Handläggare: Per Owe Molander
Telefon: 08-508 28 918

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2011-08-30 p 32

Miljömålsberedningens betänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport Miljömålen på ny grund (rapport 6420)

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 001233/2011

Förvaltningens förslag till beslut

1. Tillstyrka remissen med de synpunkter som anförs i detta tjänsteutlåtande.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningsdirektör

Ulf Mohlander
Enhetschef

Sammanfattning

Det svenska miljömålssystemet har setts över och reviderats. I denna remiss föreslår miljömålsberedningen i sitt betänkande vissa etappmål inom områdena: *luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald.* Etappmålens uppgift är att konkretisera den samhällsomställning som behöver ske för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås.

Remissen omfattar även Naturvårdverkets rapport ”Miljömålen på ny grund” som innehåller förslag till nya preciseringar till miljökvalitetsmålen samt utökad årlig redovisning av miljökvalitetsmålen. Förslagen och bedömningarna har tagits fram av målansvariga myndigheter i samverkan med övriga myndigheter som har en roll i miljömålssystemet.

Miljöförvaltningen anser att de föreslagna etappmålen i huvudsak är relevanta och ambitiösa. Enligt förvaltningens mening borde dock miljömålsberedningens betänkande

och förlagen till preciseringar i naturvårdsverkets rapport ha samordnats och synkroniserats bättre innan förslaget sänts ut på remiss. Det finns en otydlighet både vad gäller utformning, struktur och logik vad gäller förhållandet mellan preciseringarna och etappmålen som bör rättas till.

Bakgrund

Miljödepartementet har remitterat ”Miljömålsberedningens betänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport Miljömålen på ny grund (rapport 6420)”, till 159 remissinstanser varav 25 är kommuner. Departementets remisstid är till den 26 september 2011. Kommunstyrelsen har bett miljö- och hälsoskyddsnämnden lämna synpunkter på remissen senast 31 augusti 2011. Övriga remissinstanser inom staden är trafik- och renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB och Stockholm Vatten AB.

Miljödepartementet efterfrågar såväl synpunkter på förslagens miljömässiga som samhällsekonomiska aspekter.

Ärendet

I enlighet med regeringens proposition (SOU 2009/10:155) ”Svenska miljömål- för ett effektivare miljöarbete” har miljömålssystemet setts över och reviderats. Förändringen består bl.a. av en övergång från delmål till etappmål. Etappmålens uppgift är att konkretisera den samhällsomställning 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.

Miljömålsberedningen lyfter även fram sex aspekter av central betydelse för svensk miljöpolitik som utgör en utgångspunkter i arbete med att ta fram strategier för miljöarbetet.

- ekosystemansatsen[1] som utgångspunkt,
- konsumtionens betydelse för miljön,
- resurseffektivisering berör alla miljökvalitetsmål,
- Sveriges rådighet över måluppfyllelsen,
- harmoniseringen av europeisk miljöpolitik,

[1] Ekosystemansatsen är en strategi för en vetenskapsbaserad, adaptiv och integrerad skötsel av 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.

- miljöpolitikens styrning i lager på lager.

Remissen omfattar:

Miljömålsberedningens betänkande

Regeringen har tillkallat en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen, som fick i uppdrag att lämna förslag till en första uppsättning etappmål. Miljömålsberedningen har i sitt andra delbetänkande identifierat vilka områden som det i dag finns tillräckligt underlag med rimliga konsekvensbedömningar för att föreslå etappmål. Beredningen föreslår vissa etappmål inom områdena: *luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald.*

Naturvårdsverkets rapport, Miljömålen på ny grund

Regeringen har gett Naturvårdverket i uppdrag att göra en samlad översyn av och lämna förslag på nya preciseringar av miljökvalitetsmålen. Enligt uppdraget bör bl.a. preciseringarna vara utformade på ett enhetligt sätt för de 16 miljökvalitetsmålen.

I uppdraget ingår också att redovisa en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2012 och en utökad årlig redovisning 2011 utifrån den nya bedömningsgrunden. Denna del ingår inte i den föreliggande remissen.

Naturvårdsverkets rapport är en delrapport inom detta uppdrag. Förslagen och bedömningarna har tagits fram av målansvariga myndigheter i samverkan med övriga myndigheter som har en roll i miljömålssystemet.

Miljömålsberedningens betänkande och Naturvårdsverkets rapport återfinns under följande länkar:
http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/52/32/c4a15816.pdf
www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6433-4.pdf

Förvaltningens synpunkter och förslag

Nedan lämnas först synpunkter på Naturvårdsverkets rapport om preciseringarna. Rapporten som är på drygt 450 sidor är mycket omfångsrik och förvaltningen har inte i detalj tagit ställning till de enskilda preciseringarna utan lämnar generella synpunkter på förslagets utformning och roll i miljömålsystemet. I bilaga 1 till tjänsteutlåtandet redovisas ett utdrag ur rapporten med förslag till reviderade preciseringar samt nuvarande preciseringar.

Därefter lämnas mer detaljerade synpunkter på Miljömålsberedningen förslag till etappmål och utredningsförslag i de fall förvaltningen anser att det finns skäl att kommentera dessa.

Övergripande synpunkter

Det samlade remissmaterialet är mycket omfattande och ger i flera avseenden ett ofärdigt intryck. Förslaget hade tjänat på en ytterligare bearbetning och synkronisering mellan Miljömålsberedningens betänkande och Naturvårdsverkets rapport till en mer sammanhållen och överblickbar produkt. En förklaring till detta synes vara att dokumenten arbetats fram parallellt, med samma leveransdatum, och att de inblandade parterna inte fått tillräcklig med tid att samordna sitt arbete.

Miljömålsberedningens förlag till etappmål täcker endast in en liten del av de tidigare delmålen och det finns anledning att befara att det kommer att ta mycket lång tid innan miljömålsystemet har kompletterats med konkreta etappmål som täcker in alla delar av miljökvalitetsmålen.

Även om de etappmål som föreslås är relevanta och framstår i sin andemening som ambitiösa hade det varit önskvärd med en tydligare koppling till de föreslagna preciseringarna av miljömålen samt en högre grad av konkretion för att göra dem mer åtgärdsinriktade och operativa. Etappmålen är i flera fall allmänt hållna t.ex. av karaktären ”Sverige ska bidra till att beslut fattas …” vilket kommer att försvåra uppföljningen av målen. Det gör det också svårt att bedöma vilka de praktiska och resursmässiga konsekvenserna blir för kommunerna i allmänhet och för Stockholm stad.

Synpunkter på Naturvårdsverkets rapport ”Miljömålen på ny grund” med förslag till reviderade preciseringar av miljökvalitetsmålen

Med ändringarna i miljömålsstrukturen har också miljökvalitetsmålens definitioner setts över och de har i flera fall blivit mer omfattande än tidigare. Översynen har letts av Naturvårdsverket i samverkan med övriga målansvariga myndigheter. I och med att delmålen ersätts med etappmål menar Naturvårdsverket att preciseringarna får en viktigare roll i det nya systemet och att målen bör följas upp utifrån dessa.

Förvaltningen anser att det finns en otydlighet både vad gäller utformning, struktur och logik vad gäller förhållandet mellan preciseringarna och etappmålen som bör rättas till. Preciseringarna ska enligt Naturvårdsverket förtydliga vad miljökvalitetsmålen innebär och vad som behövs för att målet ska anses uppnått. I uppdraget till Naturvårdsverket angavs också att preciseringarna borde vara utformade på ett enhetligt sätt.

Förvaltningen tolkar uppdraget som att preciseringarna i första hand ska konkretisera det önskade tillståndet samt vilken påverkan och vilka effekter som kan accepteras. Så är också fallet för några av preciseringarna, t ex Begränsad klimatpåverkan, Skyddande ozonskikt och Ingen övergödning som är korta, tydliga och fokuserade på vad som ska uppnås. Andra mål, t.ex. Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag samt Myllrande våtmarker har ett flertal preciseringar som beskriver hur målen ska nås (läs åtgärder) och som är av den karaktären att de skulle kunna ingå i etappmål. För ungefär hälften av målen finns dessutom omfattande förtydliganden med underrubriken

”Innebörd/förtydligande” som enligt läsanvisningen inte ingår i preciseringarna, vilket ytterligare försvårar begripligheten av systemet.

Avsaknaden av enhetlig struktur i målens preciseringar och den oklara rollen de enligt förvaltningens mening har i förhållande till etappmålen gör att det finns svårigheter i att se den logik som avses i miljömålssystemet. Förvaltningen anser att det föreliggande förslaget till preciseringar bör omarbetas så att strukturen blir tydlig med gemensamma benämningar/rubrik, t.ex. Tillstånd. Påverkan, Exponering, Effekt, Kunskapsuppbyggnad. Åtgärder bör så lång möjligt förbehållas etappmålen där dessa ska konsekvensbedömas innan de beslutas. Om specifika åtgärder ändå ska finnas med i preciseringarna anser förvaltningen att dessa också måste konsekvensbedömas. Det är av särskilt intresse för kommunerna att det tydligt framgår vilka resurser åtgärderna kommer att medföra samt vilka aktörer som ska stå för dessa.

Synpunkter på Miljömålsberedningens förslag till etappmål och utredningsförslag i betänkandet ”Etappmål i miljömålsystemet”

Luftföroreningar

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

7.4.1 Etappmål om begränsade utsläpp av gränsöverskridande luftföroreningar i Europa

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.

Miljöförvaltningen håller med miljömålsberedningen att det krävs minskad import av luftföroreningar. Utsläppen bör i första hand begränsas av ozonbildande ämnen d v s kväveoxider och flyktiga organiska ämnen samt partiklar.

I Stockholm svarar den långväga transporten av ozon från kontinenten för huvuddelen av det marknära ozonet. Ozonhalterna är lägre i Stockholms innerstad än i regional

bakgrundsluft vilket beror på att ozonet bryts ned av trafikens utsläpp av kväveoxid. Med minskade lokala utsläpp från vägtrafiken kommer alltså ozonhalterna att öka såvida inte långväga importen minskar.

Vad gäller partiklar så utgör PM2,5 cirka en tredjedel av PM10-halterna i gatunivå i Stockholms innerstad och består till stor del av intransport av partiklar från andra länder. Minskade intransport av PM2,5 underlättar möjligheten att klara gällande miljökvalitetsnormer för PM10.

Med krav på minskade utsläpp i Europa följer även en begränsning av utsläppen i Sverige. För Sveriges del är utsläpp av kväveoxider och partiklar (PM10) höga och lokalt svarar vägtrafiken för stora utsläpp. Etappmål för vägtrafiken och legala möjligheter för kommuner att minska utsläppen på ett effektivt sätt är av stor vikt.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

7.4.2 Etappmål om begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten
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.

Miljömålsberedningen konstaterar att det internationella regelverket kan kompletteras med ekonomiska styrmedel för sjöfarten i Östersjön och Nordsjön för att ge incitament att minska utsläppen av kväveoxider samt att frågan om ekonomiska styrmedel behöver utredas närmare.

Förvaltningen kan konstatera att Stockholms hamnar införde miljödifferentierade hamnavgifter år 1998. Den största minskningen på avgiften ges till de fartyg som använder ett lågsvavligt bränsle och dem som har katalysatorer på samtliga motorer. Lägre avgifter får även de fartyg som drivs med lågsvavligt bränsle, som har vidtagit kväveoxidreducerande åtgärder, som sopsorterar och minimerar sina avfallsmängder och tankfartyg med dubbelbottnade skrov. Redan 1995 infördes rabatt för fartyg med katalysatorer som minskar utsläpp av kväveoxider.

Mot bakgrund av de erfarenheter Stockholms hamnar har av tillämpning av miljödifferentierade avgifter anser förvaltningen att frågan torde kunna utredas mycket snabbt och föreslår att Sverige aktivt verkar för att liknande system införs i samtliga Östersjö- och Nordsjöhamnar. För att systemet med differentierade hamnavgifter ska fungera måste samtliga berörda länder införa samma ekonomiska styrmedel. Om inte detta sker får hamnar utan differentiering och med korta geografiska avstånd mellan sig konkurrensfördelar då fartyg med låg miljöprestanda söker sig till dessa. Samma resonemang som för hamnavgifter bör gälla för farledsavgifter.

Miljömålsberedningens betänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport Miljömålen på ny grund (rapport 6420)

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

7.5.1 Minskade utsläpp från industrianläggningar, m.m.
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.

Förvaltningen anser liksom miljömålsrådet att konsekvenserna av den höjning av NOx-avgiften som gjordes år 2008 bör utvärderas. Man bör också samtidigt utreda konsekvenserna av en ytterligare höjning av avgiften. Avseende avgiftsskyldigheten omfattar denna idag endast energiproduktionsanläggningar. Tyngre industrier och rederier är exempel på verksamheter som skulle kunna ingå i utredningen om en eventuell utvidgad krets avgiftsskyldiga.

Det är viktigt att samhällsekonomiska effekter ingår i utredningen. Risker för oönskade miljöeffekter bör också beaktas, exempelvis ett ökat utsläpp av ammoniak eller lustgas som en följd av kväveoxidrening.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

7.5.2 Luftföroreningar från vägtrafiken och arbetsmaskiner
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.

Miljömålsberedningen föreslår i sin motivtext att ett etappmål ska formuleras som ett åtgärdsprogram för utsläppsbegränsning. Miljöförvaltningen delar miljömålsberedningens bedömning att vägtrafiken och arbetsmaskiner är en källa för betydande mängder av kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och partiklar, samt att etappmål inom området är angeläget.

Miljöförvaltningen vill uppmärksamma att det finns åtgärdsprogram för att följa miljökvalitetsnormer för luft på ett antal platser i landet. Eftersom utsläppen varierar kraftigt över landet måste också åtgärdsprogrammet ta hänsyn till vart utsläppen sker. Det är t.ex. särskilt viktigt att ur ett hälsoperspektiv minska utsläpp i maknivå i tätorter där utvädring och utspädning av halter är sämre. Det åtgärdsprogram som föreslås tas fram som etappmål behöver förankras lokalt och stämmas av mot de lokala/regionala programmen.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

7.5.3 Luftföroreningar från produktanvändning
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.

Miljömålsberedningens bedömning är att det finns starka skäl att göra en genomgång av området och att ett etappmål inom området är angeläget Förvaltningen instämmer helt i detta och ställer sig därför något frågande till att beredningen nöjer sig med att göra en allmän bedömning och inte redan i detta betänkande formulerat ett sådant etappmål.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

7.5.4 Etappmål om luftföroreningar från småskalig vedeldning
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.

Miljöförvaltningen håller med miljömålsberedningen att nya pannor för småskalig vedelding ska klara miljökrav som förutsätter bästa tillgängliga teknik inom EU. Gamla pannor kopplat till ett felaktigt eldningsbeteende ger höga utsläpp. Även nya pannor med ett felaktigt eldningsbeteende kan generera höga utsläpp. Vid ofullständig förbränning genreras utsläpp av skadliga ämnen och däribland cancerframkallande ämnen. Hur höga halter som genereras beror dock i hög grad på omblandning och spädning i luften. Eldning i vedpannor är således ett större problem i norra Sverige där det under vintertid råder stabila meteorologiska förhållanden. Att komma åt de olägenheter som vedeldning ger upphov till såsom besvärande lukt är svårt p.g.a. att det saknas objektivt underlag för att kunna bedöma graden av olägenhet.

Vad gäller utredningsbehov av vedeldningens miljöpåverkan så bör det samordnas med Energimyndigheten. Energimyndigheten har under 2000-talet genomfört omfattande utredningar av vedeldningens miljöpåverkan.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

7.5.5 Begränsade luftutsläpp av ammoniak
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.

Miljöförvaltningen har ingen kommentar

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

7.6.1 Legala möjligheter för kommuner att ingripa mot luftföroreningar
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.

Förslag att stärka kommunernas legala möjligheter att ingripa mot luftföroreningar bereds f.n. inom Regeringskansliet. Miljömålsberedningen föreslår därför inget etappmål för denna rubrik.

Förvaltningen kan konstatera att beslut redan fattats om förbättra kommunernas legala möjligheter att ingripa mot luftföroreningar genom ändring i trafikförordningen (1998:1276), 10 kap 2§, vilket ger kommunerna möjlighet att införa miljözoner för personbilar, samt att ge möjlighet att införa förbud mot dubbdäck inom ett visst område. Förordningen träder i kraft 1 september 2011.

Farliga ämnen

Allmänt

Det är logiskt att arbetet inom området bedrivs på EU-nivå och det känns inte rimligt att ifrågasätta enskilda årtal eller formuleringar. För att systemet ska fungera och ge någon verkan krävs att hela kedjan finns, d.v.s. även en fungerande tillsyn. Stockholms stad har, i samarbete med bl. a. Göteborg, Malmö och Kemikalieinspektionen, bedrivit tillsyn inom området. För att maximera insatserna på området är det viktigt att intresserade kommuner ges möjlighet att ta över tillsynsansvar över primärleverantörer av kemiska produkter, d.v.s. att miljötillsynsförordningen ändras.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

8.4.1 Etappmål om särskilt farliga ämnen
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.

Förvaltningen instämmer i att regelverket behöver utvecklas så att tillstånd för användning endast beviljas för att använda ett särskilt farligt ämne under strikt reglerade förhållanden och endast när substitut saknas. Dessutom bör ämnen på kandidatlistan föras över till bilaga XIV till REACH[2] i snabbare takt. Det är inte förrän ämnet står med i bilaga XIV som det blir föremål för tillståndsprövning. För ämnen på kandidatlistan gäller endast informationskrav.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

8.4.2 Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper

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.

Förvaltningen stödjer Miljömålsberedningens förslag om att stärka informationskraven i samband med registrering i Reach för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter (< 10 ton per tillverkare/importör och år).

[2] För vissa särskilt farliga ämnen krävs tillstånd för användning. Dessa listas i bilaga 14 till REACH. Den s.k. Kandidatförteckningen innehåller ämnen som kan bli föremål för sådan tillståndprövning och uppdateras kontinuerligt.

Reach grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte orsakar skadliga effekter på hälsan och miljön. Nuvarande anmälningsskyldighet gäller om mängden av ämnet överstiger 1 ton per tillverkare/importör och år hos den enskilde tillverkaren/importören. Detta innebär att farliga ämnen kan produceras eller importeras i stora mängder genom flera aktörer utan att omfattas av de högre kunskapskraven. Ökade krav för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter kan innebära merarbete för den enskilde företagaren men kan framförallt leda till minskad kemikalieanvändning.

Förvaltningen stödjer också ambitionen att ”alla relevanta regelverk beaktar kombinationseffekter vid exponering för kemikalier och det ska finnas verktyg och kunskap för att hantera dessa effekter senast år 2015.”

Det är i blandningar som människor och miljö exponeras för kemikalier och den kombinerade effekten av en kemikalieblandning kan vara större än giftigheten för de enskilda komponenterna var för sig. Dessutom kan en blandning av ämnen som inte är giftiga var för sig ge skadliga effekter. Förbättrad kunskap behövs om samverkanseffekter av olika kemikalier och för att möjliggöra detta behöver metodiken för miljö- och hälsoriskbedömning av kemikalier utvecklas.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

8.4.3 Etappmål om information om farliga ämnen i varor

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.

Förvaltningen stödjer förslaget. Förbättrad tillgänglighet av information om farliga ämnen i harmoniserade system kan t.ex. göra det lättare för kommunerna att ställa krav vid upphandling.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

8.5.1 Nationellt arbete kring farliga ämnen

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

Miljöförvaltningen instämmer i bedömningen och har ingen ytterligare kommentar.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

8.5.2 Exponering för kadmium

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.

Miljöförvaltningen har ingen kommentar.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

8.5.3 Efterbehandling av förorenade områden

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

Förvaltningen ser positivt på att ett tydligt fokus sätts på faktisk sanering. Kraven på huvudstudier för ”enklare objekt” t ex där schaktning är det enda rimliga, skulle kunna mildras för att effektivisera det administrativa arbetet inför saneringar och därmed minska kostnaderna.

Förvaltningen föreslår vidare att regeringen i sitt uppdragsdirektiv till Naturvårdsverket särskilt ser över möjligheten för kommunerna att söka bidrag löpande under året. Exempelvis för att utöka eller komplettera en pågående undersökning. Detta skulle med säkerhet påskynda och underlätta undersökning av områden med statliga medel och därmed ledtiden fram till sanering. Nu fördröjs detta arbete betydligt i väntan på nästa undersökningsomgång. Meddelande om beviljande om bidrag ges i februari och utbetalningar sker i april för bidrag som sökts i oktober. Det innebär också att en utökning/komplettering inte kan föras in i den pågående undersökningen eller att ytterligare uttagna, sparade prover kan analyseras.

För mindre attraktiva områden skulle betydligt fler saneringar kunna komma igång om en del av saneringen kunde betalas med statliga medel inför en eventuell exploatering.

Många av dessa områden lämnas idag utan åtgärd, eftersom efterföljande exploatering inte kan täcka saneringskostnaderna. Det innebär kanske också att jungfrulig mark tas i anspråk i stället för att som i Stockholm ta redan exploaterad och därmed påverkad mark i anspråk för annan och ny markanvändning.

Förvaltningen befarar att många MIFO fas 2-områden inte kommer att bli åtgärdade, om inte statliga medel lämnas till dessa. En del av dessa kan vara betydligt mer förorenade än den första översiktliga undersökningen visar. Det kan säkert också vara en fördel för vissa kommuner att bygga upp en saneringsorganisation och erfarenheter för ett mindre projekt, som sedan kan tillämpas även på de större och svårare projekten.

Avfall

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

9.4.1 Etappmål om ökad resurshushållning i livsmedelskedjan
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 växtnäring och energi tas tillvara.
- Minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp tas tillvara och återförs till produktiv mark, varav minst hälften återförs till åkermark.

Miljöförvaltningen stödjer i huvudsak miljömålsberedningens förslag till etappmål inom detta område. Förvaltningen bedömer att förslaget är möjligt rent hygieniskt och lagtekniskt. Det är dock viktigt att hitta lämpliga praktiska former för insamling av matavfallet, särskilt i städer med ett stort antal flerbostadshus.

Förvaltningen föreslår en justering av det tredje målet. Eftersom fosforn kan både hanteras genom att rötslam bildas i särskilda biogasanläggningar som använder organiskt hushållsavfall eller via avloppsreningsverken så föreslår vi att målet inte begränsas till avlopp utan skulle kunna få lydelsen:

> *Minst 60 procent av fosforföreningarna i livsmedlen tas tillvara och återförs till produktiv mark, varav minst hälften återförs till åkermark.*

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

9.5.1 Etappmål om ökad återanvändning och återvinning av byggnads- och rivningsavfall
Återanvändningen och materialåtervinningen av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall är minst 70 procent år 2020.

En ökad återanvändning/materialåtervinning är nödvändig och i linje med den s.k. avfallshierarkin. Det föreslagna målet överensstämmer med EU:s krav. Bristen på statistik inom området gör dock att det kan bli svårt att utvärdera om målet nås.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

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

Miljömålsberedningens föreslår även att myndigheter ges i uppdrag att genomföra utredningar så att etappmål kan formuleras inom området.

Förvaltningen instämmer i beredningens förslag att låta Naturvårdsverket utreda och föreslå nya etappmål. Miljömålsberedningen skriver dock att utredningen endast ska beröra förpackningar från hushåll. Här bör dock även förpackningar från verksamheter ingå, eftersom producentansvaret inte bara gäller hushållens avfall.

Biologisk mångfald

Mål för biologisk mångfald finns i miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* och i de naturtypsinriktade målen *Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans och levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*. Miljökvaliteten hanteras även i delar av den övriga målstrukturen, t.ex. i *God bebyggd miljö*. Beredningen framhåller att mer specifika etappmål behövs för t.ex. skogen, odlingslandskapet, sjöar och hav. Dessa ska enligt förslaget tas fram i arbetet med *strategi för långsiktigt hållbar markanvändning med landskapsfokus* respektive *strategi för en sammanhållen vattenpolitik*.

Allmänt

Miljöförvaltningen instämmer med att det behövs ytterligare etappmål, såväl inriktade på naturtypsmålen som på fler av de preciseringar som Naturvårdsverket föreslår inom miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Fler etappmål behövs för att täcka upp områdets komplexitet och för att engagera och underlätta för alla berörda aktörer. För det senare behöver miljömålssystemets struktur snarast tydliggöras. Det är något oklart om de fem föreslagna etappmålen för biologisk mångfald endast ska följas upp inom miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt och djurliv* och om exempelvis naturtypsinriktade etappmål ska struktureras in under respektive naturtypsmål. Eller om etappmålen samlat ska placeras på en mer övergripande plats i miljömålssystemet, då de liksom de redan föreslagna etappmålen för biologisk mångfald, också kan relateras till andra miljökvalitetsmål. Det behöver också tydliggöras vilken roll etappmålen, preciseringarna av miljökvalitetsmålen samt strategierna för långsiktigt hållbar markanvändning med

landskapsfokus respektive med strategi för en sammanhållen vattenpolitik ska ha i det kommunala arbetet.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

10.4.1 Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens
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.

Miljöförvaltningen välkomnar att de underlag som föreslås i etappmålet tas fram, inte minst som stöd för kunskapsuppbyggnad och ökad kännedom, bland exempelvis stadens förvaltningar som sköter och utvecklar stadens mark och vatten, om vad begreppen står för. Ekosystemtjänsternas och resiliensens betydelse för städerna, och stadsinvånarna, bör belysas i detta sammanhang.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

10.5.1 Etappmål om hotade arter och naturtyper
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.

Miljöförvaltningen anser att etappmålet är mycket angeläget – såväl naturvårdsmässigt som rent kunskapsmässigt. Det är något oklart om programmen som nämns i etappmålet avser endast de av Länsstyrelserna framtagna ”Åtgärdsprogram för hotade arter” (ÅGP) eller om fler åtgärdsinriktade program ska tas fram.

Förvaltningen föreslår att etappmålet kompletteras med att program även utarbetas för att uppnå gynnsam bevarandestatus för ett urval idag mer vanligt förekommande arter. I det arturvalet kan exempelvis vissa indikatorarter och nyckelarter, t.ex. sådana arter som är avgörande för vissa andra arters överlevnad, ingå. Detta skulle innebära såväl viktig kunskapsuppbyggnad som ökad koppling till den föreslagna preciseringen om att hejda förlusten av biologisk mångfald, inom miljökvalitetsmålet Ett rikt växt och djurliv. Detta är också i linje med förtydligandet av preciseringen där det bland annat står att såväl vanligt förekommande som mer sällsynta arter ska fortleva i livskraftiga populationer. I ArtArken, Stockholm stads artdata-arkiv, kartläggs såväl hotade som andra skyddsvärda arter.

Kopplat till stadens tillsynsarbete, avgränsat till stadens naturreservat inom vilka tre Natura 2000-områden ingår, följs viss bevarandestatus upp. Den i sin tur bidrar till den

systematiska och kommuntäckande övervakningen som förvaltningens planerade program för övervakning av biologisk mångfald och ekosystemtjänster syftar till.

Förvaltningen har inte haft möjlighet att ta ställning till vad detta mål rent praktiskt och resursmässigt skulle kunna innebära för stadens del. En dialog med Länsstyrelsen, som ansvarat för framtagande av ÅGP, i detta syfte är därför angelägen. Kommunernas roll och ansvar behöver förtydligas.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

10.5.2 Etappmål om invasiva främmande arter
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.

Miljöförvaltningens generella bedömning är att det är angeläget att förbättra kunskaperna om och bedöma invasiva främmande arters effekter vad avser biologisk mångfald och socioekonomiska effekter. I betänkandet beskrivs exempelvis risken med införsel av tallvedsnematoden, som kan orsaka stora skogsskador, via dekorationsbark till trädgårdar.

Det är viktigt att nya kunskaper om invasiva främmade arter sprids vidare till de verksamheter som kan drabbas men också till de som kan vara källa till spridning. I etappmålet bör därför ingå att ta fram riktad information om sådana arter som verksamheter och boende i städer och andra tätorter bedöms kunna vara spridningskälla till, t.ex. genom importerade varor. Detta skulle vara ett bra för webbaserad information på kommunernas hemsidor,

Förvaltningen gör ingen bedömning av om år 2015 är en rimlig tidpunkt för att senast uppnå målet.

Miljömålsberedningens utredningsförslag:

10.5.3 Överutnyttjande av arter
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.

Miljöförvaltningen instämmer i förslaget och har ingen ytterligare kommentar.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

10.6.1 Etappmål om kunskap om genetisk mångfald
Senast 2015 ska en kartläggning och övervakning av den genetiska mångfalden ha inletts.

Genetisk mångfald är en av hörnpelarna för biologisk mångfald och det är angeläget att den genetiska mångfalden kartläggs och övervakas. Kommunerna skulle kunna bidra till det nationella eller regionala arbetet genom att vid egna artinventeringar bidra med exempelvis lokala artexemplar.

Miljömålsberedningen förslag till etappmål

10.7.1 Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden
Senast 2018 ska tillämpbara metoder för bedömning av värdena av biologisk mångfald och ekosystemtjänster på kort och lång sikt finnas tillgängliga.

Miljöförvaltningens tolkning är att etappmålet handlar om metoder för bedömning av monetära värden. Indirekt koppling finns till förslag till preciseringar av miljökvalitetsmål. Etappmålet kan ses som ett steg för Sveriges åtagande genom konventionen om biologisk mångfald, om att sådana värden senast år 2020 ska införlivas i nationalräkenskaperna och integreras i ekonomiska bedömningar och annat underlag till politiska avvägningar.

Till naturvården hör det att beskriva och bedöma de biologiska och ekologiska värdena och dess förutsättningar, vanligtvis ingår även att bedöma de rekreativa värdena. Viktiga kvalitativa parametrar för dessa bedömningar är innehåll (såsom artförekomst, biotoper, specifika naturelement som t.ex. död ved), områdets storlek och läge i landskapet. Det senare är viktigt för t.ex. växt- och djurlivets genetiska spridning. Andra bedömningsfaktorer är grad av fragmentering och fysisk störning.

Miljöförvaltningens ställs ibland inför frågan om det monetära värdet på natur/naturelement som en jämförelse gentemot andra värden. Då det idag finns få exempel på system för kostnadsanalyser är ambitionen att ta fram tillämpbara metoder för bedömning av värdena av biologisk mångfald och ekosystemtjänster av intresse för kommunerna.

Bilagor

1. Utdrag ur rapporten ”Miljömålen på ny grund” med förslag till reviderade preciseringar samt nuvarande preciseringar