

PM 2004 RVIII (Dnr 303-2149/2004)

Giftfria och resurssnåla kretslopp – redovisning av ett regeringsuppdrag

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 27 augusti 2004; förlängt till 9 september 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Stockholms stad har fått Naturvårdsverkets rapport, Giftfria och resurssnåla kretslopp, för yttrande från Miljödepartementet som är en redovisning av ett regeringsuppdrag.

”Giftfria och resurssnåla kretslopp” är en av tre åtgärdsstrategier som ska vara vägledande i arbetet med att uppnå de femton miljökvalitetsmålen (de två andra strategierna är: effektivare användning av energi och transporter, hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö). Både målen och strategierna har riksdagen beslutat om. Tanken med strategierna är att genom dem sörja för att åtgärder som prioriteras är samordnade och effektiva och helst även sådana att de ger synergieffekter genom att bidra till att uppnå flera miljökvalitetsmål.

Rapporten innehåller flera förslag om hur giftfria och resurssnåla kretslopp ska uppnås och en sammanfattning av finns som *bilaga* till ärendet.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten AB.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig i huvudsak bakom den föreslagna strategin och vill särskilt understryka behovet av bättre system för information om varors innehåll av kemiska ämnen riktad till upphandlare och konsumenter för att möjliggöra miljöanpassade inköp, och som underlag för SCB:s framtagande av nationell substansflödesstatistik, med målet att åstadkomma en avgiftning av kretsloppen. Nämnden vill också betona behovet av att SCB får resurser att bygga upp en nationell materialflödesstatistik

Stockholm Vatten AB välkomnar rapportens genomgång av strategin Giftfria och resurssnåla kretslopp. Som Naturvårdsverket påpekar i rapporten är en av de viktigaste erfarenheterna från den fördjupade miljömålsutvärderingen att två miljökvalitetsmål blir genuint svåra att nå till nästa generation; Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Båda dessa mål kan helt eller delvis hänföras till strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Stockholm Vatten delar Naturvårdsverkets uppfattning att utvecklingen av

åtgärdsstrategin måste ta sin utgångspunkt i arbetet mot dessa två mål, dock utan att tappa helhetssynen för de övriga miljömålen.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till Naturvårdsverkets förslag till utveckling av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Det är särskilt positivt att Naturvårdsverket lyfter fram åtgärder för att miljöanpassa den offentliga upphandlingen. Däremot är kontoret negativt till förslaget att i LOU föreskriva en skyldighet för statliga myndigheter att ställa miljökrav i upphandlingar. I övrigt noterar stadsledningskontoret att flertalet av de redovisade förslagen behöver utredas vidare och förtydligas. Det är därför inte möjligt att med rapporten som underlag göra en samlad bedömning av hur utveckling av strategin skulle påverka stadens verksamheter.

Mina synpunkter

Att veta innehållet i det som produceras blir allt viktigare för att kunna uppnå renare och resurssnålare produktion, användning, återanvändning och hantering av restprodukter dvs, bättre kretsloppshantering. Förutsättningen för att kunna uppnå ekologisk hållbarhet är att farliga och giftiga ämnen inte ackumuleras i kretsloppet. En integrerad produktpolitik som omfattar alla sidor av produktion och kvittblivning med aktörer från alla led i produktens livscykel inklusive den offentliga sektorn är den nödvändiga grunden för att uppnå hållbarhet. Jag är därför mycket positiv till att ett samlat grepp tas för att ta fram en strategi för dessa frågor.

Det bör enligt min uppfattning också i staden tas ett större helhetsgrepp på dessa frågor. Genom stadens nuvarande fackområdesinriktade organisation är ansvaret uppdelat på flera händer. Den samordning av kretsloppsinriktningen som sker idag vilar på miljöprogrammet och upphandling med utgångspunkt i EU:s direktiv.

Stockholms stad har under innevarande mandatperiod fokuserat allt starkare på upphandling som ett verktyg för att förbättra miljön. Jag anser att genom att finslipa och ständigt förbättra upphandlingen kan vi redan idag nå stora framsteg mot bättre kretslopp. Det behövs givetvis ständigt ny information om olika ämnen och deras påverkan på människors hälsa och miljö. Men låt oss använda oss av den information vi har idag – då kommer vi flera steg framåt. På detta område är det viktigt med gemensam kunskap om varors sammansättning. Staten och EU bör avsätta medel för bättre statistik om materialflöden.

Det är viktigt att ansvarsfördelningen och rollerna blir klarare vad gäller avfallsfrågorna. Det är även viktigt att det förs en dialog mellan konsumenter och producenter. Konsumenternas val är ett mycket kraftfullt styrmedel och för att konsumenten skall kunna fatta bra val krävs en väl fungerande konsumentupplysning. Jag stödjer även Stockholm Vatten AB:s behov av ett miljömål för återinföring av fosfor, vilket staden nämnt i tidigare remissvar.

Jag anser också att den integrerade produktpolitiken med fokus på resurssnåla och giftfria kretslopp bör vara en utgångspunkt i det kommande miljöprogrammet.

För mer detaljerad information hänvisar jag till stadens förvaltningars och bolags yttranden.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 2 september 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Upphandlingar är i första hand ett instrument för kommuner att genom affärsmässiga avtal få bästa möjliga valuta för skattemedel. Det är givetvis positivt om det vid upphandlingar finns möjligheter att väga in andra hänsyn, exempelvis olika miljöaspekter. Det är likaså positivt om kunskapsnivåerna höjs när det gäller kemikalienivåer och varors sammansättning.

Men det får inte gå utöver affärsmässigheten. Upphandlingar ska i första hand syfta till att hitta lösningar som anpassade till verkligheten och medborgarnas reella behov, och samtidigt innebär ett effektivt utnyttjande av stadens resurser.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått Naturvårdsverkets rapport „Giftfria och resurssnåla kretslopp, för yttrande från Miljödepartementet som är en redovisning av ett regeringsuppdrag.

”Giftfria och resurssnåla kretslopp” är en av tre åtgärdsstrategier som ska vara vägledande i arbetet med att uppnå de femton miljö kvalitetsmålen (de två andra strategierna är: effektivare användning av energi och transporter, hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö). Både målen och strategierna har riksdagen beslutat om. Tanken med strategierna är att genom dem sörja för att åtgärder som prioriteras är samordnade och effektiva och helst även sådana att de ger synergieffekter genom att bidra till att uppnå flera miljö kvalitetsmål.

Rapporten innehåller flera förslag om hur giftfria och resurssnåla kretslopp ska uppnås och en sammanfattning av finns som bilaga till ärendet.

Hela rapporten finns att ladda ner från naturvårdsverkets web-plats, <http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln/pdf/620-5368-X.pdf>

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten AB.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 31 augusti i 2004 enligt förvaltningens förslag till beslut att

1. i huvudsak ställa sig bakom den föreslagna strategin
2. särskilt understryka behovet av bättre system för information om varors innehåll av kemiska ämnen riktad till upphandlare och konsumenter för att möjliggöra miljöanpassade inköp, och som underlag för SCB:s framtagande av nationell substansflödesstatistik, med målet att åstadkomma en avgiftning av kretsloppen
3. särskilt betona behovet av att SCB får resurser att bygga upp en nationell materialflödesstatistik
4. omedelbart justera beslutet.

Reservation anfördes av ledamöterna *Magnus Hellström* (m), *Johan Steenboff Eriksen* (m) och tjänstgörande ersättaren *Lena Bring* (m) med hänvisning till sitt yrkande att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle besluta, att delvis tillstyrka den föreslagna strategin och att därutöver anförda följande.

Upphandlingar ska i första hand genomföras affärsmässigt för en effektiv och ändamålsenlig användning av skattebetalarnas pengar. Det är givetvis positivt om det vid upphandlingar även går att väga in andra hänsyn, som exempelvis miljöaspekter. Därför är det också positivt om kunskapsnivån höjs när det gäller kemikalienivåer och innehåll, men samtidigt måste upphandlingar resultera i lösningar som är anpassade till verkligheten och medborgarnas reella behov.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande den 17 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Rapporten innehåller flera förslag om hur giftfria och resurssnåla kretslopp ska uppnås. Miljöförvaltningens svar fokuserar på de förslag som har tydligast koppling till förvaltningens

eget arbete – framförallt miljöanpassad upphandling och materialflödesanalys. Genom att kombinera dessa verktyg finns goda möjligheter att åstadkomma en avgiftning av samhällets flöden och att stoppa diffusa utsläpp av potentiellt miljöskadliga ämnen. De förutsätter dock bättre kunskap och information om varors innehåll av kemiska ämnen. Utan sådan kunskap kan inte relevanta krav ställas vid upphandling. Inte heller kommer den föreslagna och välbehövliga materialflödesstatistiken att bli det effektiva prioriteringsunderlag som behövs utan sådan information.

Bakgrund

Genom remiss från Kommunstyrelsen (Dnr 303-2149/2004) har Miljö- och hälsoskyddsnämnden från miljödepartementet fått naturvårdsverkets rapport Giftfria och resurssnåla kretslopp – redovisning av ett regeringsuppdrag. Yttrandet skall vara miljö- och konsumentroteln tillhanda senast 1 september och miljödepartementet senast 9 september.

Rapportens sammanfattning finns i bilaga 1. Hela rapporten finns att ladda ner från naturvårdsverkets web-plats, <http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln/pdf/620-5368-X.pdf>

Remissen

”Regeringen önskar särskilt:

- synpunkter och kommentarer om hur Ni ser på det presenterade materialet generellt,
- en beskrivning av konsekvenser som Ni anser följer med föreslagna åtgärder,
- kommentarer och förslag till åtgärder som Ni anser saknas i underlaget för att bidra till att uppnå giftfria och resurssnåla kretslopp,
- en beskrivning av pågående arbete utöver vad som anges i rapporten för att bidra till att uppnå giftfria och resurssnåla kretslopp.”

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen välkomnar att ett samlat grepp tas kring arbetet med strategiskt arbete för giftfria och resurssnåla kretslopp. Förvaltningens arbete har många beröringspunkter med denna strategi, bl a inom arbetet med miljöanpassad upphandling och med materialflöden. Kommentarererna berör därför huvudsakligen de delar av rapporten som behandlar dessa områden.

Offentlig upphandling

Som påpekas i rapporten är offentlig upphandling ett kraftfullt verktyg för att påverka marknaden i riktning mot hållbar utveckling. Stockholms stad har därför i sitt miljöprogram inkluderat fem delmål som syftar till att miljöanpassa upphandlingen av transporter, vägmaskiner, kemikalier och varor, livsmedel samt energi. För att uppnå dessa mål har miljöförvaltningen i samarbete med stadsledningskontoret inlett ett projekt, finansierat genom stadens kompetensfond, som kommer att pågå till 2006. Projektet kommer att utveckla metoder för hur miljökrav kan ställas vid olika typer av upphandling, och utbilda berörda grupper (upphandlare, fastighetsansvariga, IT-personal, skolkökspersonal etc) i miljöanpassad upphandling. Det är därför glädjande att rapporten betonar vikten av att stärka den offentliga upphandlingen genom tydligare regelverk, långsiktigt arbete och inte minst utbildning. Detta är helt i linje med förvaltningens arbete i nämnda projekt.

Ett problem som har identifierats i arbetet med upphandling av kemikalier och varor – och i andra sammanhang – är att det i allmänhet är okänt för konsumenten/upphandlaren vilka kemikalier som ingår i en vara. Detta gör det svårt att ställa och följa upp miljökrav. Delvis är detta ett pedagogiskt problem då det för den oinsatte är svårt att överblicka kemikalieproblematiken, men då informationen om kemikalier i varor är bristfällig generellt är det svårt även för experter att veta vilka varor som ska väljas. Kemikalieinspektionens Prio-verktyg är en god hjälp, men förutsätter fortfarande i stor utsträckning att man vet vilka ämnen som ingår i den vara man är intresserad av. För att den offentliga upphandlingen ska bli det effektiva verktyg för hållbar utveckling som vi hoppas, krävs därför helt nya informationssystem om varors kemikalieinnehåll. Vi ser med viss förväntan fram emot Kemikalieinspektionens utredning av ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga ämnen som ska redovisas senare i år.

Materialflödesanalys

Det huvudsakliga åtgärdsarbetet på Miljöförvaltningen bedrivs genom tillsyn enligt miljöbalken. I fallet med de diffusa utsläppen från varor och produkter så är dessa otydligt reglerade i miljöbalken, och det är dessutom ofta mer problematiskt att identifiera varifrån utsläppen härrör än när man har att göra med punktutsläpp från verksamheter. Miljöförvaltningen arbetar därför med materialflödesanalyser (eller med ett annat begrepp substansflödesanalyser) som ett verktyg för att kartlägga ämnens flöden och förekomst i staden, och för att kunna prioritera åtgärder mot diffusa källor. Flödena av några ämnen presenteras på <http://www.miljo.stockholm.se/ext/materialfloden/index.htm>.

I arbetet med dessa analyser har förvaltningen sett och framfört behovet av materialflödesstatistik på nationell nivå.

Rapporten diskuterar behovet av nationell materialflödesstatistik utifrån olika syften som kan beskrivas utifrån de tidigare i rapporten presenterade begreppen *dematerialisering*, det vill säga minskad resursanvändning, och *avgiftning*. De flödesmått som diskuteras under rubriken Stora materialflöden (s 46) – TMR (total material requirement), DMI (domestic material input) och DMC (domestic material consumption) – beskriver således flöden på ett sätt som kan kopplas till strategin dematerialisering. Däremot har de litet eller inget värde som mått på huruvida kretsloppen avgiftas. För detta syfte krävs substansflödesanalyser, d v s analyser av enskilda ämnens omsättning.

För att sådana analyser ska vara effektiva beslutsunderlag i miljöarbetet behöver de kunna redovisa de diffusa emissioner som flödena orsakar, inte minst genom användning av varor. Rapporten talar om att handels- och produktionsstatistiken skulle kunna ”vara användbar även inom ramen för strategin om giftfria och resurssnåla kretslopp, framförallt avseende miljöpåverkan, om flödenas mängd, i förslagsvis ton, även angavs” (s 48). Vi anser inte att detta räcker för att få den statistik som behövs för att göra substansflödesanalyser som kan fungera som effektiva beslutsunderlag. Den varustatistik som diskuteras i rapporten fokuserar främst på mängden av olika varor, men ”varornas sammansättning framgår inte (s 48)”. Detta är en kärnfråga, då avgiftning av kretsloppen förutsätter att vi vet vilka varuflöden som orsakar de prioriterade substansflödena. Även här är således Kemikalieinspektionens pågående arbete med system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga ämnen avgörande för att statistiken ska bli meningsfull. Redan nu borde information ur produktregistret kunna användas för att i någon mån kartlägga flödena av ämnen i varor och inte som nu enbart i kemiska produkter. Först med sådan information om varors innehåll, tillsammans med den i rapporten skisserade statistiken om mängden varor som används finns möjlighet att göra kvalificerade beskrivningar av enskilda prioriterade ämnens omsättning i samhället. Om detta kompletteras med emissionsfaktorer kan det hela fungera som det beslutsunderlag som saknas i arbetet med att åtgärda diffusa emissioner. Miljöförvaltningen anser det vara av största vikt att arbetet med att ta fram den statistik som behövs görs i nära samarbete mellan berörda aktörer, främst SCB, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

Det bör också betonas att statistiken bör struktureras på ett sådant sätt att den blir användbar i det lokala tillsynsarbetet, vilket förvaltningen betonat tidigare, se t ex SCB Miljöräkenskaper Rapport 2000:4 bil. 7B. Detta innebär att statistiken bör byggas upp underifrån, med ett bottom-up perspektiv för att få tillräcklig upplösning. Erfarenheter från Naturvårdsverkets forskningsprogram ”Metaller i stad och land” visar att ett sådant perspektiv möjliggör slutsatser som leder till effektiva åtgärder.

Rapporten talar om att bilda ett användarråd bestående av berörda aktörer som ska kunna använda materialflödesstatistik i olika sammanhang. Miljöförvaltningen tycker att det är ett bra förslag och skulle gärna medverka i ett sådant råd med den erfarenhet vi har av materialflödesanalyser. Det är viktigt att klargöra vilken roll detta råd skulle ha, vilket dess mandat och uppgift skulle vara och vilka resurser som skulle finnas för dess arbete. Det är överhuvudtaget viktigt att ansvaret för de i rapporten föreslagna åtgärderna klargörs, och att erforderliga resurser verkligen skjuts till. Sedan flera år har SCB ett uppdrag att ta fram en nationell materialflödesstatistik, men ännu har inga medel skjutits till för att detta ska kunna genomföras.

Miljöförvaltningen anser även att Naturvårdsverket i rapporten intar en alltför passiv attityd gentemot arbetet på europeisk nivå med uppbyggnaden av materialflödesstatistik. Istället för att som rapporten föreslår avvakta den europeiska utvecklingen, borde det betonas att Sverige ska vara drivande i arbetet med att ta fram den materialflödesinformation som krävs för att avgifta kretsloppen.

Sammanfattningsvis vill vi åter betona att kunskapen om varors innehåll av kemiska ämnen är avgörande för om både upphandling och materialflödesanalyser ska vara effektiva verktyg för att avgifta kretsloppen. Utan denna information kan möjligen viss resurseffektivisering och dematerialisering uppnås, men målet giftfri miljö förblir avlägset.

I handläggningen av detta ärende har även Louise Sörme deltagit.

Stockholm Vatten AB:s styrelse beslutade den 26 augusti 2004 att som svar på remiss godkänna och överlämna detta yttrande inklusive bilagor.

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande den 17 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

ÄRENDET

Stockholm Stad har på remiss från Miljödepartementet erhållit Naturvårdsverkets rapport ”Giftfria och resurssnåla kretslopp – redovisning av ett regeringsuppdrag”. Stockholms stad har remitterat rapporten till bl a Stockholm Vatten.

Stockholm Vatten har i sitt remissvar översiktligt kommenterat rapportens fem huvudförslag till åtgärder för att nå strategin, samt vidare kommenterat fortsatt arbete för det avgörande miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* samt under rubriken *God bebyggd miljö*, argumenterat för behovet av ett miljömål för återföring av fosfor.

Bakgrund

”Giftfria och resurssnåla kretslopp” är en av tre åtgärdsstrategier som ska vara vägledande i arbetet med att uppnå de femton miljö kvalitetsmålen (de två andra strategierna är: effektivare användning av energi och transporter, hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö). Både målen och strategierna har riksdagen beslutat om. Tanken med strategierna är att genom dem sörja för att åtgärder som prioriteras är samordnade och effektiva och helst även sådana att de ger synergieffekter genom att bidra till att uppnå flera miljö kvalitetsmål. Naturvårdsverket fick i december 2003 i uppdrag att utveckla denna strategi så att resultatet kan utnyttjas i arbetet med den planerade miljömåls-propositionen 2005.

Stockholm Vattens överväganden och synpunkter – Allmänt.

Stockholm Vatten välkomnar rapportens genomgång av strategin Giftfria och resurssnåla kretslopp

Som Naturvårdsverket påpekar i rapporten är en av de viktigaste erfarenheterna från den fördjupade miljömålsutvärderingen att två miljö kvalitetsmål blir genuint svåra att nå till nästa generation; Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Det beror inte minst på att åtgärderna kräver medverkan från många aktörer och förutsätter internationell samsyn. Båda dessa mål kan helt eller delvis hänföras till strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Stockholm Vatten delar Naturvårdsverkets uppfattning att utvecklingen av åtgärdsstrategin måste ta sin utgångspunkt i arbetet mot dessa två mål, dock utan att tappa helhetssynen för de övriga miljömålen.

- Utveckla och använd styrmedel som bidrar till flera mål

Stockholm Vatten tillstyrker Naturvårdsverkets åtgärdsförslag under rubriken ”*Utveckla och använd styrmedel som bidrar till flera mål*” men anser samtidigt att åtgärdsförslagen behöver förtydligas vad gäller vilka lagar som borde ses över samt hur samordningen av regler ska stärkas. Stockholm

Vatten anser att kemikalielagstiftningen inom EU (REACH), inom Ramdirektivet för vatten och den nationella lagstiftningen – behöver stärkas avsevärt, se även specifika synpunkter angående miljömålet Giftfri miljö.

Vidare vill Stockholm Vatten lyfta fram Naturvårdsverkets förslag om att stärka förutsättningarna att kunna använda sig av miljökrav i den offentliga upphandlingen, bland annat genom en skyldighet för myndigheter att ställa relevanta miljökrav. Insatser behövs även för att ta fram en nationell åtgärdsplan, långsiktigt stöd till Miljöstyrningsrådet och Nämnden för Offentlig Upphandling samt främja miljöanpassning av de statliga ramavtalen.

Stärkta förutsättningar att kunna ställa miljökrav inom den offentliga sektorn ger starka marknadsincitament för utveckling av de företag som snabbt kan anpassa sig till nya krav. Detta sker samtidigt som belastningen på miljön av icke önskvärda ämnen då blir allt mindre, inte minst i det inkommande avloppsvattnet till våra avloppsreningsverk.

- Ökad samsyn genom samverkan och samordning

Stockholm Vatten tillstyrker Naturvårdsverkets åtgärdsförslag under rubriken *"Ökad samsyn genom samverkan och samordning"* men efterlyser samtidigt en diskussion om tydliga ansvar och befogenheter inom de olika områden där samverkan föreslås.

- Breddad kunskapsbas är en förutsättning

Stockholm Vatten tillstyrker Naturvårdsverkets åtgärdsförslag under rubriken *"Breddad kunskapsbas är en förutsättning"* inte minst genom insatser för förändrade konsumtions- och produktionsmönster i samhället. För avloppsreningsverken är detta av speciellt stort intresse då en större del av de icke önskade ämnena idag kommer till reningsverken har sitt ursprung i de produkter och varor som används av allmänhet och service, snarare än från traditionella industriutsläpp. Även för vattentäkter finns en långsiktig koppling mellan vilka produkter som används inom avrinningsområdet och kvaliteten på vattentäkten. För vissa vattentäkter i Sverige kan man redan idag koppla användning av produkter och varor i närområdet och problem med vattenkvaliteten i vattentäkter.

- Avvakta krav från EU på ny materialflödesstatistik, men förbättra befintlig

Stockholm Vatten tillstyrker Naturvårdsverkets åtgärdsförslag under rubriken *"Avvakta krav från EU på ny materialflödesstatistik, men förbättra befintlig"*, av särskilt intresse är att produktregistret och utsläppsstatistiken förbättras inom ramen för Kemikalie-inspektionens och Naturvårdsverkets löpande arbete.

- Vidareutveckla delmål om avfall redan nu

Stockholm Vatten tillstyrker Naturvårdsverkets åtgärdsförslag under rubriken *"Vidareutveckla delmål om avfall redan nu"*. Stockholm Vatten vill framhålla att Miljömålen har stor betydelse för drivkraften i miljöarbetet. För att kunna nå längre vad gäller återföring av fosfor från avlopp så är det nödvändigt att inom en snar framtid ta fram miljömål för detta område. Ett sådant mål bör läggas under "God bebyggd miljö" och inte under den Nationella avfallsplanen. Stockholm Vatten ser fosfor och slammet som en resurs att återanvända och inte som ett avfall.

För miljömål rörande återföring av fosfor ur avlopp åberopar Stockholm Vatten de i "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp" lagda förslagen till miljömål inklusive bolagets synpunkter gällande förtydliganden.

Specifika Kommentarer till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*

Inledning

En av de viktigaste erfarenheterna från den fördjupade miljömålsutvärderingen är att två miljö kvalitetsmål blir genuint svåra att nå till nästa generation; Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Det beror inte minst på att åtgärderna kräver medverkan från många aktörer och förutsätter internationell samsyn. Båda dessa mål kan helt eller delvis hänföras till strategin för

giftfria och resurssnåla kretslopp. Utvecklingen av åtgärdsstrategin måste ta sin utgångspunkt i arbetet mot dessa två mål, dock utan att tappa helhetssynen för de övriga miljömålen.

Miljömålet Giftfri miljö kommer att vara svårt att nå och är dessutom ett av de viktigaste miljömålen för VA-branschen. Det är därför av stor vikt att en rad tidsatta åtgärder och aktiviteter genomförs de närmaste åren.

Sveriges möjligheter att begränsa miljöpåverkan från kemikalier är starkt beroende av hur EU:s kemikaliepolitik utformas. Stockholm Vatten har därför sett det som viktigt att tillsammans med branschorganisationen Svenskt Vatten, på Europainivå driva frågan om vikten att minska kemikalieflödet samt sortera kemikalier vid källan – och i en framtid undvika att leda kemikalierna till reningsverk. Genom att Stockholm Vatten och Svenskt Vatten drev frågan om kemikalier antog den Europeiska vattenbolagsorganisationen, EUREAU (vars medlemmar försörjer över 400 miljoner Européer med vatten- och avloppstjänster) ett policydokument under våren 2003, som trycker på vikten av att sortera kemikalier vid källan och inte leda dem till reningsverken. DG-Miljö vid EU-kommissionen har sett denna strategi som en viktig pusselbit i det uthålliga kemikaliarbetet och arrangerade därför tillsammans med Eureau en workshop i ämnet under sommaren 2003. Stockholm Vatten och Svenskt Vatten har också varit ansvariga för att arbeta fram EUREAU:s remissynpunkter på REACH, samt driva EUREAU:s kemikaliarbete inom Ramdirektivet för Vatten och dess expertgrupp (Expert Advisory Forum).

Reningsverken ligger längst ned i det urbana avrinningsområdet och har alltid varit helt beroende av hur vattnet använts uppströms reningsverket. Arbetet med att minska och sortera bort kemikalier har därför under många år bedrivits i samarbete med industrier och lokala miljömyndigheter genom såväl anslutningsavtal som lagstiftning. Stora insatser har också gjorts vad gäller information och förändring av attityder och beteenden hos hushåll. Ofta har detta arbete genomförts tillsammans med bransch- och miljöorganisationer samt med lokala och nationella miljömyndigheter.

Stockholm Vatten har under en rad år i sitt miljöarbete använt principerna *Förorenaren betalar*, *Sortera vid källan*, *Substitutionsprincipen* och *Försiktighetsprincipen*. I detta arbete har många svenska kommuner, organisationer och företag deltagit. Genom arbetet har också en rad föreningar i slam och i utgående avloppsvatten minskat de senaste åren.

Det finns flera viktiga skäl till att reningsverken inte heller i en framtid kommer att kunna ta emot miljöstörande kemikalier utan att sortering av kemikalier redan vid källan kommer att vara den framgångsrika strategin för miljömålet Giftfri miljö:

- *Skydda reningsverket.* Hjärtat i reningsprocessen är en biologisk process bestående av naturligt förekommande bakterier. De kan lätt slås ut av miljöstörande kemikalier och ex reningsprocessen för kväve kan då vara utslagen i månader. Reningsprocesser kan utvecklas och bakterierna kan tränas till att bryta ned lite mer svårnedbrytbara ämnen men dessa ämnen kommer även i framtiden att gå vidare till slammet eller recipienten. Cocktailblandningar, dvs en rad miljöstörande ämnen som kommer från olika källor gör arbetet än besvärligare för bakterierna.
- *Skydda recipienten.* När de miljöstörande ämnena väl kommer till reningsverken föreligger de i allmänhet i så utspädd form att någon effektiv rening av sådana ämnen aldrig kan förväntas. På sikt kommer recipienten därför att alltid ta emot de största mängderna miljöstörande ämnen. Därför kommer den miljö- och energimässigt mest fördelaktiga lösningen också i framtiden att vara sortering vid källan istället för end-of-pipe rening vid det kommunala reningsverket
- *Skydda kretsloppet.* De föroreningar som ej kan brytas ned men som avskiljs, dvs ej går vidare till atmosfären eller till recipienten, hamnar i slammet. Om slammets näringsämnen ska kunna användas i ett kretslopp ska de miljöstörande ämnena i slammet självfallet förekomma i mycket låga koncentrationer. Här kan tekniken för omhändertagande av slam komma att utvecklas men de utvecklingsspår som idag står till förfogande skulle göra det möjligt att endast återföra fosfor medan kväve, humus med flera ämnen ej kan återvinnas.
- *Skydda personalen.* Arbetsmiljön i ett reningsverk beror till stor del på de ämnen som kommer med det inkommande avloppsvattnet. Lättflyktiga ämnen i inkommande avloppsvatten kan lätt skapa både akuta och långsiktiga arbetsmiljöproblem vid ett reningsverk.

Flera av ovan angivna skäl finns också angivna i artikel 11 i Avloppsvattendirektivet (91/271/EEC) – med det explicita syftet att skydda reningsverken, recipienten, slammet och arbetsmiljön.

Pågående åtgärder och förslag till ytterligare åtgärder

Miljömålsrådet prioriterar i sin rapport om miljömålet ”Giftfri Miljö” följande åtta förslag för att minska de diffusa utsläppen av miljögifter:

<ul style="list-style-type: none"> • Regeringen driver inom EU att alla ämnen som omfattas av EU:s nya kemikalier regler (REACH) registreras senast år 2010, och att kunskapskraven är tillräckligt omfattande, med testkrav som kan identifiera särskilt farliga ämnen. • Regeringen driver inom EU att kraven i REACH ställs även för produkter med andra regler, t.ex. läkemedel. • Regeringen verkar för att en tidsgräns införs, förslagsvis till år 2010, för tillståndsprövning inom REACH av ämnen med kända särskilt farliga egenskaper, samt att tillstånden blir tidsbegränsade och ger ett kraftfullt skydd för hälsa och miljö. • Regeringen verkar för att tillståndsprövningarna även omfattar hormonstörande och kraftigt allergi-framkallande ämnen, samt också nya ämnen som omfattas av kriterierna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regeringen verkar för att försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen kommer till uttryck i EU:s kemikalier regler samt att verksamhetsutövarens ansvar tydliggörs i REACH. • Regeringen verkar för fortsatta regleringar enligt delmål 3, Giftfri miljö, inom växtskyddsmedelsdirektivet och begränsningsdirektivet, så länge dessa gäller. • Regeringen visar genom en utredning hur ett informationssystem för kemiska ämnen i varor bäst kan utformas på EU-nivå. • Regeringen fastställer handlingsprogrammet i dess helhet för användningen av kemiska bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen.
---	---

Stockholm Vatten tillstyrker alla förslagen. Bolaget anser förslagen vara helt nödvändiga för att det ska vara möjligt att i en framtid nå miljö kvalitetsmålet ”Giftfri Miljö”. Stockholm Vatten anser dessutom att det är nödvändigt att regeringen verkar för att användning och försäljning av de prioriterade farliga ämnen och ämnesgrupper som behandlas under artikel 16 i Ramdirektivet för vatten, utfasas inom maximalt 10 år.

Specifika kommentarer till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*

Inledning

Under 2002 så avrapporterade Naturvårdsverket sitt regeringsuppdrag ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp” till Miljödepartementet. I sitt remissvar instämde Stockholm Vatten i huvudsak i de visioner, mål, strategier och förslag till åtgärder som redovisades i rapporten. Stockholm Vatten önskade dock vissa förtydliganden vad gäller rapportens förslag till långsiktiga mål och delmål.

Som långsiktigt mål föreslogs i rapporten ”Näringen i avlopp återförs till mark, där näringen behövs, utan risk för hälsa och miljö.”

Som delmål föreslogs ”2015 ska minst 60% av fosfor i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark”

Som en del i strategin för att nå det långsiktiga målet preciserades tre inriktningar som avgörande för möjligheten att nå målet.

1. Ökad återföring av fosfor och andra näringsämnen från avlopp.
2. Minskad mängd tillförda föroreningar till åkermark och avlopp.
3. Minskad risk för smittspridning.

I sitt remissvar tillstyrkte Stockholm Vatten nämnda mål och strategier men ville samtidigt framhålla följande:

- Det är viktigt att framhålla att återföringsmålet är ett gemensamt ansvar för samhället i stort och inte ett mål speciellt för VA-branschen. Man bör vara medveten om att konventionella vattenburna system kan ge en långtgående återföring av fosfor men en mer begränsad återföring av andra näringsämnen som t.ex. kväve.
- Uttrycken ”mark, där näringen behövs” och ”produktiv mark” behöver definieras på ett tydligare sätt.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 25 augusti 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Ärendet

”Giftfria och resurssnåla kretslopp” är en av tre prioriterade åtgärdsstrategier för att nå de femton nationella miljö kvalitetsmålen. I den remitterade rapporten har Naturvårdsverket gjort en analys av dagens arbete med giftfria och resurssnåla kretslopp och lämnat förslag till hur strategin skulle kunna utvecklas.

De förslag som redovisas i rapporten berör till stor del ökad samordning och samverkan mellan myndigheter, forskare och näringsliv samt olika sätt att öka kunskapen om giftfria och resurssnåla kretslopp. Därutöver pekar Naturvårdsverket på ett antal ekonomiska och juridiska styrmedel som bör utredas vidare. Bland annat lyfter man fram behovet av att utveckla miljökraven vid offentlig upphandling.

Enligt Miljödepartementet kommer rapporten tillsammans med remissvaren att vara ett av flera underlag till regeringens kommande proposition om miljömål och åtgärdsstrategier.

Stadsledningskontorets synpunkter

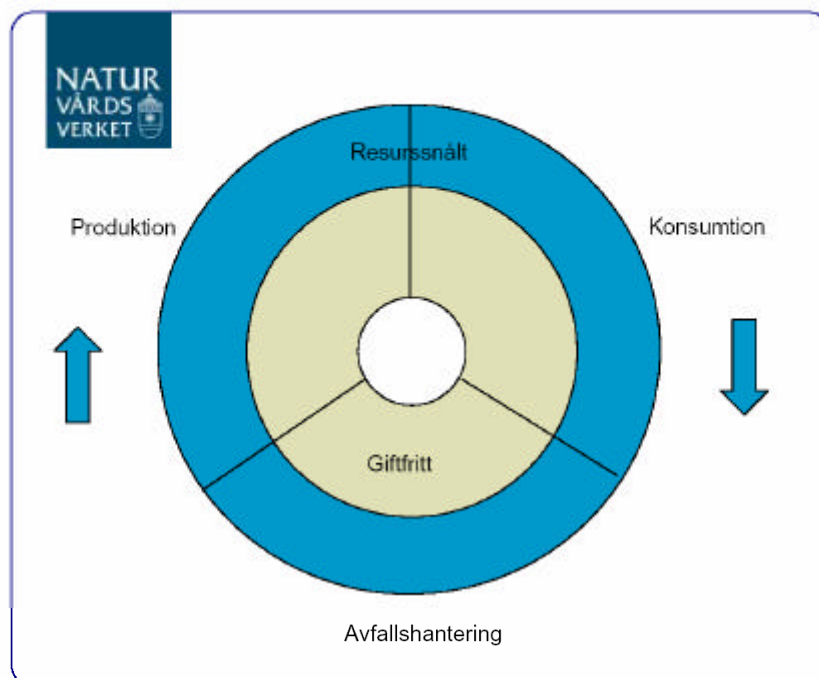
Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positivt till Naturvårdsverkets förslag till utveckling av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Arbetet inom denna strategi har stor betydelse för möjligheten att uppnå flera av de femton nationella miljömålen och det är väsentligt med en fortlöpande utveckling och effektivisering av arbetet.

Det är särskilt positivt att Naturvårdsverket lyfter fram åtgärder för att miljöanpassa den offentliga upphandlingen. Kontoret upplever att det idag saknas en nationell drivkraft inom detta område och det är angeläget med en tydligare rollfördelning mellan berörda myndigheter och en nationell satsning för att öka miljökunskapen inom upphandlarkåren. Kontoret ser också ett behov av ökad nationell samordning och en viss grad av standardisering när det gäller vilka krav som är lämpliga och möjliga att ställa i en miljöanpassad upphandling. Däremot är kontoret negativt till förslaget att i LOU föreskriva en skyldighet för statliga myndigheter att ställa miljökrav i upphandlingar.

Kontoret kan sammanfattningsvis konstatera att Naturvårdsverkets förslag inom detta område ligger väl i linje med Stockholms stads pågående projekt för miljöanpassad upphandling.

Vidare vill stadsledningskontoret framhålla behovet av att öka och bredda kunskapen om hur produktions- och konsumtionsmönstren påverkar möjligheten att uppnå resurssnåla och giftfria kretslopp. Kontoret delar Naturvårdsverkets bedömning att forskning och utbildning är en förutsättning för att utvecklingen inom området ska kunna bli gynnsam. En viktig åtgärd för att öka kunskapen är vidare att förbättra den nationella materialflödesstatistiken om framför allt kemiska ämnen. Ett motsvarande arbete pågår inom Stockholms stad genom miljö- och hälsoskyddsnämndens så kallade materialflödesanalyser.

I övrigt noterar stadsledningskontoret att flertalet av de redovisade förslagen behöver utredas vidare och förtydligas. Det är därför inte möjligt att med rapporten som underlag göra en samlad bedömning av hur utveckling av strategin skulle påverka stadens verksamheter.



Giffria och resurssnåla kretslopp

- redovisning av ett regeringsuppdrag

Rapport 5368 · april 2004

Förord

I propositionen "Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (2002/03:117)" aviseras att Naturvårdsverket bör ges huvudansvaret för samordning och utveckling av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp och att regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att återkomma med förslag på hur strategin kan utvecklas ytterligare. Riksdagen har hösten 2003 ställt sig bakom propositionen och dess innehåll.

Naturvårdsverket har av regeringen den 18 december 2003 fått i uppdrag att föreslå hur kretsloppsstrategin kan utvecklas ytterligare. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 april 2004.

Denna rapport utgör Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget att utveckla kretsloppsstrategin ytterligare. Rapportens huvudsyfte är att kunna utgöra underlag för regeringens miljömålsproposition år 2005.

Rapport 5368 har utarbetats av Sverker Högberg, Simon Lundeberg, Karin Öberg och Erik Westin, projektledare.

Stockholm i april 2004
Naturvårdsverket

Sammanfattning och slutsatser

Ökad samsyn mellan aktörer och ökad samordning mellan processer ger bättre effektivitet i arbetet att uppnå miljökvalitetsmålen. Styrmedel som ger synergieffekter på flera av miljömålen behöver utvecklas och användas mer. Breddad kunskapsbas är en förutsättning för att nå giftfria och resurssnåla kretslopp.

”Giftfria och resurssnåla kretslopp” är en av tre åtgärdsstrategier som ska vara vägledande i arbetet med att uppnå de femton miljökvalitetsmålen. Både målen och strategierna har riksdagen beslutat om. Tanken med strategierna är att genom dem söja för att åtgärder som prioriteras är samordnade och effektiva och helst även sådana att de ger synergieffekter genom att bidra till att uppnå flera miljökvalitetsmål. Naturvårdsverket fick i december 2003 i uppdrag att på drygt tre månader utveckla denna strategi så att resultatet kan utnyttjas i arbetet med den planerade miljömålspropositionen 2005.

Redovisningen har inriktats mot att förbättra förutsättningarna, så att åtgärdsförslag lättare kan prövas och vägas mot varandra. Naturvårdsverket avstår ifrån att bedöma åtgärdsförslag som framkommit i den fördjupade utvärderingen av berörda miljökvalitetsmål.

Strategin behöver ständigt utvecklas

Området giftfria och resurssnåla kretslopp täcker helt eller delvis flera andra befintliga nationella, nordiska, europeiska och globala strategier för hållbar utveckling, för utveckling av miljödimensionen och för utveckling av klimat-, produkt-, kemikalie- och avfallspolitiken. Naturvårdsverket anser därför att åtgärdsstrategin ständigt behöver utvecklas och anpassas till omvärldsförändringar nationellt, inom EU och globalt.

Strategin bör också bli vägledande för svenska initiativ och insatser nationellt och inom EU. Genom sin nya roll att samordna arbetet, avser Naturvårdsverket att utveckla strategin vidare.

Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan är viktigast

En av de viktigaste erfarenheterna från den fördjupade miljömålsutvärderingen är att två miljökvalitetsmål blir genuint svåra att nå till nästa generation; Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Det beror inte minst på att åtgärderna kräver medverkan från många aktörer och förutsätter internationell samsyn. Båda dessa mål kan helt eller delvis hänföras till strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Naturvårdsverket anser därför att utvecklingen av åtgärdsstrategin måste ta sin utgångspunkt i arbetet mot dessa två mål, utan att förlora helhetssynen över alla berörda mål.

Utveckla och använd styrmedel som bidrar till flera mål

En viktig del i det strategiska arbetet för giftfria och resurssnåla kretslopp är att stärka styrmedel som ger synergieffekter på flera av miljömålen, i synnerhet Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. Naturvårdsverket lyfter fram några viktiga styrmedel, där staten har en möjlighet att påverka. Exempel på hur dessa kan utvecklas och användas mer ges;

- verka för att lagstiftningen utvecklas och koordineras,
- vägleda om hur hänsynsreglerna i miljöbalken kan användas,
- samordna regler avseende en giftfriare miljö,
- stärka förutsättningar för den offentliga upphandlingen, bland annat genom en skyldighet för myndigheter att ställa relevanta miljökrav, en nationell åtgärdsplan, långsiktigt stöd till Miljöstyrningsrådet och Nämnden för Offentlig Upphandling samt främja miljöanpassning av de statliga ramavtalen,
- utreda möjligheter för ökad användning av ekonomiska styrmedel på produkter och processer,
- underlätta utveckling och användning av verktyg, såsom miljöanpassad produktutveckling och miljöledningssystem
- förbättra informationsflödet av miljöaspekter längs produktkedjan.

Ökad samsyn genom samverkan och samordning

Det behövs ytterligare insatser för att åtgärder som vidtas inom ramen för giftfria och resurssnåla kretslopp ska kunna bli samordnade och effektiva och ge synergieffekter genom att bidra till flera mål. I redovisningen presenteras flera idéer över hur samverkan mellan olika grupper av aktörer och samordning mellan olika processer kan utvecklas:

- krav i regeringens uppdragsbeställningar på att åtgärdsförslag ska konsekvensbedömas även mot närliggande miljömål kan öka förutsättningarna för att åtgärder som ger synergieffekter också prioriteras,
- samverkan mellan berörda miljömåls-, sektors- och forskningsfinansierande myndigheter kan öka så att förutsättningarna att finna synergieffekter ökar,
- samverkan mellan näringsliv, forskare och myndigheter avseende produktpolitiken kan fördjupas,
- den nationella avfallsplanen och den fördjupade utvärderingen av delmål för avfall, två nya strategiska instrument inom avfallspolitiken, kan ges samverkande roller istället för överlappande roller,

Naturvårdsverket har även en ny roll att samordna arbetet inom ramen för strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

I arbetet med detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket haft samråd med en rad myndigheter. Gensvaret har varit stort och myndigheterna har överlag ställt sig spontant positiva både till Naturvårdsverkets samordnande roll och till förslagen om närmare

samarbete. Naturvårdsverket har också inhämtat synpunkter från delar av näringslivet på arbetet med giftfria och resurssnåla kretslopp och även här fått positivt gensvar avseende närmare samverkan.

Breddad kunskapsbas är en förutsättning

Forskning, kunskapsutveckling och utbildning blir mycket viktiga verktyg i strategin. Inte minst gäller det de miljökvalitetsmål som bedöms särskilt svåra att nå, och som förutsätter många samordnade insatser av många aktörer inte minst genom förändrade konsumtions- och produktionsmönster i samhället. Naturvårdsverket presenterar här flera utvecklingsbara idéer;

- att kunskapsbasen för att utveckla kretsloppsstrategin förstärks bland annat genom särskilda och samordnade satsningar på samhällsvetenskaplig och tvärvetenskaplig forskning och på genomförandeforskning,
- att samordningen av forskningen och kunskapsutvecklingen inom området mellan myndigheterna och med den privata avnämarsidan förstärks,
- att forskningssamverkan och kunskapsutbytet med andra länder framförallt inom EU utvecklas,
- att miljöundervisningen i utbildningen stärks bland annat genom att göras mer tvärvetenskaplig och inriktad mot hållbarhet.

Idéerna syftar sammantaget till en ökad nationell och internationell samverkan och kraftsamling för att ta fram och implementera central kunskap för ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp. I ett första steg kommer Naturvårdsverket den 1 november i år att redovisa ett regeringsuppdrag att initiera samarbete inom kretslopps- och avfallsforskning med andra finansiärer och med branschen samt att presentera ett nationellt program för kretslopps- och avfallsforskning.

Avvakta krav från EU på ny materialflödesstatistik, men förbättra befintlig

Överlag är behovet av ytterligare kunskap stort om vilka materialflöden som är samhälls-ekonomiskt relevanta att följa. Samtidigt pågår arbeten inom EU med att konkretisera mål och identifiera flöden, vilka kommer få direkt betydelse för vilken ytterligare materialflödesstatistik som bör eller måste byggas upp i Sverige. Det finns därför skäl att invänta resultaten av dessa arbeten innan vi nationellt tar slutlig ställning till uppbyggnad av ytterligare basstatistik. Däremot bör befintlig statistik förbättras nu så att den kan utnyttjas för materialflödesändamål genom att;

- industri- och handelsstatistiken utvecklas genom ett uppdrag till SCB,
- ett användarråd skapas,
- produktregistret och utsläppsstatistiken förbättras inom ramen för Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets löpande arbete.

Vidareutveckla delmål om avfall redan nu

Naturvårdsverket har undersökt hur dagens delmål inom avfallsområdet kan kompletteras med ytterligare delmål för en ökad materialåtervinning. Naturvårdsverket föreslår i samråd med Boverket att delmål 5 om halverad deponering och minskade avfallsmängder i God bebyggd miljö vidareutvecklas redan under 2004 i syfte att bli ett övergripande delmål för ökad resurshushållning och minskad miljöpåverkan. En möjlig utgångspunkt för delmålsformulering skulle kunna vara att "Senast år 2015 skall den resurs som avfallet utgör tas tillvara samtidigt som påverkan på och risker för miljö och hälsa minimeras".

Förslaget behöver dock övervägas ytterligare. Naturvårdsverket föreslår i samråd med Boverket att övriga avfallsrelaterade delmål flyttas över från miljömålssystemet till den nationella avfallsplanen i samband med nästa översyn av miljökvalitetsmålen.