2010:101) att beredningen bör få i uppgift att ta fram en strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inklusive läkemedel och miljö. Dessa frågor bör ingå i en sådan strategi.

Betydelsen för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Bristen på kunskap om kemiska ämnens egenskaper innebär ett genomgående hinder i arbete som syftar till att uppnå miljö-kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Utan kunskap om egenskaper är det svårt att minska riskerna med farliga ämnen, t.ex. i samband med användning och exponering. Exponeringen sker på många sätt och i olika miljöer, t.ex. genom livsmedel, i bostäder, arbetsmiljöer, stadsmiljöer och i samband med avfallshantering. Många av de kända riskerna med kemiska ämnen har minskat och fortsätter att minska. Varje år tillkommer dock hundratals nya ämnen. Tekniker och användningsområden förnyas ständigt. Det betyder att det uppstår nya risker som behöver hanteras.

Erfarenheterna visar att när ett problem väl uppmärksammas kan allvarliga skador ofta redan ha uppstått på hälsa och miljö. Det kan också ta lång tid att fasa ut ett ämne och de samhälleliga

³² Kemikalieinspektionen (2011), Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014. Skydda barnen bättre.

kostnaderna för sanering m.m. blir ofta omfattande. Försiktighetsprincipen bör därför vara vägledande i arbetet att minska riskerna med farliga ämnen. Med ett etappmål om ökad kunskap förbättras förutsättningarna för att minska riskerna för exponering för farliga ämnen till befolkningen och för utsläpp av farliga ämnen i miljön.

Rådighet

Se avsnitt 8.4.1 om rådighet.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Se avsnitt 8.4.1 om åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning.

8.4.3 Etappmål om information om farliga ämnen i varor

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast år 2020 har Sveriges insatser bidragit till att regelverk eller överenskommelser tillämpas inom EU eller internationellt för att göra information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor tillgänglig för alla berörda. Reglerna införs stegvis för olika varugrupper. De beslutade åtgärderna innebär bl.a. följande:

- Information om hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material och varor görs tillgänglig genom harmoniserade system som omfattar prioriterade varugrupper. Informationen ska finnas tillgänglig under varans hela livscykel.

Beredningen bedömer att mer specifika etappmål för denna stegvisa utveckling kan behöva utarbetas inom ramen för den strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inkl. läkemedel och miljö, som beredningen föreslagit ska tas fram.

Motivering

Tillgång till information om hälso- och miljöfarliga ämnen i varor är en viktig förutsättning för att minska riskerna vid hantering i samband med tillverkning, användning och i avfallsledet. Om sådan

information finns tillgänglig är det möjligt att ställa krav t.ex. i samband med upphandling. Den möjliggör också för konsumenter att göra ett aktivt val. Vi föreslår därför ett etappmål som syftar till att förbättra informationen om farliga ämnen i varor och material.

Att informationen finns tillgänglig innebär inte att den måste följa med varan (märkning) utan det räcker att den finns lätt åtkomlig, t.ex. via en hemsida. Genom att omfatta alla berörda innefattas inte bara producenter, konsumenter och den som hanterar en vara när den blivit avfall, utan även myndigheter, organisationer och forskare som kan behöva få tillgång till informationen.

Viss övergripande reglering om information kring farliga ämnen i varor finns i Reach. Även andra regelverk inom EU och internationellt kan behöva uppmärksammas när det gäller information i varor. Ett exempel är ekodesigndirektivet som kommer bli föremål för en översyn under 2012. Kraven bör införas stegvis för olika varugrupper, men ska omfatta samtliga varugrupper senast år 2020. Beredningen anser att etappmål för dessa olika steg bör utarbetas inom ramen för den strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inkl. läkemedel och miljö, som beredningen föreslagit ska tas fram.

Bakgrund

De krav som finns inom Reach innebär att information om förekomst av särskilt farliga ämnen ska finnas tillgänglig för den som yrkesmässigt använder en vara där halten överstiger 0,1 viktprocent av varan. Konsumenter har rätt att ta del av samma information inom 45 dagar efter förfrågan. För att alla som hanterar en vara ska få tillgång till den information de behöver krävs dock ytterligare åtgärder. Utöver att verka för förändringar i Reach kan andra regelverk behöva användas för att uppnå målet, främst EU:s olika produktdirektiv och ekodesigndirektivet.

Risker med ämnen i varor varierar mellan olika varugrupper. Riskerna beror bl.a. hur bred spridningen i samhället är, förekomsten av farliga ämnen, användningsområden och risken för exponering. Varugrupper som kan prioriteras när det gäller tillgången på information skulle t.ex. kunna vara elektronik, byggvaror, leksaker, textilier och skor.

Etappmålet anknyter till det övergripande målet om information om farliga ämnen i varor i FN:s strategi Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM). Ett mål inom SAICM är att alla aktörer senast 2020 ska ha tillgång till den information om farliga ämnen som de behöver och att informationen ska vara användarvänlig, relevant och passande för aktörernas olika behov. Målet gäller för kemikalier och för kemikalier i produkter.³³ Ett globalt projekt pågår för att analysera aktörernas behov av information om ämnen som ingår i varor och föreslå rekommendationer till nästa högnivåmöte 2012 om fortsatta insatser för att kunna nå målet i SAICM. SAICM är en frivillig överenskommelse som på sikt kan påverka utvecklingen av konventioner och regler såväl internationellt som inom EU.

Eftersom regleringen sker genom en rad olika direktiv och förordningar bör kraven kunna införas stegvis för olika varugrupper. Sverige bör t.ex. aktivt bidra till fortsatta insatser inom SAICM efter 2012 som inledningsvis syftar till att utveckla informationssystem för en eller ett par prioriterade produktgrupper.³⁴ Sverige bör även aktivt bidra till att frågan förs upp på dagordningen inom EU i samband med kommande översyner av olika produktdirektiv och den översyn av ekodesigndirektivet som ska ske under 2012.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Information om farliga ämnens egenskaper och förekomst i varor är en viktig förutsättning för möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Tillsynen och regelefterlevnaden underlättas också med bättre information om hälso- och miljöskadliga ämnen i varor. Informationen ger dessutom möjlighet till säkrare återvinning av material. Risker är annars att farliga ämnen följer med till nya produkter och sprids.

Kunskap och information om hälso- och miljöfarliga egenskaper hos ämnen behövs också för att hanteringen av särskilt farliga ämnen ska kunna ske utan risk för skada. Detsamma gäller information om farliga ämnen i varor vilket är en förutsättning för

³³ United Nations Environment Programme (2006), Strategic Approach to International Chemicals Management: SAICM texts and resolutions of the International Conference on Chemicals Management.

³⁴ Troligen kommer fortsatta insatser i SAICM inriktas på en eller ett par prioriterade produktgrupper för att utveckla informationssystem genom produktkedjorna.

att konsumenter ska kunna göra medvetna val och välja bort varor som innehåller sådana ämnen och därmed tillämpa substitutionsprincipen. I samband med privat eller offentlig upphandling ger tillgång till information också möjlighet att ställa krav kring innehåll av farliga ämnen i varor och material. Inte minst i samband med avfallshantering och återvinning är tillgången på information avgörande för att t.ex. minska risken för föroreningar i kretsloppet.

Rådighet

Se avsnitt 8.4.1 om rådighet.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Se avsnitt 8.4.1 om åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning.

8.5 Sverige går före nationellt

8.5.1 Nationellt arbete kring farliga ämnen

Miljömålsberedningen bedömer:

När EU saknar regelverk för farliga ämnen eller deras användning och det föreligger allvarliga hälso- eller miljörisker är det angeläget att Sverige går före med nationell reglering.

Bedömningen av i vilka fall Sverige ska gå före bör bygga på en strategisk analys som bl.a. omfattar graden av risk och nyttan av nationella insatser som en hävstång för att även få till stånd åtgärder på EU-nivå eller internationellt.

Motivering

En viktig utgångspunkt för det nationella arbetet är att ny kunskap kan visa på risker som tidigare varit okända. Nya ämnen eller nya användningsområden kan även visa sig medföra stora risker för miljö och hälsa som inte fångas upp med gällande regelverk. Att vidta åtgärder på nationell nivå kan i dessa fall vara den effektivaste vägen för att förhindra att skador uppkommer.

Bakgrund

Det finns flera exempel på ämnen och användningsområden där Sverige har infört egna förbud eller andra typer av regleringar. Sverige har exempelvis ett nationellt förbud mot kvicksilver som bl.a. innebär att varor som innehåller kvicksilver inte får släppas ut på den svenska marknaden. EU har till viss del följt Sveriges exempel och beslutat om ett förbud mot export av kvicksilver fr.o.m. den 15 mars 2011. Parallellt pågår internationella förhandlingar om en global kvicksilverstrategi. Sverige har också infört ett nationellt förbud mot fosfater i tvättmedel och maskindiskmedel from den 1 juli 2011. Flera av länderna kring Östersjön har följt Sverige och infört liknande regler för tvättmedel med fosfater. EU-kommissionen har föreslagit harmoniserade regler för området.

Syftet med regeringens uppdrag till Kemikalieinspektionen om en handlingsplan för en giftfri vardag är att myndigheten ska

intensifiera arbetet med att identifiera och genomföra åtgärder för att minska riskerna med farliga ämnen och fasa ut eller begränsa användningen av de farligaste ämnena. Exempel på ämnen som ska prioriteras är redan kända problemämnena som t.ex. kvicksilver och kadmium men även andra ämnen som kan vara farliga som exempelvis allergi- eller cancerframkallande ämnen. Särskilt fokus ska även läggas på ämnen som är hormonstörande.

I Kemikalieinspektionens uppdrag ingår att löpande analysera och lämna förslag till lagändringar och ändringar i konventioner. Analysen ska omfatta förslag på hur processer för identifiering av ämnen av globalt intresse, möjligheter till stärkt internationellt ramverk, överlappning mellan Reach och annan EU-lagstiftning, reglering av nanomaterial, kombinationseffekter, m.m. Kemikalieinspektionen ska även analysera behov och lämplighet av ekonomiska styrmedel. I uppdraget ingår också att göra konsekvensbeskrivningar av åtgärdernas effekter på miljö, hälsa, näringsliv och myndigheter. Vi bedömer att strategiska analyser av områden där Sverige möjligen skulle kunna välja att gå före om det kan anses motiverat ryms inom ramen för Kemikalieinspektionens uppdrag om en giftfri vardag.

Bedömningen av i vilka fall Sverige ska gå före bör bygga på en strategisk analys som bl.a. omfattar graden av risk och nyttan av nationella insatser som en hävstång för att få till stånd åtgärder på EU-nivå eller internationellt. Det bör också göras en avvägning mellan resursåtgången för att agera nationellt och för motsvarande insats på EU-nivå och internationellt. En nationell åtgärd bör också ingå i en långsiktig strategi för hur frågan ska föras vidare på andra arenor.

8.5.2 Exponering för kadmium

Miljömålsberedningen bedömer:

Regeringen bör ge Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå ett etappmål för exponering för kadmium via livsmedel, inklusive förslag till åtgärder och styrmedel på nationell nivå.

Motivering

Kadmium är en giftig tungmetall som ger effekter på hälsa och miljö redan vid låg exponering. Delar av befolkningen har förhöjt upptag av kadmium och riskerar skador på njurar och skelett med dagens exponeringsnivå. Den generella exponeringen för kadmium behöver därför minska. Det saknas dock kunskap om vad som är en säker exponeringsnivå.

Vi bedömer att det behövs ett etappmål om exponering för kadmium men att det krävs ytterligare utredning, bl.a. av riktvärden för tolerabelt dagligt intag för kadmium och för att ta fram förslag på lämpliga åtgärder och styrmedel. Vi föreslår därför att regeringen ger Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket i uppdrag att efter utredning föreslå ett etappmål för exponering för kadmium via livsmedel, inklusive förslag till åtgärder och styrmedel.

Bakgrund

Kadmium är ett metalliskt grundämne som finns naturligt i marken. Studier visar att kadmium kan ge skadliga effekter på människors hälsan redan vid låga nivåer av exponering. Kadmium orsakar skador på njurarna och på skelettet. Det finns t.ex. tydliga samband mellan kadmiumexponering och benskörhet. Medelupptaget i Sverige ligger under EU:s gemensamma gränsvärden. Det finns dock ingen fastställd säker exponeringsnivå för kadmium. En riskbedömning som Kemikalieinspektionen nyligen genomfört på uppdrag av regeringen visar att delar av befolkningen har förhöjt upptag av kadmium och riskerar skador på njurar och skelett med dagens exponeringsnivå. Dagens intag av kadmium är sannolikt för högt för grupper som är särskilt känsliga. Den generella exponeringen för kadmium behöver därför minska.³⁵

Rökare får i sig höga halter av kadmium genom rökningen. Intaget av kadmium bland icke-rökare sker främst via livsmedel. Baslivsmedel som spannmålsprodukter, rotfrukter och grönsaker ger det största kadmiumintaget. De flesta livsmedel innehåller kadmium. Kadmiumnivån i livsmedlen bestäms av olika faktorer som bl.a. jordens naturliga kadmiuminnehåll, nedfall från luft-

³⁵ Se t.ex. Kemikalieinspektionen (2011), Kadmiumhalten måste minska – för folkhälsans skull. En riskbedömning av kadmium med fokus på mineralgödsel, rapport nr 1/11.

utsläpp, tillförseln av kadmium till jorden från gödselmedel och avloppsslam, jordens kemiska egenskaper, vilken gröda som odlas och vilken del av grödan som används som livsmedel.

Kadmiumhalterna i marken har en naturlig variation. Generellt är halterna av kadmium i åkermark lägre i Sverige än i andra europeiska länder. Samtidigt är upptaget i grödor något högre här vilket tros bero på att svenska jordar generellt har lägre pH-värde. Under 1900-talet fram till 1990 ökade halterna av kadmium i åkermarken med över 30 procent. Det största tillskottet kom från användningen av fosforgödselmedel. Sedan dess har tillförseln minskat kraftigt och i dag råder generellt balans mellan tillskott och bortförsel i marken. Det betyder att kadmiumhalterna inte längre ökar.

Nedfallet från luftföroreningar är i dag den största källan till kadmium i åkermarken. Föroreningarna kommer främst via långväga lufttransporter från utsläpp i andra länder, men också från industriutsläpp i Sverige. Den näst största källan av kadmium är användningen av gödselmedel. Stallgödsel, avloppsslam och biogödsel ger mest kadmium per tillförd mängd fosfor, mineralgödsel ger minst. Mineralgödsel och stallgödsel används dock i betydligt större mängd än slam och biogödsel.³⁶

Kadmiumhalterna i jord och mark har minskat under de senaste åren, men halterna är fortsatt för höga. Sambanden mellan tillförsel av kadmium till miljön och upptaget från livsmedel är komplexa och det är oklart i vilket led som åtgärder för att minska exponeringen skulle göra mest nytta. Ytterligare utredning behövs därför för att kunna föreslå ett etappmål kopplat till konkreta åtgärder och styrmedel. Exempelvis kan ekonomiska styrmedel vara verksamma, vilket kräver ytterligare analys och konsekvensbedömningar. En sådan utredning bör utföras av Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket tillsammans. Utredningen bör bygga på de analyser som myndigheterna har genomfört av olika aspekter av frågan under de senaste åren.

³⁶ Ibid.

8.5.3 Efterbehandling av förorenade områden

Miljömålsberedningen bedömer:

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå etappmål om efterbehandling av förorenade områden, inklusive förslag till åtgärder och styrmedel.

Motivering

Föroreningar av farliga ämnen som finns i t.ex. mark och vatten innebär risker för människors hälsa eller miljön. Efterbehandling av förorenade områden kan därmed leda till förbättringar i miljön och mindre hälsorisker.

Mot bakgrund av kartläggningar av läget idag är det viktigt att arbetet med att sanera prioriterade områden fortsätter i ökad takt, om en *Giftfri miljö* ska uppnås. Det behövs därför offensiva etappmål för efterbehandling av förorenade områden, inklusive information om förorenade områden.

Eftersom problemet med förorenade områden är omfattande och då måluppfyllelsen med nuvarande effektivitet i efterbehandlingsprocessen kräver kraftigt ökade resurser bedömer vi att det krävs ytterligare utredning innan ett sådant etappmål kan formuleras.

Det pågår också för närvarande en rad åtgärder med syfte att effektivisera efterbehandlingsprocessen. Regeringen bör därför ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i dialog med övriga berörda myndigheter och berörda aktörer, omgående föreslå ett etappmål om efterbehandling av förorenade områden.

Utredningen bör särskilt uppmärksamma hur arbetet ytterligare kan inriktas mot faktiska efterbehandlingsinsatser snarare än utredningsverksamhet, för att få så mycket sanering som möjligt för de offentliga resurserna inom området.

Bakgrund

Systematisk inventering och kartläggning av förorenade områden har pågått sedan början på 1990-talet. Det finns totalt ca 80 000 områden i landet som kan vara förorenade. Naturvårdsverket bedömer att den systematiska identifieringen av potentiellt

förorenade områden är klar. Ett potentiellt förorenat område behöver inte i praktiken inte vara förorenat eller komma att kräva saneringsåtgärder. Antalet faktiskt förorenade områden är därmed sannolikt färre än de identifierade. Nya objekt upptäcks dock löpande.³⁷

I samband med den årliga uppföljningen av de tidigare delmålen och miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö år 2009 bedömde Naturvårdsverket att det fanns 29 förorenade områden som skulle kunna innebära akuta risker³⁸. Samtliga dessa områden var då föremål för utredningar eller åtgärder. Antalet områden som kan utgöra mycket stora risker för miljö eller hälsa (riskklass 1 enligt Naturvårdsverkets riskklassning) uppgår till omkring 1 500³⁹. Av dessa har ca 200 åtgärdats eller är föremål för åtgärder.⁴⁰

Arbetet med efterbehandling av förorenade områden är fortfarande under utveckling. Åtgärder för att effektivisera arbetet har nyligen beslutats av riksdagen (prop. 2008/09:217, bet. 2009/10:MJU1, rskr. 2009/10:23). Beslutet innebär bl.a. att ett tidigare krav på delfinansiering från kommunerna för saneringsprojekt som får statligt bidrag har avskaffats, en tydligare ansvarsfördelning för berörda myndigheter, och att Sveriges geologiska undersökning ges möjlighet att vara huvudman för saneringsprojekt där sanering sker helt eller delvis med statsbidrag.

Frågan om tillsynsansvar för sanering av förorenade områden utreds för närvarande av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Uppdraget redovisas till regeringen den 31 mars 2011. Utgångspunkten är att i första hand åtgärda förorenade områden med mycket stor risk för människors hälsa eller miljön. Det kan exempelvis gälla hot mot naturområden med stora skyddsvärden, mot betydande vattenförsörjningsintressen eller skadliga halter av föroreningar som på grund av bedömd hälso- eller miljöfarlighet har hög prioritet i miljöarbetet. Efterbehandling tar både lång tid och är ofta resurskrävande. Åtgärder bör därför genomföras där det är samhällsekonomiskt motiverat med början i de områden som inom

³⁷ Naturvårdsverket (2010), Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningskador som avses i 10 kapitlet miljöbalken. Skrivelse till regeringen (dnr 642-2233-10).

³⁸ Här avses de områden som omfattades av tidigare delmål 6, dvs. samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana förorenade områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter och värdefulla naturområden.

³⁹ Här avses de områden som omfattades av tidigare delmål 7 [som innebar att de prioriterade förorenade områdena (riskklass 1) ska ha åtgärdats till 2050].

⁴⁰ Naturvårdsverket (2010), Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningskador som avses i 10 kapitlet miljöbalken. Skrivelse till regeringen (dnr 642-2233-10).

en kort tidsrymd kan innebära oåterkallelig skada (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

När åtgärder för sanering planeras är det viktigt att ta hänsyn till vad den sanerade marken ska användas till. Kraven på efterbehandling måste vara höga om det gäller framtida vattentäcker, bostads- eller grönområden. Om marken ska användas till industri- eller affärsområden, vägbyggen, m.m. kan kraven för efterbehandling vara något lägre. Det är dock alltid ett krav att det inte finns risk för skador på hälsa och miljö av de ämnen som finns kvar.

Kostnaderna för att sanera samtliga ca 1 500 objekt i riskklass 1 till år 2050 (i enlighet med Miljömålsrådets delmålsförslag 2008) har beräknats medföra en total kostnad om ca 45 miljarder kronor, av vilka staten bedöms behöva stå för drygt hälften. Beräkningarna bygger på antagandet att sanering av ett område i riskklass 1 kostar ca 30 miljoner kronor. Detta är ett beräknat medeltal. Åtgärds-kostnaden kan variera från ca 2 miljoner kronor och upp till ca 500 miljoner kronor per objekt. Utöver dessa kostnader tillkommer kostnader för undersökningar och utredningar, tillsyn, kunskapsuppbyggnad, m.m.⁴¹

Efterbehandling av förorenade områden innebär åtgärder för att varaktigt eliminera eller minska den nuvarande eller framtida påverkan på hälsa och miljö från föroreningar i mark, grundvatten och sediment. Att åtgärder för efterbehandling kommer till stånd är viktigt för att se till att förekomsten av ämnen i miljön inte hotar människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Farliga ämnen som finns i förorenade områden kan ha negativ påverkan på ekosystemen och deras förmåga att tillhandahålla ekosystem-tjänster. Efterbehandling av förorenade områden är därför av betydelse för såväl miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* som målen *God bebyggd miljö*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Det tar tid att bygga upp kunskap och att utveckla en organisation för sanering. Även marknaden för tjänster inom marksanering är fortfarande under uppbyggnad. De nyligen beslutade ändringarna i ansvarsfördelningen har heller inte hunnit få full effekt. Dessa omständigheter tillsammans med det faktum att efterbehandling är mycket tids- och resurskrävande innebär att

⁴¹ Naturvårdsverket (2007), Konsekvensanalys Giftfri miljö delmål 6 och 7. Analys av nytt delmål samt föreslagna styrmedel för efterbehandling av förorenade områden.

beredningen inte i nuläget kan föreslå ett etappmål för efterbehandling av förorenade områden. Vi bedömer att regeringen bör ge Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att föreslå ett etappmål om efterbehandling av förorenade områden. I uppdraget bör också ingå att föreslå åtgärder och styrmedel utifrån en tydlig prioritering.

9 Förslag till etappmål – Avfall

9.1 Sammanfattande bedömning

För att nå generationsmålet och flera av miljökvalitetsmålen behöver vi minska mängden avfall. Resurserna i avfallet behöver tas tillvara och risker för spridning av farliga ämnen i avfall minimeras. Det svenska arbetet inom avfallsområdet är framgångsrikt. Detta arbete bör fortsätta med utgångspunkt i EU:s nya avfallsdirektiv och utifrån det arbete som redan pågår i Sverige på nationell och kommunal nivå. Inom livsmedelskedjan finns det emellertid fortfarande stora möjligheter att minska mängden avfall och öka resurseffektiviteten. Ett etappmål för resurshushållning i livsmedelskedjan ger tydliga signaler till myndigheter, kommuner, näringsliv och konsumenter. Mål som EU:s ramdirektiv anger för medlemsländerna bör också införas i miljömålssystemet genom etappmål. Utifrån syftet att uppnå de mål som EU anger behövs ett etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall.

Det krävs ett gemensamt arbete av alla aktörer som verkar inom området för att etappmålen ska nås.

Vi föreslår här:

- Etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan.
- Etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall.

9.2 Bakgrund

9.2.1 Miljökvalitetsmål

Avfall är en del av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. I preciseringarna till målet nämns avfall kopplat till resurshushållning och infrastrukturfrågor:

Den totala mängden avfall och avfallets farlighet minskar samtidigt som avfallshanteringen är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna och avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning.

(prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142)

Farliga ämnen i relation till avfall berör miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. I det här betänkandet föreslår vi flera etappmål om farliga ämnen som är av betydelse för avfallsområdet.

Avfall berör även generationsmålet. Generationsmålet anger att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. Det anger också att kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen, att en god hushållning ska ske med naturresurserna, att andelen förnybar energi ska öka och att energianvändningen ska vara effektiv med minimal påverkan på miljön.

9.2.2 Miljösituationen

Avfallshanteringen är i dag betydligt mer resurseffektiv och ger mindre miljöpåverkan än för tio år sedan. Avfallsmängderna fortsätter dock att öka. Enligt Miljömålsrådets fördjupade utvärdering år 2008 är de ökande avfallsmängderna, tillsammans med återvinningen av matavfall och frågan om återföring av fosforföreningar i avloppsslam till produktiv åkermark, de stora kvarvarande utmaningarna inom området.

Det finns en stor potential vad gäller att minska mängden avfall särskilt inom livsmedelskedjan. Livsmedelsverket visar i en sammanställning av kunskapsläget att det är troligt att så mycket som var fjärde matkasse som bärs hem till hushållen slängs. Här omfattas all mat som slängs från hushåll, dvs. även oätliga delar som ben, skal, osv. Matsvinnet, dvs. mat som hade kunnat ätas om den hanterats annorlunda, bedöms uppgå till strax över hälften av

det totala matavfallet. Det skulle innebära ett årligt svinn av oäten mat på drygt 50 kg per person och år. Till detta tillkommer matsvinn via slasken, t.ex. i form av odrucken mjölk, juice och andra drycker.¹ Matsvinn förekommer även i stor omfattning i försäljningsledet, i storkök, m.m.²

En minskning av matsvinnet innebär inte bara mindre avfall att ta hand om. Det innebär även en minskad miljöbelastning genom att en mindre mängd livsmedel behöver produceras, bearbetas och transporteras. Ju närmare konsumenterna man kommer i livsmedelskedjan, desto större negativ miljöpåverkan har matsvinn. Som exempel beräknas produktionen av den mat som slängs oäten enbart av hushållen ge upphov till utsläpp av 1,9 miljoner ton koldioxid årligen. Detta utgör drygt två procent av de totala svenska klimatgasutsläppen. Onödig negativ miljöpåverkan kan minskas om vi minskar matsvinnet.³

Återvinning av matavfall handlar om kompostering eller rötning. Rötning tar tillvara inte bara växtnäringen utan också energin som biogas och har därför stora fördelar. Det pågår för närvarande en positiv utveckling i denna riktning i kommunerna.⁴ De skilda förutsättningarna i kommunerna behöver uppmärksammas. I vissa kommuner finns det stora avstånd som medför långa transporter, medan andra kommuner har att hantera utrymmesbrist i tätbebyggda områden.

Frågan om återföring av fosforföreningar till produktiv mark är en ytterligare kvarvarande utmaning inom området. Fosfor är en ändlig resurs och är därför viktig att ta tillvara genom återföring till produktiv mark. Det kan ske genom att fosforföreningar i avloppsslam återförs till produktiv åkermark. Fosfor samlas upp i reningsverkens slam för att minska övergödning i haven. Genom att avloppsslam återförs till åkermarken kan andra gödselmedel samtidigt ersättas. Det finns dock farhågor att det ska förekomma farliga ämnen i avloppsslammet. Detta regleras i dag enbart genom frivilliga normer inom jordbruket.

¹ Livsmedelsverket (2011), Livsmedelssvinn i hushåll och skolor – en kunskaps-sammanställning, Livsmedelsverkets rapportserie nr 4/2011.

² Naturvårdsverket (2007), Delmålsrapport om avfall.

³ Profu (2011), Utvärdering av föreslaget nationellt miljömål för materialåtervinning – underlag till Sveriges nationella avfallsplan 2011. Rapporten publiceras under april 2011.

⁴ Naturvårdsverket (2007) samt Energimyndigheten (2010), Förslag till en sektor-övergripande biogasstrategi, Delrapport ER 2010:14.

9.2.3 Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ

EU har nyligen antagit ett nytt ramdirektiv för avfall⁵. I direktivet anges en hierarki för hantering av avfall:

1. Förebygg att avfall uppkommer.
2. Förbered avfallet för återanvändning.
3. Återvinn materialet i sig.
4. Återvinn materialet på annat sätt, t.ex. genom energiutvinning.
5. Bortskaffande av avfallet.

I direktivet sätts två mål med miniminivåer för medlemsländerna till år 2020:

- Förberedandet för återanvändning och materialåtervinning av avfallsmaterial, som ska omfatta åtminstone papper, metall, plast och glas från hushåll och, eventuellt, samma material från andra källor förutsatt att dessa avfallsflöden liknar avfall från hushåll, ska öka till totalt minst 50 viktprocent.
- Förberedandet för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall, med undantag för sådant naturligt förekommande material (---) ska öka till minst 70 viktprocent, varvid också ska medräknas sådana fall där avfall används som fyllmaterial för att ersätta annat material.

EU-lagstiftning om farliga ämnen är också av betydelse för avfallsområdet. I Sverige finns bestämmelser om avfall i miljöbalkens (1998:808) femtonde kapitel om avfall och producentansvar, samt regleras i bl.a. en avfallsförordning (2001:1063). Området väntas revideras inom kort utifrån EU:s nya avfallsdirektiv. En särskild proposition om nedskräpning läggs den 31 mars 2011. Dessutom bereds ett förslag från Naturvårdsverket om en förordning om avloppsslam inom Regeringskansliet.

Naturvårdsverket väntas besluta om en nationell avfallsplan utifrån EU:s nya avfallsdirektiv under hösten 2011. I planen förväntas följande områden lyftas fram som prioriterade:

- Öka återanvändningen och materialåtervinningen av bygg- och rivningsavfall.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet för avfall).

- Öka återanvändningen och materialåtervinningen av hushållsavfall.
- Öka resurshushållningen i livsmedelskedjan.
- Minska risken för spridning av farliga ämnen från avfallsbehandling.
- Minska den illegala exporten av avfall till andra länder.
- Minska nedskräpningen.

Utifrån EU:s direktiv kommer Naturvårdsverket vidare att senast till 2013 ta fram ett nationellt program för att förebygga avfall utifrån avfallsdirektivet. I det inledande arbetet med programmet har Naturvårdsverket valt att fokusera på livsmedelsavfall, byggnads- och rivningsavfall samt hushållsavfall.

9.3 Struktur för etappmål om avfall

Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

Inom livsmedelskedjan finns det stora möjligheter att minska mängden avfall på ett för samhället kostnadseffektivt sätt. Särskilt en minskning av matsvinnet är angeläget ur miljösynpunkt. Det finns även möjligheter att fortsatt öka resurseffektiviteten i avfallshanteringen.

Ökad återanvändning och återvinning

Sveriges arbete för ökad återanvändning och återvinning är överlag framgångsrikt. Graden av återanvändning och återvinning ökar fortlöpande. Ramarna för detta arbete anges av EU:s nya ramdirektiv för avfall. EU:s mål för återanvändning och återvinning behöver införas i det svenska miljömålssystemet.

9.4 Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

9.4.1 Etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar till 2015 genom att:

- Matavfallet minskar med minst 20 procent jämfört med år 2010.
- Minst 40 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger behandlas biologiskt så att växt-näring och energi tas tillvara.
- Minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp tas tillvara och återförs till produktiv mark, varav minst hälften återförs till åkermark.

Motivering

Målet för ökad resurshushållning i livsmedelskedjan innebär för samhället kostnadseffektiva åtgärder att minska mängden avfall och öka resurseffektiviseringen i avfallshanteringen. Särskilt en minskning av matsvinnet är angelägen ur miljösynpunkt. En minskning av matsvinnet innebär betydande möjligheter att minska matavfallet i sin helhet.

Målet om fosforåterföring förutsätter en skärpt legal reglering av slammets kvalitet för att minimera förekomsten av farliga ämnen. Detta är framför allt av betydelse för att slammet ska kunna återföras till produktiv åkermark.

Målnivåerna är nationella genomsnitt. Hänsyn behöver tas till skilda förutsättningar för de olika aktörerna att uppnå målen.

Bakgrund

Målet om att fosforföreningarna i avlopp utnyttjas som växtnäring är redan beslutat av riksdagen 2005. Här föreslås enbart en redaktionell förändring i målformuleringen.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Livsmedelsområdet har en särskilt stor potential att minska mängden avfall p.g.a. det stora matsvinn som sker i livsmedelskedjan i dag. Detta är av betydelse för att vi ska kunna nå miljökvalitetsmålen både vad avser avfallsfrågan i sig och genom den miljöpåverkan som sker i onödan genom att mat produceras, bearbetas, transporteras och därefter slängs oäten.

Rådighet

Utgångspunkterna för det svenska avfallsarbetet ges i EU:s direktiv för avfall. Direktivet anger miniminivåer. Det finns möjlighet att formulera ytterligare egna nationella mål inom området.

Vid den närmare utformningen av åtgärder och styrmedel behöver hänsyn tas till att livsmedelspolitiken, jordbrukspolitiken och handelspolitiken inom EU styrs av gemensamma förordningar. Dessa förordningar gäller direkt på nationell nivå även utan särskilt införande i den nationella lagstiftningen. Det betyder att rekommendationer från svenska myndigheter till konsumenter inte får utformas på ett sätt som strider mot EU:s gemensamma livsmedelspolitik, jordbrukspolitik eller handelspolitik.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Matavfallet kan i första hand minskas genom att matsvinnet minskas i hela livsmedelskedjan. En konsekvensbedömning av att minska matavfallet med 20 procent till 2015 har nyligen genomförts av Naturvårdsverket. Här analyseras 25 procents respektive 20 procents minskning av matavfallet till år 2015. En minskning med 25 procent bedöms som alltför svår att uppnå redan till 2015.⁶ Vi bedömer därför att 20 procents minskning av matavfallet till 2015 bör fastställas som etappmål.

Åtgärder för att minska matsvinnet är genomgående samhälls-ekonomiskt kostnadseffektiva. Den största vinsten uppnås genom att minska hushållens svinn, som uppgår till ungefär hälften av den totala samhällsekonomiska nyttan. Miljöpåverkan i livsmedelskedjan är större ju närmare konsumenterna man kommer, eftersom

⁶ Profu (2011), Utvärdering av föreslaget nationellt miljömål för materialåtervinning – underlag till Sveriges nationella avfallsplan 2011. Rapporten publiceras under april 2011.

maten då både producerats, bearbetats och transporterats hela vägen till hemmen. Minskning av svinn av vissa typer av mat, t.ex. kött, är också mer kostnadseffektiv eftersom denna matproduktion är förknippad med större miljöbelastning.⁷

Hushållen tjänar naturligtvis ekonomiskt på att minska sitt svinn.⁸ Matsvinnet beräknas kosta hushållen totalt ca 3 600–5 000 kronor per person och år.⁹ Även för övriga led i livsmedelskedjan är det lönsamt att minska sitt matsvinn.¹⁰

Det styrmedel som i dag används inom området är i första hand information till de olika leden i livsmedelskedjan. Vi bedömer att detta arbete bör fortsätta och utvecklas. För att nå bästa effekt bör informationen i första hand rikta in sig på hushållens matsvinn.

Vi bedömer att styrmedel och åtgärder bör utformas inom ramen för det arbete som redan pågår vid flera myndigheter. Livsmedelsverkets arbete kring matspill, främst gentemot hushållen, är ett exempel. Naturvårdsverkets nationella avfallsplan och nationella program för förebyggande av avfall är andra exempel. Även Jordbruksverkets arbete berörs i vissa delar. Vid myndigheternas utformning av konkreta styrmedel och insatser är konsekvensanalyser ett viktigt underlag. Flera sådana analyser har genomförts eller pågår för närvarande.

Även om etappmålet om minskat matsvinn nås kommer det fortfarande att finnas betydande volymer matavfall som ska hanteras. Det är därför viktigt att den växtnäring och energi som finns i matavfallet kan tas tillvara i högre grad än för närvarande. Detta kan åstadkommas genom att kommunerna och myndigheterna fortsätter den pågående utvecklingen mot mer biogasproduktion.

Vi föreslår som etappmål att 40 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger behandlas så att växtnäring och energi tas tillvara till år 2015. Vi bedömer etappmålet som ambitiöst men möjligt att nå.

Återföring av fosforföreningar från avlopp till produktiv mark har nyligen utretts. Naturvårdsverket lämnade den 16 november 2009 en redovisning till regeringen med uppdatering

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Livsmedelsverket (2011), Livsmedelssvinn i hushåll och skolor – en kunskapssammanställning, Livsmedelsverkets rapportserie nr 4/2011.

¹⁰ Ibid.

av aktionsplanen för återföring av fosfor ur avlopp.¹¹ Enligt redovisningen återförs i dag omkring 20 procent av den fosfor som finns i avloppsslam. För att en ökad återföring ska vara förenlig med miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* bör kraven på slammets kvalitet skärpas så att förekomsten av farliga ämnen minimeras. Naturvårdsverkets redovisning innehåller bland annat ett förslag till en ny förordning med skärpta miljö- och hälsoskydds krav för spridning och annan användning av ämnen i avloppsslam. För små industrier och andra verksamheter med avlopp anslutet till VA-systemet kan förslaget till förordning innebära att förvaltaren av VA-systemet ställer ökade krav på egen rening och därmed minskade utsläpp till avloppsnätet. Konsekvenserna för små verksamheter behöver därför analyseras i anslutning till införande av en skärpt legal reglering.

9.5 Ökad återanvändning och återvinning

9.5.1 Etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Återanvändningen och materialåtervinningen av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 procent år 2020.

Motivering

De mål som anges i EU:s avfallsdirektiv bör infogas som etappmål i det svenska miljömålssystemet. Direktivet anger två mål med miniminivåer för medlemsländerna till år 2020. Dels ska återanvändningen och materialåtervinningen av papper, metall, plast och glas från hushåll vara minst 50 procent, dels ska återanvändningen och materialåtervinningen av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall vara minst 70 procent. Sveriges arbete med återanvändning och återvinning av papper, metall, plast och glas från hushåll är framgångsrikt. Målet om 50 procent är snart uppnått för svensk del och Sverige förväntas uppnå betydligt högre nivåer

¹¹ Naturvårdsverket, Uppdatering av "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp", dnr. 525-205-09.

än de som EU anger till år 2020.¹² Innan ytterligare ambitiösa mål formuleras inom detta framgångsrika område bör dock uppmärksamheten fokuseras på att uppnå målet för återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall. Här går arbetet mer långsamt. Prognosen för att uppnå även detta mål bör vara god innan ambitionerna höjs ytterligare inom andra områden. Risk finns annars att viktiga men svåra områden i avfallsarbetet halkar efter.

EU:s mål omfattar icke-farligt byggnads- och rivningsavfall. Farligt byggnads- och rivningsavfall bör i princip inte återanvändas eller återvinnas utan fasas ut. Farligt byggnads- och rivningsavfall berörs av de förslag till etappmål om farliga ämnen som föreslås i detta betänkande.

Målnivåerna är nationella genomsnitt. Hänsyn behöver tas till skilda förutsättningar för de olika aktörerna att uppnå målen.

Bakgrund

Nivån för återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall i Sverige är i dag omkring 50 procent.¹³ Eftersom bygg- och rivningsavfallet till mycket stor del består av mineralavfall som betong, tegel och asfalt är återvinningen av den avgörande för måluppfyllelsen. Den enda möjligheten till återvinning av sådant avfall är som ballast till vägar, parkeringsplatser, bullervallar och andra anläggningar.

Intressantare ur miljösynpunkt är återanvändningen och återvinningen av det övriga bygg- och rivningsavfallet. Det består bland annat av trä, plast, mineralull, metall, eller wellpapp. Sverige har en högre andel trä i sitt byggnadsmaterial än genomsnittet i övriga Europa. Trä används för energiåtervinning. Energiåtervinning ingår dock inte i EU:s mål, vilket leder till att målet kan bli mer utmanande för Sverige än för en del andra medlemsländer.¹⁴

¹² Profu (2011), Utvärdering av föreslaget nationellt miljömål för materialåtervinning – underlag till Sveriges nationella avfallsplan 2011. Rapporten publiceras under april 2011.

¹³ Ungefärlig uppskattning av Naturvårdsverket. Förbättrad statistik inom området är under utveckling i Sverige och inom EU.

¹⁴ Översättningen av EU:s ramdirektiv för avfall från engelska till svenska kan läsas som att energiåtervinning ingår i EU:s mål för återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall. Vid läsning av den engelska originalversionen framgår det dock tydligt att energiåtervinning inte omfattas av målet om 70 procents återanvändning och återvinning.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Återanvändning och återvinning innebär resurseffektivisering och att resurser återförs i kretsloppet. Etappmålet har därför betydelse för de delar av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som berör avfall. Etappmålet har även betydelse för generationsmålets skrivningar om att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljöproblem som möjligt och att en god hushållning ska ske med naturresurserna. Genom etappmålet verkar vi för att nå dessa mål.

Rådighet

Utgångspunkterna för det svenska avfallsarbetet ges i EU:s direktiv för avfall. Direktivet anger de miniminivåer som här föreslås införas som etappmål. Utformandet av åtgärder och styrmedel för att nå nivåerna sker på nationell nivå.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Etappmålet utgår från de miniminivåer som redan är beslutade inom EU. Ansvariga svenska myndigheter bör inom ramen för sin verksamhet bedöma vilka åtgärder och styrmedel som är lämpligast för att målen ska uppnås i Sverige. Detta kommer bl.a. att ske inom ramen för Naturvårdsverkets nationella avfallsplan och nationella program för förebyggande av avfall. Som en del av detta arbete har Naturvårdsverket även påbörjat arbetet med att ta fram konsekvensbedömningar av olika tänkbara åtgärder och styrmedel.

9.5.2 Ökad återanvändning och återvinning av papper, metall, plast, glas m.m. från hushåll

Miljömålsberedningen bedömer:

En fortsatt ökad återanvändning och återvinning av papper, metall, plast, glas m.m. från hushåll är angelägen för ett effektivt resursutnyttjande i samhället. Etappmål om detta förutsätter ytterligare utredningar. Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att, med utgångspunkt i arbetet med den nationella

avfallsplanen, senast i december 2011 föreslå ett etappmål för ökad återanvändning och återvinning av papper, metall, plast, glas m.m. från hushåll.
--

Motivering

Sverige bedöms redan i dag vara mycket nära att uppnå målet till 2020 i EU:s avfallsdirektiv om 50 procents återanvändning och materialåtervinning av papper, metall, plast, glas m.m. från hushåll. Vi bedömer att Sverige behöver ha ett mer ambitiöst mål för sitt fortsatta arbetet än det mål som EU anger. En fortsatt ökad återanvändning och återvinning av hushållsavfall är angelägen för ett effektivt resursutnyttjande i samhället. Det saknas i dag tillräckligt underlag för att formulera ett etappmål på området. Det behöver därför genomföras utredningar så att ett etappmål kan formuleras. Återanvändning och återvinning av hushållsavfall är ett prioriterat område i Naturvårdsverkets arbete med den nationella avfallsplan som ska presenteras under hösten 2011. Utredningar pågår för närvarande om lämpliga målnivåer inom området. Vi föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att, med utgångspunkt i arbetet med den nationella avfallsplanen, föreslå ett etappmål för ökad återanvändning och återvinning av papper, metall, plast, glas, m.m. från hushåll senast i december 2011. Etappmålet ska ange en fortsatt ambitiös ökad återvinning och återanvändning av hushållsavfall.

Bakgrund

Stora förändringar har skett i avfallshanteringen de senaste tio åren. Mängden hushållsavfall ökade med 20 procent från 1999 till 2009. Under samma period har materialåtervinningen inklusive den biologiska behandlingen av hushållsavfallet ökat från 36 procent till 49 procent, vilket är en hög nivå internationellt sett.

I dag är det kommunerna som ansvarar för insamling och omhändertagande av avfall från hushåll och därmed jämförligt avfall. Undantaget från detta är hushållsavfall som omfattas av producentansvar, där en stor del av hushållsavfallet i form av papper, metall, glas och plast ingår. Producentansvaret innebär bl.a. att producenterna ska se till att det finns lämpliga insamlingssystem och att en viss mängd av avfallet ska materialåtervinnas.

10 Förslag till etappmål – Biologisk mångfald

10.1 Sammanfattande bedömning

Biologisk mångfald definieras som variationsrikedomen bland alla levande organismer och de ekologiska system som de ingår i, både på land och i vatten. Biologisk mångfald innefattar mångfalden av ekosystem, arter och gener inom arter. Mångfalden förser oss med ekosystemtjänster, dvs. tjänster som kommer människan till nytta. Exempel på ekosystemtjänster är mat, vattenrening, skydd mot översvämningar och rekreationsvärden. En rik biologisk mångfald ökar även ekosystemens långsiktiga förmåga att klara av förändring och vidareutvecklas, ofta kallat resiliens. För en skog innebär det t.ex. förmågan att klara av stormar, bränder och luftföroreningar. Ett marint ekosystem med hög resiliens klarar av att återhämta och stabilisera sig efter överfiske, invasion av främmande arter och föroreningar. Resilienta ekosystem ökar även vår kapacitet att möta ett förändrat klimat. Förlust av resiliens följt av en förändring kan leda till försämring eller en kollaps av ett helt ekosystem och få allvarliga följder för de människor som är beroende av dess ekosystemtjänster. Dessutom innebär det ett hot mot enskilda arters fortbestånd.

Arbetet med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald kräver insatser både på kort och lång sikt. I vårt förra delbetänkande föreslog vi att regeringen uppdrar åt Miljömålsberedningen att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning med landskapsfokus och en strategi för en sammanhållen vattenpolitik. Här föreslår vi etappmål för biologisk mångfald som redan nu kan formuleras utifrån befintligt underlag. Underlaget utgörs främst av den internationella överenskommelse som gjordes inom konventionen om biologisk mångfald i Nagoya

under 2010. Sverige var en av de drivande aktörerna bakom överenskommelsen.

Det krävs ett gemensamt arbete av alla aktörer som verkar inom området för att etappmålen ska nås.

Vi föreslår här:

- Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens.
- Etappmål om hotade arter och naturtyper.
- Etappmål om invasiva främmande arter.
- Etappmål om kunskap om genetisk mångfald.
- Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden.

10.2 Bakgrund

10.2.1 Miljökvalitetsmål

Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald är en förutsättning för att nå huvuddelen av miljökvalitetsmålen. De mål som handlar om skötsel av ekosystem innefattar frågor om biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* handlar uttryckligen om bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald:

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

(prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142)

Preciseringarna till målet anger att insatser för att bevara den biologiska mångfalden ska bedrivas med ett landskapsperspektiv på förvaltningen av ekosystemen, att ekosystemens buffertförmåga ska bibehållas, att arters livsmiljöer och spridningsvägar ska säkerställas, att långsiktigt livskraftiga populationer av arter bibehålls, att områden där viktiga naturtyper har skadats ska restaureras, att den genetiska variationen ska vara tillräcklig, och att främmande arter eller genetiskt modifierade organismer som kan hota människors hälsa eller hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige inte ska

introduceras. Den biologiska mångfalden ska upprätthållas i första hand genom en kombination av hållbart nyttjande av biologiska resurser, bevarande av arter och deras livsmiljöer samt åtgärder för att minimera belastningen av föroreningar och genom att begränsa klimatpåverkan. Arter som nyttjas t.ex. genom jakt och fiske ska förvaltas så att de långsiktigt kan nyttjas som en förnyelsebar resurs, och så att ekosystemens strukturer och funktioner inte påverkas. Dessutom omfattar preciseringarna folkhälso- och kulturmiljövärden och att Sverige ska delta i internationella samarbeten om biologisk mångfald.

I generationsmålet anges att miljöpolitiken ska inriktas så att den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart.

10.2.2 Miljösituationen

Miljömålsrådet bedömde 2008 att målet *Ett rikt växt- och djurliv* är mycket svårt eller inte möjligt att nå till år 2020 även om fler åtgärder sätts in. Även situationen för biologisk mångfald inom de miljökvalitetsmål som rör skötsel av ekosystem är i flera fall allvarlig.

Situationen för den biologiska mångfalden i Sverige har under senare år bedömts vid två tillfällen i officiella nationella rapporter förutom vid Miljömålsrådets rapportering år 2008. Det handlar om regeringens rapportering 2007 till EU-kommissionen om arter och naturtyper som skyddas enligt habitatdirektivet¹ samt den fjärde nationella rapporten till konventionen om biologisk mångfald, som regeringen beslutade om i april 2009.

I den fjärde nationella rapporten till konventionen om biologisk mångfald konstaterades att förlusten av biologisk mångfald inte skulle vara hejdad till 2010, trots ökade ansträngningar under senare år. Situationen kompliceras av avsaknaden av en konkretiserad och användbar definition av begreppet hållbart nyttjande, samt svårigheten att bedöma vilket värde den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna har. Däremot bedömde regeringen att framsteg hade gjorts, om än inte i tillräcklig utsträckning, när det gäller t.ex. skydd av värdefulla områden och minskade negativa effekter av föroreningar.

¹ Rådets direktiv 92/43 EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Hälften av de drygt 150 arter och nästan tre fjärdedelar av de ca 90 naturtyper i Sverige som rapporterades enligt habitatdirektivet bedömdes inte ha gynnsam bevarandestatus. Det betyder att deras överlevnad inte är långsiktigt säkerställd. Naturtyper med gynnsam bevarandestatus förekommer framför allt i miljöer där markanvändningen är relativt lågintensiv och exploateringstrycket lågt, t.ex. fjällen och naturtyper med anknytning till berg, klippor och hållmarker. I skogs- och jordbrukslandskapet och i havet bedömdes framför allt kvaliteten hos många naturtypsförekomster som så dålig att flertalet inte har gynnsam bevarandestatus. De bedömda arterna följer ett liknande mönster, men med betydande skillnader mellan artgrupperna. Växter ligger generellt sett bättre till än genomsnittet, medan till exempel fjärilar har sämre bevarandestatus än genomsnittet.

10.2.3 Konventioner, lagstiftning och pågående initiativ

Internationella konventioner

Det globala arbetet med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald samordnas och vägleds inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Konventionens parter enades i Nagoya i oktober 2010 om en strategisk plan för perioden 2011–2020, med en vision för 2050, ett övergripande mål för 2020, samt fem strategiska mål och 20 delmål (UNEP/CBD/COP/X/2). Målet innebär åtgärder för att hejda den globala förlusten av biologisk mångfald så att ekosystemen ska vara resilienta och producera nödvändiga ekosystemtjänster 2020.

Andra konventioner som rör biologisk mångfald är t.ex. Ramsarkonventionen (våtmarkskonventionen), CITES (konventionen om internationell handel med hotade arter), Bonnkonventionen (konventionen om skydd av flyttande vilda djur), Bernkonventionen (europeiska naturvårdskonventionen), europeiska landskapskonventionen, Helsingforskonventionen (Östersjökonventionen), OSPAR-konventionen (konventionen för Nordostatlanten) och valfångstkonventionen.

EU-lagstiftning

EU enades vid toppmötet i Göteborg 2001 om ett mål som innebär att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 (det s.k. 2010-målet, som sedan låg till grund för ett liknande internationellt mål med något lägre ambition). Kommissionen presenterade en handlingsplan för biologisk mångfald 2006 i syfte att nå målet. 2010 konstaterade Kommissionen i sin utvärdering² att målet inte hade nåtts.

EU enades under 2010 om en vision för 2050 och ett övergripande mål för 2020 för biologisk mångfald.³ Målet till 2020 är att förlusten av biologisk mångfald och försvagningen av ekosystemtjänster ska ha hejdats. Kommissionen avser att 2011 presentera en strategi som bl.a. innehåller delmål för olika ekosystem och påverkansfaktorer.

Art- och habitatdirektivet⁴ och fågeldirektivet⁵ utgör tillsammans EU:s naturvårdslagstiftning. Lagstiftningen står på två ben: utpekandet av vissa områden, s.k. Natura 2000-områden, som ska skyddas i syfte att arter och naturtyper som förekommer där ska kunna fortleva, samt ett strikt artskydd för vissa arter. I Sverige omfattar Natura 2000-nätverket 531 områden som är avsatta enligt fågeldirektivet, motsvarande 6,2 procent av landytan (genomsnittet för EU är 11,4 procent) och 3 983 områden enligt habitatdirektivet, motsvarande 13,7 procent av landytan (samma som EU:s genomsnitt).⁶ I oktober 2010 fanns 274 marina Natura 2000-områden vilket motsvarar cirka 5 procent av Sveriges ekonomiska zon. Områden kan vara avsatta, helt eller delvis, enligt båda direktiven och siffrorna överlappar därför delvis. Jämfört med många andra länder har Sverige många, men relativt små, Natura 2000-områden på land. Habitatdirektivet omfattar ca 1000 arter och ca 200 naturtyper i Europa som bedöms vara av europeiskt intresse. Fågeldirektivet omfattar i princip samtliga naturligt förekommande fågelarter, med en lista över nästan 200 arter för vilka speciella åtgärder behöver vidtas.

² Europeiska kommissionen (2010), Consolidated profile – Accompanying document to the report from the Commission to the Council and the European Parliament – The 2010 assessment of implementing the EU Biodiversity Action Plan, SEC(2010) 1163 final.

³ Miljörådsslutsatser 2010-03-15, se även rådsslutsatser 2010-03-26.

⁴ Rådets direktiv 92/43 EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar; ersätter rådets direktiv 79/409/EEG.

⁶ EU-kommissionen, DG Miljö, 2010: Natura 2000 Newsletter 29, December 2010.

Även ramdirektivet för vatten⁷ och marina ramdirektivet⁸ har stor betydelse för arbetet med biologisk mångfald. Att uppnå ett visst tillstånd i naturen är ett centralt inslag i samtliga dessa direktiv: gynnsam bevarandestatus i habitatdirektivet, god vattenstatus/god ekologisk status i vattendirektivet, god miljöstatus i marina direktivet. Även EU-lagstiftning och politik utanför miljöområdet har stor betydelse för biologisk mångfald. Det gäller framför allt EU:s gemensamma jordbrukspolitik och den gemensamma fiskepolitiken. EU-kommissionen konstaterar i sin utvärdering av handlingsplanen för biologisk mångfald att denna politik har bidragit till förlusten av biologisk mångfald, men att vissa förbättringar har skett och att översynen av både jordbruks- och fiskepolitiken kan skapa nya möjligheter att integrera biologisk mångfald.

Nationell lagstiftning och pågående initiativ

I Sverige finns bestämmelser som rör biologisk mångfald i ett flertal lagar och förordningar. De viktigaste är miljöbalken (1998:808) med bl.a. förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (1998:896), förordningen om områdesskydd (1998:1252), nationalparksförordningen (1987:938) och artskydds-förordningen (2007:845), skogsvårdslagen (1979:429) med skogsvårdsförordningen (1993:1096), fiskelagen (1993:787) och jaktlagen (1987:259) med jaktförordningen (1987:905).

Arbetet med bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald spänner över ett brett spektrum från avsättning och skötsel av skyddade områden till hänsyn i vardagslandskapet i jord- och skogsbruket, till hänsyn i fisket. Några av de viktigaste styrmedlen, utöver de allmänna hänsynsreglerna, är formellt skydd, dvs. områdesskydd i form av naturreservat, nationalparker, biotopskydd m.m. samt naturvårdsavtal, frivilliga avsättningar av värdefulla områden, skötselavtal samt artskydd.

På senare år har begrepp som evidensbaserad naturvård, adaptiv förvaltning, landskapsperspektiv och ekosystemansatsen alltmer börjat användas. Exempel på hur dessa begrepp kan tillämpas i praktiken är länsstyrelsernas pågående arbete med regionala

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

landskapsstrategier för biologisk mångfald. Även många lokala och regionala projekt, t.ex. arbetet med biosfärområden och flera EU-finansierade s.k. Leader⁹-projekt för landsbygdsutveckling arbetar utifrån dessa utgångspunkter. Landskapsperspektivet kommer också att tydliggöras i arbetet med en s.k. grön infrastruktur, där Naturvårdsverket m.fl. myndigheter för närvarande arbetar med en förstudie på uppdrag från regeringen.

Ett annat arbetsfält som får allt större uppmärksamhet är de många sätt som näringslivet kan arbeta med biologisk mångfald. Internationellt och på EU-nivå pågår utvecklingsarbete under rubriken B@B (Business and Biodiversity). I Sverige har Naturvårdsverket regeringens uppdrag att utveckla samarbetsformer för detta.

10.3 Struktur för etappmål om biologisk mångfald

Ett sätt att strukturera etappmålen för biologisk mångfald är att dela in dem efter de tre nivåerna av mångfald: mångfald av ekosystem, mångfald av arter och genetisk mångfald. En sådan struktur ska ses som ett hjälpmedel som pekar ut var målets tydligaste fokus ligger. I verkligheten är de tre nivåerna naturligtvis beroende av varandra. Vid sidan av dessa nivåer krävs uppmärksamhet kring behovet av ökad kunskap i samhället om värdet av biologisk mångfald, något som berör samtliga nivåer.

De direkta hoten mot den biologiska mångfalden brukar delas in i följande kategorier:

- habitatförstöring och habitatförsämring,
- klimatförändring,
- invasiva främmande arter,
- föroreningar,
- överbefolkning,
- överutnyttjande.

Av dessa är det främst åtgärder som motverkar habitatförstöring och habitatförsämring, invasiva främmande arter och överutnyttjande som uppmärksammas i detta kapitel. Klimatförändringens

⁹ LEADER står för Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale och är en metod för stärka landsbygdsekonomin genom att mobilisera lokalsamhällena, snarare än att genomföra färdiga åtgärder. EU-länderna ska använda minst fem procent av sin budget för landsbygdsutveckling till Leaderprojekt.

effekter bör genomgående beaktas, men mål och åtgärder som motverkar klimatförändringen, liksom föroreningar, återfinns under andra miljökvalitetsmål i miljömålssystemet. Överbefolkning är inte ett hot mot den biologiska mångfalden i Sverige. En analys av indirekta orsaker som ligger bakom de direkta hoten kan också leda fram till etappmål och åtgärder som hjälper oss att nå miljökvalitetsmålen.

Den strategiska plan för biologisk mångfald som antogs inom konventionen om biologisk mångfald i Nagoya under 2010 är en utgångspunkt för våra överväganden. Sverige var en av de drivande aktörerna bakom överenskommelsen. Flera av delmålen som beslutades i Nagoya bör ligga till grund för etappmål om biologisk mångfald i det svenska miljömålssystemet. Dessa redovisas i detta kapitel. Andra delmål från Nagoya är av karaktären att de inte kan utgöra underlag för etappmål. Vissa av delmålen är kopplade till frågor om föroreningar och kan hanteras i arbetet med luftföroreningar och farliga ämnen. Ytterligare andra delmål är kopplade till frågor om långsiktigt hållbar markanvändning och till vattenfrågor. Vi föreslog i vårt förra betänkande att Miljömålsberedningen ges i uppdrag att ta fram långsiktiga strategier för dessa områden. I sådana strategier kan relevanta delmål från Nagoya konkretiseras för svenska förhållanden.

Resilienta ekosystem

Med ekosystem avses, enligt konventionen om biologisk mångfald, ett dynamiskt komplex av växt-, djur och mikroorganismssamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet. Här föreslår vi ett etappmål som uppmärksammar betydelsen av ekosystemtjänster och resiliens.

Utöver detta övergripande etappmål om ekosystemtjänster och resiliens, behöver mer specifika etappmål tas fram, t.ex. för odlingslandskapet, skogen, sjöar och hav. Vi föreslog i vårt förra betänkande att Miljömålsberedningen ges i uppdrag att ta fram strategier för långsiktigt hållbar markanvändning med landskapsfokus och för en sammanhållen vattenpolitik. Inom dessa strategier kan sådana etappmål tas fram. I arbetet kommer de internationella delmålen från Nagoya att utgöra ett viktigt underlag. Flera av delmålen handlar explicit om hållbart nyttjande, men även andra

delmål behöver hanteras med ett landskapsfokus och/eller inom ramen för en sammanhållen vattenpolitik.

Miljömålsberedningen bedömer:

Överenskommelsen i Nagoya om en strategisk plan för biologisk mångfald innehåller en rad målsättningar, bland annat om skydd av områden. Beredningen avser mot den bakgrunden att utveckla etappmål i de föreslagna strategierna för långsiktig hållbar markanvändning med landskapsfokus och för en sammanhållen vattenpolitik.

Ett mycket viktigt Nagoya-delmål i detta sammanhang är målet att minst 17 procent av mark- och sötvattenytan, och tio procent av kust- och havsytan ska skyddas genom områdesskydd¹⁰. Delmålet anger också att de skyddade områdena ska utgöra ett fungerande nätverk och att de ska skötas effektivt samt vara integrerade i det större landskapet. Detta kommer att kräva stora resurser i form av ökade avsättningar. Det internationella delmålet ger en tydlig riktning i arbetet, men måste, enligt överenskommelsen i Nagoya, anpassas efter nationella behov och prioriteringar, samtidigt som det övergripande globala delmålet ska beaktas. Detta innebär att mindre än 17 procent av vissa landområden kan behöva skyddas, medan andra områden kan behöva mycket högre andel områdesskydd än så. Hur mycket som behöver skyddas beror i viss mån på hur markanvändningen ser ut i övrigt. Ju större andel av den biologiska mångfalden som klarar sig i det brukade landskapet, desto mindre blir generellt behovet av skyddade områden. Det är därför lämpligt att föreslå bl.a. areella etappmål inom detta område i arbetet med strategierna för långsiktig hållbar markanvändning med landskapsfokus och för en sammanhållen vattenpolitik.

Frågor om hållbar förvaltning av vilda djur och växter inklusive populationer som ökat kraftigt under senare år, t.ex. vildsvin, kan även behöva aktualiseras i det kommande strategiarbetet.

Även frågan om åtgärder för hotade naturtyper faller egentligen in under ekosystemnivån. I internationella och europeiska

¹⁰ *The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets, Target 11:* By 2020, at least 17 per cent of terrestrial and inland water areas, and 10 per cent of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem services, are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well connected systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated into the wider landscapes and seascapes.

överenskommelser och regelverk hanteras dock frågan om hotade naturtyper tillsammans med frågan om hotade arter. Vi återkommer därför till hotade naturtyper i samband med att frågan om hotade arter behandlas under rubriken Livskraftiga populationer av arter nedan.

Livskraftiga populationer av arter

Här diskuterar vi frågor som berör biologisk mångfald på artnivå. Vi föreslår etappmål om hotade arter och naturtyper och om invasiva främmande arter. Vi gör även en bedömning avseende överutnyttjande av vissa arter vid t.ex. fiske. Vi har formulerat ett förslag till etappmål som omfattar både hotade arter och naturtyper, eftersom dessa frågor hanteras samlat i internationella och europeiska överenskommelser och regelverk.

Ökad uppmärksamhet för genetisk mångfald

Jämfört med ekosystemnivån och artnivån har arbetet med biologisk mångfald på gennivå hittills fått liten uppmärksamhet. Mångfalden på gennivå är emellertid betydelsefull för resiliensen i ekosystemen och för deras förmåga att förse oss med viktiga ekosystemtjänster. Det finns ett stort kartläggnings- och informationsbehov innan riktade mål och insatser kan formuleras. Befintliga indikatorer för genetisk mångfald, till exempel de som används av Europeiska miljöbyrån och inom konventionen om biologisk mångfald, hanterar huvudsakligen hotade husdjursraser.¹¹ Vi föreslår därför ett etappmål om kunskap om genetisk mångfald.

Samhällets kunskap om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden

Brist på lämplig kunskap om den biologiska mångfaldens värden är ett hinder vid utformningen av effektiva styrmedel och åtgärder för biologisk mångfald. Det är framför allt viktigt att öka möjligheterna att bedöma värdet av den biologiska mångfalden för

¹¹ European Environment Agency:s indikator visar andelen kor och får av inhemsk ras i det totala nöt- och fårbeståndet.

underlag vid politiskt beslutsfattande. Internationellt har Sverige drivit detta både inom konventionen om biologisk mångfald och i samband med att FN etablerade Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) 2010. Vi föreslår här ett etappmål om värdet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, som ett led mot att skapa bättre kunskapsunderlag nationellt.

10.4 Resilienta ekosystem

10.4.1 Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast 2013 är alla grundläggande ekosystemtjänster identifierade och hoten mot de ekosystem som förser oss med dem kartlagda. Detta ska kunna utgöra underlag för strategier för ökad resiliens i ekosystemen och säkerställande av ekosystemtjänsterna på kort och lång sikt.

Motivering

Strategier för ökad resiliens i ekosystemen och säkerställande av viktiga ekosystemtjänster är avgörande för att flera av miljökvalitetsmålen ska kunna uppnås. Bevarad eller ökad resiliens i ekosystemen är centrala aspekter i arbetet med anpassning till ett förändrat klimat. Det föreslagna etappmålet är ett första steg. Målåret 2013 kan kopplas till de uppdrag som vi föreslog i vårt förra delbetänkande. Målåret är också valt med tanke på den tid som krävs efter identifiering och kartläggning för att kunna nå de internationella mål som Sverige har förbundit sig till och som kräver säkerställande och restaurering av ekosystem som producerar viktiga ekosystemtjänster samt ökad resiliens till 2020.

Bakgrund

Inom konventionen om biologisk mångfald har Sverige åtagit sig att säkerställa och restaurera ekosystem som producerar viktiga ekosystemtjänster till 2020. Sverige har även åtagit sig att öka

resiliensen i ekosystemen till detta år. Detta sammanfaller med innebörden i flera av miljökvalitetsmålen som berör ekosystem, t.ex. *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*. För att detta ska kunna uppnås behöver de ekosystem som levererar viktiga ekosystemtjänster och hoten mot dem identifieras så snart som möjligt. Därefter bör strategier för ökad resiliens i ekosystemen och säkerställande av viktiga ekosystemtjänster tas fram. Vi föreslog i vårt förra betänkande att Miljömålsberedningen ges i uppdrag att ta fram strategier för en långsiktigt hållbar markanvändning med landskapsfokus och för en sammanhållen vattenpolitik.

Ekosystemtjänster är ett begrepp som används alltmer för att tydliggöra den nytta som människan och samhället har av ekosystemen och deras funktioner, processer och arter, både direkt och indirekt. Begreppet har fått en stor spridning sedan det användes i FN:s Millennium Ecosystem Assessment¹². I miljömålspropositionen behandlas ekosystemtjänsterna i ett särskilt kapitel. I propositionen definieras dessa på följande sätt:

Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från ekosystemen. Det är bl.a. livsmedelsförsörjning, ren luft och rent vatten, nedbrytning av miljögifter, skogsprodukter, rekreation, upplevelser m.m. Ekosystemtjänsterna kan delas in i fyra olika huvudtyper:

- Producerande ekosystemtjänster: Livsmedel som kött, fisk, grönsaker och spannmål, träåvaror, kemikalier för läkemedel och bioteknik samt genetiska resurser m.m.
- Stödjande ekosystemtjänster: Biogeokemiska kretslopp som omsättningen av näringsämnen, kol och syre samt primärproduktion och näringsvävens dynamik m.m.
- Reglerande ekosystemtjänster: Påverkan på klimat och luftkvalitet, reglering av översvämningar och upptag av koldioxid och närsalter av mänskligt ursprung.
- Kulturella ekosystemtjänster: Rekreation, turism, estetiska värden, andlig välfärd, kulturarv, möjligheter till utbildning och forskning, inspirationskälla för konst, litteratur, musik m.m.

(prop. 2009/10:155)

Resiliens, dvs. ekosystemens långsiktiga förmåga att klara av förändring och vidareutvecklas, är avgörande för att kunna säkerställa ekosystemtjänsterna. Resiliens är av särskild betydelse för att möta klimatförändringarna. Förändrade temperatur- och

¹² Se www.maweb.org

nederbördsmonster, en ökning av extrema väderhändelser som översvämningar och stormar, höjda havsnivåer och förändrad surhetsgrad i haven är några exempel på redan kända troliga effekter av klimatförändringarna. Resilienta ekosystem har större möjligheter att kunna fortsätta producera viktiga ekosystemtjänster när förändringar sker och underlättar därför för oss att möta ett förändrat klimat.

Betydelsen för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* anger att ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. För att ekosystemen ska kunna fortsätta leverera viktiga ekosystemtjänster även när t.ex. klimat- eller markanvändningsförhållandena ändras, måste också hänsyn tas till systemens resiliens. Miljö kvalitetsmålet preciserar att ekosystemens buffertförmåga ska bibehållas, dvs. förmågan att klara av förändringar och vidareutvecklas, så att de kan vara fortsatt produktiva och leverera varor och tjänster. För att nå *Ett rikt växt- och djurliv* är det därför angeläget att identifiera de ekosystem som tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster samt att klargöra hur dessa tjänster kan säkras även vid t.ex. ett förändrat klimat. Med andra ord behöver det klargöras hur resiliensen i ekosystemen kan bibehållas eller ökas.

Rådighet

Sverige har rådighet över frågorna inom de ramar som ges av berörda EU-direktiv och den politiska överenskommelsen inom konventionen om biologisk mångfald. Det finns ett värde att samordna arbetet med motsvarande processer i andra länder.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Etappmålet handlar om kunskapssammanställning och kunskapsuppbyggnad. Vi föreslår att arbetet för att uppnå etappmålet sker inom dels Miljömålsberedningens kommande uppdrag att ta fram strategier, dels myndigheternas pågående arbeten. En bred samhällsdialog är central för att uppnå samsyn i dessa frågor.

Naturvårdsverket avser att inom kort redovisa ett regeringsuppdrag om uppbyggandet av en grön infrastruktur, det vill säga ett sätt att bl.a. öka sammanhanget i landskapet för att säkerställa den biologiska mångfalden. Uppdraget har genomförts i dialog med ett stort antal andra myndigheter och är en förstudie med syfte att peka ut behovet av kommande regeringsuppdrag inom området. Detta arbete är av särskild relevans för kunskapsuppbyggnaden.

Det arbete som bedrivs i olika internationella sammanhang utgör viktigt underlag i arbetet. Här kan särskilt nämnas Millennium Ecosystem Assessment, och The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)¹³. Även EU:s pågående arbeten kan utgöra underlag.

10.5 Livskraftiga populationer av arter

10.5.1 Etappmål om hotade arter och naturtyper

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast 2015 genomförs program för att uppnå gynnsam bevarandestatus för sådana hotade arter och naturtyper som inte kan säkerställas genom hållbar mark- och vattenanvändning och befintligt områdesskydd.

Motivering

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* har som ambition att bl.a. bibehålla långsiktigt livskraftiga populationer av arter. Sverige ska också enligt EU-direktiv och internationella överenskommelser bevara hotade arter och naturtyper. En förbättring av de hotade arternas och naturtypernas status behöver ske i samtliga större ekosystem och för samtliga grupper av arter och naturtyper. Hotade arter och naturtyper bevaras i första hand genom en hållbar mark- och vattenanvändning och genom skydd av särskilt värdefulla områden. För vissa arter med särskilda behov krävs dock mer specifika bevarandeåtgärder. Prioriteringen grundas på naturvetenskapliga kriterier.

¹³ Se www.teebweb.org

Bakgrund

Vid mötet i Nagoya 2010 inom konventionen för biologisk mångfald åtog sig länderna att 2020 ha förhindrat utrotningen av kända hotade arter. Arternas bevarandestatus ska även ha förbättrats långsiktigt. Detta är i överensstämmelse med miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. För att målet i sin helhet ska kunna uppnås till 2020, behöver nödvändiga program för gynnsam bevarandestatus genomföras senast 2015.

Sverige har åtagit sig att skydda vissa listade växt- och djurarter enligt Bernkonventionen (konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö). Dessutom har EU enats om skydd av arter inom fågeldirektivet och habitatdirektivet. Dessa direktiv har införlivats i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen. Regelverket omfattar listade djur- och växtarter och naturtyper för vilka en gynnsam bevarandestatus bör uppnås. Gynnsam bevarandestatus innebär att arten ska förekomma i långsiktigt livskraftiga populationer, att utbredningsområdet inte minskar, och att arten ska ha en tillräckligt stor livsmiljö. För naturtyper gäller även att strukturer och funktioner som karakteriserar naturtypen ska beaktas.

Habitatdirektivet innehåller vissa arter och naturtyper som anges som prioriterade med hänsyn till EU:s särskilda ansvar för deras bevarande eftersom en stor del av världsförekomsten är inom EU. Det är inte nödvändigtvis dessa arter som bör vara prioriterade även i det svenska arbetet. Sveriges del av detta ansvar för vissa arter bör dock beaktas. Även en arts roll i ekosystemet, t.ex. s.k. nyckelarter, som har stor betydelse för andra arters överlevnad, hotsituationen eller en arts eller naturtyps beroende av insatser påverkar prioriteringen. I den svenska s.k. rödlistan¹⁴ definieras hotade arter som de arter som klassificeras som akut hotade, starkt hotade eller sårbara. Inom ramen för detta etappmål kan det dock finnas anledning att också arbeta med prioriterade arter som klassificeras som nära hotade, samt andra arter som inte har gynnsam bevarandestatus i rapporteringen enligt habitatdirektivet.

¹⁴ Gärdenfors 2010 (red): Rödlistade arter i Sverige 2010. Artdatabanken. Se även www.artdata.slu.se/rodlista

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*, liksom övriga miljökvalitetsmål som berör skötsel av ekosystem, förutsätter att gynnsam bevarandestatus säkerställs för hotade arter och att det finns tillräckligt med livsmiljöer för dessa arter. Genom etappmålet verkar vi för att dessa miljökvalitetsmål nås.

Rådighet

Sverige har rådighet över etappmålet, inom de ramar som ges av berörda EU-direktiv och internationella överenskommelser. EU:s habitatdirektiv innehåller bestämmelser om att avsätta områden i det s.k. Natura 2000-nätverket där markanvändningen regleras så att de arter och naturtyper för vilka området har pekats ut inte kommer till skada. Det innehåller även bestämmelser om strikt skydd för vissa arter. Bortsett från dessa bestämmelser anger EU inte hur medlemsstaterna ska uppnå gynnsam bevarandestatus för de utpekade arterna och naturtyperna. Rapportering enligt habitatdirektivet, som sker vart sjätte år, förväntas dock innehålla uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits och i vilken riktning trenden för arterna och naturtyperna utvecklas.

Det är viktigt att samordna arbetet med motsvarande processer i andra länder. Även gränsöverskridande aspekter behöver beaktas i arbetet och kräver samarbete med andra länder.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Hotade arter och naturtyper bevaras i första hand genom en hållbar mark- och vattenanvändning och genom skydd av särskilt värdefulla områden. För vissa arter med särskilda behov krävs dock mer specifika bevarandeåtgärder. Det kan till exempel handla om arter som är i behov av mycket speciella brukningsformer eller kombinationer av åtgärder eller landskapselement som förr var vanliga men som i stort sett har försvunnit från landskapet. Typiska exempel är vissa arter som trivdes i det gamla småskaliga jordbrukslandskapet. Vilka åtgärder som behöver vidtas är därmed mycket art- och platsspecifikt.

Naturvårdsverket inledde 2004 arbetet med att upprätta åtgärdsprogram för hotade arter. Vissa åtgärdsprogram är inriktade

på naturtyper. Totalt planeras ca 210 åtgärdsprogram för hotade arter. I dag är drygt 140 program fastställda. Prioriteringar och genomförande av arbetet med åtgärdsprogrammen sker huvudsakligen på lokal eller regional nivå. Arbetet med art- och naturtypsinriktade specifika program är en liten del (3–7 procent) av Naturvårdsverkets totala medelsfördelning till naturvård. Den nya Havs- och vattenmyndigheten kommer fr.o.m. den 1 juli 2011 att ta ett huvudansvar för åtgärdsprogram för arter och naturtyper i hav och sötvatten.

Vi bedömer att etappmålet kan uppnås genom att myndigheternas arbete inom området fortsätter. En samlad utvärdering av resultatet av fastställda åtgärdsprogram bör genomföras av myndigheterna senast under 2015, som grund för kommande prioriteringar.

10.5.2 Etappmål om invasiva främmande arter

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast 2015 ska invasiva främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bl.a. hälsa vara bedömda och prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts.

Sverige verkar aktivt för en ambitiös EU-strategi mot invasiva främmande arter. Sverige verkar också aktivt för att EU är drivande i det internationella arbetet.

Motivering

Invasiva främmande arter skadar inte bara den biologiska mångfalden, utan orsakar också direkta socioekonomiska skador som inte sällan är avsevärda. För att göra rätt prioritering är det nödvändigt att kartlägga invasiva främmande arters utbredning och effekter i Sverige.

Ett effektivt arbete mot invasiva främmande arter gynnas av internationell samordning. För närvarande utarbetar EU en gemensam strategi inom detta område. Det är viktigt att Sverige arbetar för att denna strategi ska skapa förutsättningar för att angripa problemet på effektivast möjliga sätt.

Bakgrund

Vid mötet i Nagoya 2010 inom konventionen för biologisk mångfald åtog sig länderna att invasiva främmande arter ska vara identifierade till 2020 och att prioriterade arter ska vara under kontroll eller utrotade. För att målet i sin helhet ska kunna uppnås till 2020 behöver insatser för bekämpning inledas senast 2015. I de fall man redan känner till att det finns stora faror förknippade med en viss invasiv främmande art, bör åtgärder naturligtvis inledas omedelbart för att förhindra risker för biologisk mångfald, hälsa och ekonomiska värden.

Invasiva främmande arter är arter, underarter eller lägre taxonomiska enheter¹⁵ som introduceras utanför sin historiska eller nutida naturliga utbredning och vars introduktion eller spridning hotar biologisk mångfald eller orsakar socioekonomiska skador. Främmande arter som inte utgör ett hot är inte att betrakta som invasiva. Enligt det europeiska nätverket om invasiva främmande arter har ca 2 300 främmande arter identifierats i Sverige¹⁶. Av dessa bedöms drygt 200 vara invasiva, dvs. orsakar problem, och 60 möjligt invasiva. Dessutom bedöms risken med nästan 1 000 av arterna som oklar. Ett förändrat klimat kan leda till att fler arter riskerar bli invasiva i Sverige.

Ett exempel på potentiella risker med invasiva främmande arter är tallvedsnematoden, ett nordamerikanskt skadedjur som oavsiktligt introducerats i Portugal där den har orsakat stora skogsskador¹⁷. De vanligaste tallarterna i Europa är alla känsliga för skador av tallvedsnematoden. Vår vanliga tall *Pinus sylvestris* är t.ex. mera känslig än de tallar som drabbades i Portugal. Riskerna är stora att tallvedsnematoden kan spridas till Sverige från Portugal i portugisisk träemballage eller pinjebark som säljs som dekorbark till trädgårdar och som substrat till terrarier. Med dagens klimat räknar man med att tallarna i Sverige skulle få symtomlösa infektioner vid en introduktion. Men simuleringar visar att klimatförändringen på sikt, om medeltemperaturen ökat med 2–4 grader mot slutet av seklet, kan leda till att 20–40 procent av de angripna tallarna kan dö. Omfattande bekämpningsinsatser skulle behövas vid en introduktion av tallvedsnematoden, bl.a. avverkning

¹⁵ Lägre taxonomiska enheter kan t.ex. vara populationer som genetiskt skiljer sig från bestånd som förekommer naturligt på introduktionsplatsen.

¹⁶ <http://www.nobanis.org/Charts/>. Besökt 2011-02-10.

¹⁷ Jordbruksverket (2008), Konsekvensanalys av angrepp av tallvedsnematod i svensk skog, rapport 2008:19.

av stora arealer av tall i skyddsområden. Kostnaderna beräknas till ca en miljard kronor för ett angrepp på ca 10 km radie. Ökar storleken på det angripna området ökar kostnaden för bekämpningen avsevärt. Ett angripet område med en radie av 30 km innebär en kostnad på mer än 6 miljarder kronor för bekämpningsinsatser.

Det mest effektiva sättet att minska skador från potentiellt invasiva främmande arter är att förhindra att dessa kommer in i Sverige. När en art väl har fått fotfäste i landet, gäller det att begränsa spridningen. Utrotning, om möjligt, och begränsning av skadeverkningar är ytterligare åtgärder som kan sättas in. Kostnaden för dessa åtgärder blir högre ju längre arten har hunnit sprida sig, samtidigt som skadan som arten orsakar har blivit större. Därför är det viktigt att ha god kunskap om spridningsvägar och ett välfungerande varnings- och informationssystem.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

För att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* och samtliga andra miljökvalitetsmål som berör skötsel av ekosystem krävs att man undviker att främmande arter som kan hota människors hälsa eller hota eller utarma biologisk mångfald i Sverige introduceras. Dock finns det i nuläget ett större antal arter som redan har introducerats och som utgör ett hot mot biologisk mångfald eller människans hälsa eller orsakar annan socioekonomisk skada. Ett etappmål för att identifiera dessa och inleda insatser för bekämpning är därför angeläget för att Sverige ska uppnå miljökvalitetsmålen. Det är även av betydelse för hälsoaspekterna som lyfts fram i generationsmålet.

Rådighet

För närvarande finns inga europeiska eller internationella bindande överenskommelser som rör identifiering och bekämpning av invasiva främmande arter. EU-kommissionen förväntas lägga fram ett förslag till strategi mot invasiva främmande arter 2011. Arbetet är för närvarande inriktat på prevention, ett varnings- och informationssystem och åtgärder för att utrota främmande arter.

Den kommande EU-strategin kommer att påverka riktningen i det svenska arbetet framöver. Det är därför viktigt att från början bygga upp ett system som blir förenligt med de system som kommer att etableras inom ramen för EU-strategin.

Det etappmål som vi här föreslår svarar på ett akut informations- och prioriteringsbehov och ger ett resultat som kan komma till nytta oavsett om en EU-strategi antas och hur den i så fall utformas. Etappmålet avser att kartlägga situationen i Sverige för att kunna göra svenska prioriteringar inom ramen för en eventuell europeisk strategi.

Arbetet kring invasiva främmande arter påverkas av internationella överenskommelser om frihandel, särskilt då arterna förs in oavsiktligt genom transporter av virke, genom barlastvatten från fartyg, m.m.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har utarbetat ett förslag till nationell strategi och handlingsplan för invasiva främmande arter och genotyper¹⁸. Förslaget omfattar konsekvensanalyser. Regeringen bedömer i miljömålspropositionen att förslagen i strategin behöver genomföras, och att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att inrätta en samverkansgrupp. Regeringen avser att avvakta EU:s strategi innan den nationella handlingsplanen läggs fast (prop. 2009/10:155).

Vi bedömer att arbete med att kartlägga och bedöma de invasiva arternas effekter i Sverige kan inledas i avvaktan på att den nationella handlingsplanen för främmande arter och genotyper fastställs för att förebygga de risker för biologisk mångfald, hälsa och samhällsekonomi som invasiva främmande arter kan medföra. Arbetet bör inriktas på att svara på ett akut informations- och prioriteringsbehov som kommer till nytta oavsett om en EU-strategi antas och hur den i så fall utformas. Beredningen anser att det är angeläget att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att inleda detta arbete.

¹⁸ Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Fiskeriverket (2008), Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper, Rapport 5910, Naturvårdsverket.

10.5.3 Överutnyttjande av arter

Miljömålsberedningen bedömer:

Överutnyttjande av enskilda arter genom för stora uttag från naturen är i Sverige ett problem framför allt i havet. Sverige ska därför verka för att EU:s gemensamma fiskepolitik blir långsiktigt hållbar, bl.a. genom att verka för att kvoterna inte överskrider de vetenskapliga rekommendationerna.

Motivering

Överutnyttjande av enskilda arter i form av ohållbar jakt har historiskt bidragit till att vissa arter har försvunnit eller gått starkt tillbaka. På global nivå är detta ett stort problem för ett betydande antal arter. I Sverige är överutnyttjande av enskilda arter främst ett problem när det gäller fiske. Detta är ett område där Sveriges rådighet är begränsad eftersom fiskepolitiken inom EU är harmoniserad.

Det är mycket angeläget att Sverige under den pågående översynen av den europeiska fiskepolitiken verkar aktivt för förändring i den gemensamma fiskepolitiken mot ett hållbart fiske. Fiskepolitiken bör baseras på en hållbar förvaltning av resursen och de marina ekosystemen. Detta är en förutsättning för en långsiktigt hållbar fiskepolitik även utifrån näringspolitiska aspekter.

Fiskepolitiken bör grundas på en ekosystemansats och fisket ska bedrivas inom biologiskt säkra gränser. Detta innebär bl.a. att fiskeflottan i EU kommer att behöva minskas t.ex. genom minskade subventioner, samt att kontrollen behöver stärkas för att eliminera s.k. IUU (Illegal, Unregulated and Unreported fishing, dvs. illegalt, oreglerat och icke-rapporterat) fiske. Det kommer också att kräva nya, selektiva fångstredskap och -metoder. Sverige bör också arbeta för att besluten om fiskekvoterna och totalfångst (Total Allowable Catch, TAC) tar hänsyn till fiskebeståndens långsiktiga bevarandestatus och sätts i enlighet med den vetenskapliga rådgivningen. Dessutom behövs det långsiktiga förvaltningsplaner för samtliga bestånd som nyttjas.

Bakgrund

Kommissionen konstaterade 2009 i sin grönbok¹⁹ om en översyn av fiskepolitiken att fisket i EU i dag kännetecknas av överfiske, överkapacitet i flottan, stora subventioner, låg ekonomisk resiliens och en nedgång i mängden fångad fisk. Även om den förra översynen av fiskepolitiken har lett till forskningsbaserade flerårsplaner för flertalet exploaterade bestånd inom EU överskrider fisket i 88 procent av bestånden den naturliga tillväxtförmågan, och en stor del av fisket är beroende av fångst av sexuellt omogen fisk. Den främsta bakomliggande orsaken, enligt kommissionen, är att fiskeflottan är för stor. Därför pågår för närvarande en översyn av den gemensamma fiskepolitiken i syfte att bl.a. avskaffa överkapaciteten i fiskeflottan och lägga fiskepolitikens huvudfokus på bibehållandet av livskraftiga bestånd som kan nyttjas hållbart.

10.6 Ökad uppmärksamhet för genetisk mångfald

10.6.1 Etappmål om kunskap om genetisk mångfald

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast 2015 ska en kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ha inletts.

Motivering

Genetisk mångfald är betydelsefull för resiliensen i ekosystem, särskilt vid ett förändrat klimat. Genetisk mångfald är även av betydelse för att upprätthålla livskraftiga populationer av arter. Det är därför viktigt att öka uppmärksamheten för den genetiska mångfalden i jord- och skogsbruket samt hos vilda djur och växter för att bibehålla en bred genetisk bas.

¹⁹ Europeiska kommissionen(2009), Green paper – Reform of the Common Fisheries Policy. COM(2009)163 final.

Bakgrund

Det finns ett stort kunskapsunderskott när det gäller den genetiska mångfalden. En liten del av den genetiska mångfalden, främst hos några gamla husdjursraser samt traditionella växter men även hos vissa vilda djur, är relativt välkänd. För det stora flertalet vilda djur, växter och svampar har emellertid den genetiska variationen föga studerats.

Betydelsen för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet

Etappmålet är av betydelse för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Miljö kvalitetsmålet innebär bl.a. att naturtyper som hyser genetiskt särpräglade bestånd av arter restaureras och att arterna är spridda inom bl.a. sina naturliga utbredningsområden i landet så att den genetiska variationen inom och mellan populationer är tillräcklig. För att kunna nå målet behöver kunskapen om den genetiska mångfalden i Sverige öka. Etappmålet är även av betydelse för att Sverige ska nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Rådighet

Det finns inga internationella överenskommelser eller EU-lagstiftning som begränsar Sveriges rådighet att kartlägga eller övervaka den genetiska mångfalden.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Berörda myndigheter bör ansvara för att etappmålet nås. Naturvårdsverket redovisade 2008, i samråd med Fiskeriverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och SLU/Artdatabanken ett regeringsuppdrag med förslag till nationellt handlingsprogram för bevarande av genetisk variation hos vilda växter, djur och svampar.²⁰ I programmet föreslås åtgärder och styrmedel inom fyra huvudområden: expert- och kunskapsstöd, myndighetsarbete, övervakning och forskning. Regeringen bedömer i miljömålspropositionen att de föreslagna åtgärderna bidrar till att

²⁰ Naturvårdsverkets dnr 305-404-06 Nv.

miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* nås (prop. 2009/10:155). I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) bedömer regeringen att det nationella handlingsprogrammet för bevarande av genetisk variation innehåller viktiga myndighetsåtgärder, samt att programmets åtgärder för förstärkt kunskap och övervakning bör bedömas gemensamt med övriga sådana behov som föranleds av miljökvalitetsmålet, och som aktualiseras av klimatförändringen, inte minst det förväntade ökade inslaget av främmande arter och genotyper.

Övervakningen bör integreras i annan, befintlig och kommande, miljöövervakning. Arbetet bör i möjligaste mån samordnas med den övervakning som kan komma att föranledas av EU:s strategi mot invasiva främmande arter samt med pågående arbete med övervakning av den odlade genetiska mångfalden, t.ex. Programmet för odlad mångfald (POM).

10.7 Samhällets kunskap om biologisk mångfald

10.7.1 Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden

Miljömålsberedningen föreslår som etappmål:

Senast 2018 ska tillämpbara metoder för bedömning av värdena av biologisk mångfald och ekosystemtjänster på kort och lång sikt finnas tillgängliga.

Motivering

Sverige har inom konventionen om biologisk mångfald åtagit sig att värdena av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska införlivas i nationalräkenskaperna samt integrerats i ekonomiska bedömningar och annat underlag till politiska avvägningar senast 2020. För att detta ska kunna uppnås behöver metoder utvecklas som gör det möjligt att bedöma dessa värden.

Målet inom konventionen om biologisk mångfald att värdena av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska införlivas i nationalräkenskaperna samt ha integrerats i ekonomiska bedömningar och annat underlag till politiska avvägningar senast 2020, kräver att en medveten metodutveckling sker i god tid före 2020. Vi bedömer att

måläret 2018 för detta etappmål möjliggör att metoderna kan tillämpas senast 2019 och 2020, vilket bidrar till att Sverige kan nå det internationella målet till 2020. Samtidigt borgar målar 2018 för att det finns möjlighet att förhålla sig till de många internationella utvecklingarna på området som kommer att föränledas av målet inom konventionen, vilket underlättar internationella jämförelser när metoderna väl tillämpas. Frågan är komplicerad och måläret 2018 är ambitiöst men bedöms vara möjligt att nå om arbetet initieras utan dröjsmål.

Det är viktigt att ägna tillräcklig uppmärksamhet åt de stora utvecklingsbehov som finns inom detta område. Arbetet behöver ske utifrån den senaste forskningen om ekosystemtjänster. Metoder för att beräkna *no action costs* är också vitalt för att tillräckligt beslutsunderlag med samhällsekonomiska konsekvensanalyser ska kunna produceras. Även då exakta siffror inte kan produceras, kan resonemang om ekosystemtjänsternas värden och om *no action costs* bidra väsentligt till möjligheterna att välja lösningar som är så bra som möjligt utifrån samhällssynpunkt. De metoder som utvecklas bör vara tillgängliga även i utbildningsväsendet.

Bakgrund

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155 s. 78ff.) görs bedömningen att det krävs en större medvetenhet om värdet av ekosystemtjänster och att styrmedel kan behöva utvecklas för att hantera ekosystemtjänsternas ekonomiska värden. Många ekosystemtjänster saknar pris, vilket leder till att de behandlas som ”externa effekter” som inte mäts i samhällsekonomiska termer. Det kan resultera i att beslut och planering leder till lösningar som inte är bra ur samhällssynpunkt. Genom att bättre definiera det ekonomiska värdet av ekosystemtjänsterna och integrera dessa värden i samhällsekonomin, står människan bättre rustad att hållbart nyttja ekosystemen och att öka deras kapacitet på lång sikt.

På uppdrag av miljöministrarna inom G8-länderna har en global studie genomförts om de ekonomiska värdena av ekosystemtjänster och biologisk mångfald (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB). TEEB-studien framhåller att ekosystemtjänsterna måste ges en mycket tydligare plats i

samhällsplaneringen, ges mer rättvisande värden samt att nya marknadsbaserade system för att hantera ekosystemtjänsternas värden behöver utvecklas. Bristen på marknadsvärden för ekosystemtjänsterna och den biologiska mångfalden får till följd att värdena på de varor och tjänster de producerar blir undervärderade, vilket i sin tur leder till förlust av biologisk mångfald och välfärd. En liknande värdering har genomförts inom ramen för FN-projektet Millennium Ecosystem Assessments.

I Sverige har bl.a. Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet genomfört utvecklingsprojekt inom området. I Konjunkturinstitutets redovisning av ett regeringsuppdrag om monetär värdering av biologisk mångfald tydliggjordes att vissa aspekter av den biologiska mångfalden kan värderas monetärt i dagsläget medan det för andra aspekter ännu inte är möjligt.²¹ Konjunkturinstitutet menar att man, trots identifierade svårigheter, bör utföra värderingar där så är möjligt och samtidigt ange vilka värden som inte har beaktats. Detta skulle skapa en större efterfrågan på metoder att värdera hela den biologiska mångfalden.

Betydelsen för miljökvalitetsmålen och generationsmålet

Etappmålet är av central betydelse för att nå samtliga miljökvalitetsmål och generationsmålet. Möjligheten att bedöma värdet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ökar förutsättningarna för ett samhällsekonomiskt effektivt miljömålsarbete.

Rådighet

Det finns inga internationella överenskommelser eller EU-lagstiftning som begränsar Sveriges rådighet att ta fram tillämpbara metoder för bedömning av värdena av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det är viktigt att samordna arbetet med motsvarande processer inom EU, FN och i andra länder. Det kommer att underlätta metodutvecklingen och leder till att data som tas fram blir mer jämförbara mellan länder.

²¹ Miljödepartementet dnr M2007/5504/Na.

Åtgärder, styrmedel och konsekvensbedömning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2011 aviserat att en utredning ska tillsättas med uppdrag att utveckla en strategi med verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänsterna, och deras relevans för olika sektorer och näringar. Strategin ska kopplas till insatser för att uppnå miljökvalitetsmålen (prop. 2010/11:1). Vi bedömer att etappmålet kommer att kunna uppnås genom utredningen och det fortsatta arbete som utredningen föreslår.

Reservationer

Reservation av Per Bolund (MP), Matilda Ernkrans (S) och Emma Wallrup (V)

Det har redan tidigare varit tydligt att regeringens hantering av miljömålssystemet minskat möjligheten att nå det övergripande målet, att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Nu står det också klart att regeringens direktiv hindrar Miljömålsberedningen att föreslå de åtgärder som enligt miljöforskningen är nödvändiga för att klara dagens miljöutmaningar. I den av Sverige underskrivna Rio-deklarationen står att: "I syfte att skydda miljön ska försiktighetsprincipen tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas möjligheter härtil". Vi kan inte se att Miljömålsberedningens förslag överensstämmer med detta åtagande.

Miljömålsberedningen lägger i denna rapport enbart ett fåtal konkreta etappmål på ett fåtal områden. Det är också mycket problematiskt att etappmålen alltför ofta inte är mätbara. Det är tydligt att detta riskerar att inte räcka för att snabba upp miljöarbetet i en sådan takt att generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan nås. Då är risken överhängande att tiden till generationsmålet är för kort för att målet ska kunna nås. Många fler av de delmål som Miljömålsrådet tidigare föreslagit skulle ha behövt omvandlas till etappmål för att fungera som vägledning för alla aktörer som påverkar miljön i Sverige. Med Miljömålsberedningens förslag kommer det att dröja flera år innan en heltäckande uppsättning etappmål kan presenteras från myndigheter och från de föreslagna strategierna.

Vi vill dessutom peka på att beredningen för att kunna genomföra sitt arbete är beroende av att tillräckliga utredningsresurser ställs till förfogande både för att följa hur väl miljöutvecklingen i samhället stämmer gentemot generationsmålet och

miljökvalitetsmålen och för att kunna genomföra av regeringen begärda samhällsekonomiska konsekvensbedömningar och bedömningar kring vad det kostar att inte hejda miljöförstöringen.

Per Bolund (MP)
Matilda Ernkrans (S)
Emma Wallrup (V)

Reservation av Per Bolund (MP)

För att påskynda det svenska miljöarbetet borde Miljömålsberedningen ha föreslagit konkreta etappmål för bland annat:

Luftföroreningar från vägtrafiken och arbetsmaskiner. Här finns god kunskap om trafiksektorns stora bidrag till belastningen av luftföroreningar och om vilka effekter lagstiftning och ekonomiska styrmedel kan få. Det är därför oacceptabelt att beredningen inte lyckats formulera ett konkret etappmål på detta område. Både miljön och människors hälsa kommer skadas i onödan under tiden frågan utreds vidare.

Legala möjligheter för kommuner att ingripa mot luftföroreningar. Beredningen hänvisar här till arbete som sker inom regeringskansliet. Det är dock osäkert om och när detta arbete kommer att resultera i tillräckliga förslag för att ge kommunerna en rimlig chans att förbättra luftkvaliteten. Problemen med stadsluften är i många tätorter så akuta att åtgärder behöver sättas in omedelbart. Sverige är draget inför EU-domstolen på grund av oförmågan att uppfylla miljökvalitetsnormerna för luft och kan under sommaren förvänta sig böter på tiotals miljoner kronor eller mer. Beredningen borde till exempel ha föreslagit möjligheter för kommunerna att införa miljözoner och att ta ut dubbdäcksavgifter som visat sig bidra till lägre partikelhalter i norska städer.

Sanering av förorenad mark. Här kommer beredningen inte fram med något samlat förslag trots att det är uppenbart att dagens saneringstakt är långt ifrån tillräcklig. Utan ytterligare ekonomiska resurser kommer vi att lämna över många förorenade områden till kommande generationer, i strid med generationsmålet. Eftersom vi vet omfattningen av förorenade områden i Sverige och har teknik för att lösa problemet borde beredningen ha kunnat enas om ett förslag som håller saneringsarbetet uppe i en sådan takt att miljömålet om en giftfri miljö kan nås.

Biologisk mångfald. För att Sverige ska klara sina internationella åtaganden för att skydda biologisk mångfald behövs ett konkret etappmål över arealen skyddad skogsmark i Sverige. Ett sådant mål föreslogs också av Miljömålsrådet och borde ha kunnat omvandlas till ett konkret etappmål av beredningen redan i detta skede.

Per Bolund (MP)

Kommittédirektiv



Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås

**Dir.
2010:74**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga, ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens övergripande uppdrag ska vara att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens första uppdrag är att lämna förslag till en handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas och, om tillräckligt underlag finns, föreslå etappmål. De prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska vara utgångspunkten för beredningens arbete. Hänsyn ska tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom (den fördjupade utvärderingen 2008). Handlingsplanen ska redovisas senast den 31 december 2010.

En parlamentariskt sammansatt beredning tillsätts

För ett effektivt och långsiktigt miljöarbete

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) presenterade regeringen inriktningen för miljöpolitiken och ett effektivare miljömålssystem.

I propositionen föreslås bl.a. ett generationsmål med preciseringar som innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och som anger inriktningen för vad miljöpolitiken ska sikta mot (prop. 2009/10:155 s. 21). Dessutom ska de nuvarande delmålen ersättas med etappmål som ska vara målövergripande och inriktade på den samhällsomställning som behövs.

En annan förändring innebär att uppgiften att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen skiljs från uppgiften att ge förslag till strategier med styrmedel och åtgärder. För uppföljning och utvärdering ansvarar fortsättningsvis myndigheterna i miljömålssystemet. Samtidigt ges nu en parlamentariskt tillsatt beredning i uppgift att ge förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Den parlamentariska beredningen ska lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen kan nås

För att nå en bred politisk samsyn kring miljöfrågorna får en parlamentariskt sammansatt beredning i uppdrag att ge regeringen råd om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika politikområden, som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Beredningens uppdrag ska gälla till och med 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv inom de områden som regeringen prioriterar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens övergripande uppgift är att föreslå strategier inom prioriterade områden

Beredningens uppgift är att föreslå strategier inom av regeringen prioriterade områden. Strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det är ofta mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö-kvalitetsmål. Åtgärder bidrar också många gånger till att nå flera miljö-kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhälls-intressen och som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Strategier inom komplexa områden är ofta målöver-gripande och kan därför bidra till att generationsmålet och flera miljö-kvalitetsmål nås.

Strategierna bör belysas i EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv. I de strategier som tas fram bör det ingå strategier för miljöarbete inom EU och internationellt. Beredningen bör beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och även följa utvecklingen av EU-lagstiftningen och anpassa sina förslag efter eventuella förändringar i EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.

Myndigheterna inom miljömålssystemet följer regelbundet upp och utvärderar möjligheterna att nå miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet. Uppföljningarna visar inom vilka områden det finns fortsatta behov av insatser och dessa kommer därför att utgöra viktiga underlag för regeringen när det gäller vilka tilläggsdirektiv som beredningen ska få.

Beredningen får underlag från myndigheter och experter

I samband med att beredningen får tilläggsdirektiv att utveckla en strategi avser regeringen att även ge berörda myndigheter särskilda uppdrag att ta fram underlag för beredningens arbete. Beredningen kan vid behov också tillsätta expertgrupper för att ta fram fördjupade analyser, med deltagare som tillfrågats utifrån uppdragets art.

Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga underlag ligger till grund för de strategier som tas fram. När förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas, kommer icke statliga aktörer att bistå med sin kunskap i de expertgrupper som knyts till beredningen.

Beredningens förslag ska vara konsekvensanalyserade

De beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (SFS 1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar av förslagen. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar.

Beredningen ska samråda och förankra förslagen

Beredningen ska stimulera till debatt om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som kan krävas för att nå miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet. Beredningen bör därför utveckla en bred dialog med länsstyrelser och andra myndigheter samt företrädare för regionala och kommunala samverkansorgan eller landsting, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället. Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategier. Beredningen behöver särskilt utveckla ett nära samarbete med Naturvårdsverket i dess roll som samordningsansvarig myndighet för miljömålsuppföljningen.

Beredningens första uppdrag – att föreslå en handlingsplan

Föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål kan utvecklas i miljömålssystemet

Enligt propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska en parlamentarisk beredning ta fram förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I och med att etappmål tas fram ska nuvarande delmål upphöra. De tre

strategierna – Effektivare energianvändning och transporter, Gift-fria och resurssnåla kretslopp samt Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – har upphört och ska ersättas av strategier som beslutas av regeringen.

Etappmålen ska vara steg på vägen för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. I Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! föreslog rådet nya och reviderade delmål. Utredningen om miljömålssystemet (dir. 2008:95) har i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) ifrågasatt om de föreslagna delmålen är utformade så att de effektivt leder till att miljökvalitetsmålen nås. Av utredningens analys av de föreslagna delmålen framgår också att cirka 20 delmål har samma karaktär som miljökvalitetsmålen preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att nå miljökvalitetsmålen och är av karaktären etappmål. Av de nuvarande 72 delmålen har 52 delmål målår 2010 eller tidigare.

I dagsläget saknas en analys av vilka etappmål som behöver utvecklas i miljömålssystemet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det saknas även underlag för att bedöma behovet av målövergripande etappmål som är inriktade på den samhällsomställning som behöver ske i ett generationsperspektiv för att nå miljökvalitetsmålen.

Beredningen ska därför:

- Föreslå en handlingsplan för hur strategier bör utvecklas i miljömålssystemet i förhållande till miljökvalitetsmålen och till generationsmålet. Fokus ska läggas på behov av etappmål inom områden som är särskilt komplexa eller som kräver politiska avvägningar. Av handlingsplanen ska behoven av att utveckla etappmål, styrmedel och åtgärder framgå. I de fall beredningen identifierar behov av nya etappmål där beslutsunderlaget inte är tillräckligt bör det av handlingsplanen framgå vilken typ av underlag som ska tas fram samt förslag lämnas på hur det kan tas fram med tillhörande tidplan.
- Ge förslag om vilka av de föreslagna delmålen i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! som bör bli etappmål i miljömålssystemet och vilka som kan övergå till preciseringar under ett miljökvalitetsmål.
- Om det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhällsekonomiska konsekvensanalyser, ska beredningen

föreslå etappmål. I förslagen till respektive etappmål ska beredningen:

- ange vilka miljökvalitetsmål eller delar av generationsmålet som etappmålet bidrar till,
- ge förslag på styrmedel och åtgärder som kan krävas för att etappmålet ska nås med tillhörande konsekvensanalys samt analys av förslagets kostnadseffektivitet,
- ange om det finns skäl för riksdagen att besluta om etappmålet,
- ange den inriktning för en strategi som etappmålet kan komma att hänföras till,
- ange om och på vilka grunder det finns behov av regional anpassning av etappmålet,
- ange om etappmålet är relevant för internationella överenskommelser eller ingår i gemenskapsinitiativ inom EU,
- ange vilken miljöinformation eller annan information (statistik) som kan krävas för att följa upp etappmålet,
- ange vilken myndighet som bör ansvara för att etappmålet följs upp.

Samverkan och utgångspunkter vid genomförande av det första uppdraget

Det första uppdraget ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket inom ramen för verkets uppdrag att samordna en myndighetsgemensam översyn av miljökvalitetsmålen och preciseringsarbetet. Beredningen ska i uppdraget också samverka med myndigheter som har ansvar i miljösystemet.

Utgångspunkten för det första uppdraget ska främst vara de prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155). Hänsyn ska också tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! (den fördjupade utvärderingen 2008).

Redovisning av det första uppdraget

Det första uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2010. Handlingsplanen ska innehålla en konsekvensanalys i enlighet med kommittéförordningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen
(M 2010:04)**

**Dir.
2010:135**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 december 2010

Sammanfattning

Regeringen beslutar om förlängd tid för uppdraget att föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål kan utvecklas i miljömålssystemet. I uppdraget ingår att beredningen ska lämna förslag till etappmål i miljömålssystemet.

Handlingsplanen för strategier ska delredovisas senast den 31 december 2010. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2011.

Förlängd tid för regeringsuppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 juli 2010 har chefen för Miljödepartementet gett en parlamentariskt sammansatt beredning i uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens första uppdrag är att föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas (dir. 2010:74). Enligt direktiven ska handlingsplanen redovisas senast den 31 december 2010.

I samband med att det sker ändringar i miljömålssystemet bör beredningen få tillräcklig tid att analysera förslag till etappmål. Beredningen bör därför, i de fall den bedömer att beslutsunderlaget uppfyller de krav som anges i dess direktiv, lämna förslag till en första uppsättning etappmål i samband med slutredovisningen av sitt första uppdrag.

Handlingsplanen för strategier ska delredovisas senast den 31 december 2010. Det första uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2011.

(Miljödepartementet)

Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen

Generationsmålet

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Generationsmålets innebörd

Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

- ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,
- den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,
- människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,
- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna,
- andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal miljöpåverkan,
- konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

De 16 miljö kvalitetsmålen

Begränsad klimatpåverkan

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

Frisk luft

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

Bara naturlig försurning

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

Giftfri miljö

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

Skyddande ozonskikt

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

Säker strålmiljö

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

Ingen övergödning

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

Levande sjöar och vattendrag

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

Grundvatten av god kvalitet

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

Hav i balans samt levande kust och skärgård

Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en

hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Myllrande våtmarker

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

Levande skogar

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

Ett rikt odlingslandskap

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

Storslagen fjällmiljö

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

God bebyggd miljö

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

Ett rikt växt- och djurliv

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

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Velfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framtidsblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelser i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmöms. [24]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]

Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Landsbygdsdepartementet

Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömallsystemet. [34]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört med överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]