

# Etappmål i miljömålssystemet

*Delbetänkande av Miljömålsberedningen*

*Stockholm 2011*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2011:34

# 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 miljö kvalitetsmål 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 måluppfyllelsen. 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 miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska inte beskriva det miljötillstånd som vi vill uppnå, eftersom det redan är fastlagt i miljö kvalitetsmålen 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 miljö kvalitetsmål. 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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.



(

(



# Miljömålen på ny grund

Naturvårdsverkets utökade årliga  
redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011

Reviderad version av rapport 6420

RAPPORT 6420 • MÅL 2011



# Sammanfattning

## Ett förändrat miljömålssystem

Det nationella miljömålssystemet med miljökvalitetsmål inrättades år 1999. Miljömålsrådet har sedan 2002 gjort årliga uppföljningar av målen. Under år 2010 har regering och riksdag beslutat om förändringar i miljömålssystemet. Naturvårdsverket har utpekats som samordnare av miljömålsuppföljningen.

Miljömålsstrukturen har utvecklats och har nu tre nivåer: ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål samt etappmål. Etappmålen ska tas fram av Miljömålsberedningen. En ny bedömningsgrund har införts som tar hänsyn till naturens återhämtningstid och att effekterna av miljöåtgärder kan ske med viss fördröjning.

De nuvarande delmålen slutrapporteras i denna rapport och förväntas utgå ur systemet senare under 2011. Preciseringarna av miljökvalitetsmålen får istället ökad betydelse.

### Utökad årlig redovisning – uppdraget

I denna delrapport redovisar Naturvårdsverket följande:

- En översyn av miljökvalitetsmålen och deras preciseringar
- En uppföljning och redovisning av utvecklingen mot miljökvalitetsmålen utifrån de omarbetade preciseringarna och den nya bedömningsgrunden
- En slutredovisning av delmålen

### Genomfört i samverkan

I och med att Miljömålsrådet har lagts ned och Naturvårdsverket fått samordningsansvaret för uppföljning och utvärdering behövs nya former för samverkan. En samverkansgrupp har skapats med representanter för samtliga myndigheter med en roll i miljömålssystemet samt viktiga intresseorganisationer. Samverkansgruppen har getts möjlighet att ge synpunkter på samtliga förslag och texter. Många av deltagarna har tagit vara på möjligheten och bidragit med värdefulla synpunkter.

Arbetet med alla delar av uppdraget har skett i en arbetsgrupp med deltagare som representerar samtliga miljökvalitetsmål samt länsstyrelserna genom deras samarbetsorganisation RUS (Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet). Varje miljömålsansvarig myndighet har lämnat förslag till preciseringar, följt upp miljökvalitetsmålen och slutredovisat delmålen.

### Översyn av preciseringarna av miljökvalitetsmålen

I det nya miljömålssystemet har preciseringarna en central roll, bland annat som en följd av att delmålen försvinner. Preciseringarna anger miljökvalitetsmålen innebörd och ska kunna fungera som kriterier när miljökvalitetsmålen följs upp.



Preciseringarna ska, där det är relevant, även omfatta innebörden av generationsmålet's strecksatser.

Förslag till nya och omarbetade preciseringar har tagits fram av respektive målansvarig myndighet. Förslagen omfattar även en redovisning av hur preciseringarna ska kunna följas upp, deras koppling till andra miljö kvalitetsmål och om preciseringen även omfattar generationsmålet eller dess strecksatser. Preciseringarna förtydligar vad respektive miljö kvalitetsmål innebär och vad som behövs för att målet ska anses vara uppnått.

De föreslagna preciseringarna är i flera fall mer omfattande än de befintliga i propositionen 2009/10:155. Detta behövs för att ge god vägledning för arbetet med insatser för att nå målen samt för att kunna tjäna som kriterier vid uppföljning. Sådan tydlighet behövs också för att olika parter och intressenter ska kunna förstå vad miljö kvalitetsmålen syftar till. Antalet preciseringar per miljö kvalitetsmål varierar mellan två och elva.

I uppdraget till Naturvårdsverket angavs att preciseringarna bör vara utformade på ett enhetligt sätt. Skillnaderna mellan preciseringarnas utformning är fortfarande ganska stora. En viktig orsak är att preciseringarna har anpassats till karaktären hos respektive miljö kvalitetsmål.

Översynen av preciseringarna har inneburit betydligt mer omfattande arbetsinsatser än vad som förutsågs, såväl hos berörda myndigheter som i arbetsgruppen. Det beror på att preciseringarna får en viktigare roll i det nya miljö målssystemet. Naturvårdsverket har utgått från att miljö kvalitetsmålen bör följas upp utifrån varje precisering, en uppfattning som arbetsgruppen lagt grunden för och som tagits upp av samverkansgruppen. Frågan behöver diskuteras vidare.

### **Årlig uppföljningen 2011 – med ny bedömningsgrund och preciseringar**

Årets uppföljning får ses som ett försök att tillämpa nya preciseringar och en ny bedömningsgrund. Preciseringarna är ännu endast förslag. Det är första gången den nya bedömningsgrunden tillämpas, och hur den påverkat bedömningarna av måluppfyllelse behöver analyseras. De regionala miljö målmyndigheterna har inte bedömt miljö kvalitetsmålen denna gång, eftersom de inte haft tillgång till de nya preciseringarna. Generationsmålet har inte följts upp specifikt.

Sammanfattningsvis bedöms det för tio miljö kvalitetsmål vara möjligt att inom en generation från det att systemet skapades, det vill säga till år 2020, skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålen om ytterligare åtgärder vidtas. *Skyddande ozonskikt* är det enda som bedöms möjligt att nå med redan vidtagna och planerade åtgärder. För fem av miljö kvalitetsmålen bedöms det som mycket svårt att till år 2020 skapa förutsättningar för att på sikt nå det miljö tillstånd som målen uttrycker: *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Hav i balans samt levande kust och skärgård, God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

För tio av miljö kvalitetsmålen har den nya bedömningsgrunden lett till en mer positiv bedömning av möjligheten till måluppfyllelse. För fyra av dessa som tidigare bedömdes som svåra att nå är bedömningen nu att det är möjligt att skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålen med ytterligare insatser.

Resultatet följer därmed bedömningarna i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, med undantag för *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Den mer negativa bedömningen för detta miljö kvalitetsmål baserar sig på en osäkerhet kring nödvändiga framsteg i det internationella havsmiljö samarbetet samt inom EU:s fiskeri- och jordbruks politik.

En positiv trend för miljö utvecklingen rapporteras för fem av målen, vilket är tre fler än i tidigare uppföljningar. De tre nya är *Frisk luft*, *Ingen övergödning* samt *Levande sjöar och vattendrag*. Endast *Begränsad klimatpåverkan* anger en negativ trend. Det baseras på att utsläppen av långlivade växthusgaser försätter att öka och den globala årsmedeltemperaturen fortsätter att stiga.

#### Slutredovisning av delmålen

Delmålen i systemet har varit ett stöd och en drivkraft i arbetet att ta fram åtgärder på nationell och regional nivå. De kommer delvis att ersättas av etappmål, som successivt ska tas fram av Miljömålsberedningen.

Samtliga 72 delmål slutredovisas i denna rapport. Av dessa har 26 delmål nåtts eller bedöms möjliga att nå till sitt målår, medan 39 delmål inte har nåtts eller inte bedöms möjliga att nå. Andelen mål som nås skiljer sig markant utifrån vilket målår delmålen har. Av de 14 som passerat målåret före 2010 har 10 uppnåtts. Endast en dryg fjärdedel av de som har 2010 som slutligt målår bedöms ha uppnåtts och endast 2 av de 14 som har målår senare än 2010 bedöms uppnås inom avsedd tid. För många delmål har åtgärder och ny lagstiftning och/eller åtgärdsprogram bidragit till en förbättring, men utvecklingen går för långsamt för att delmålen ska kunna nås.

#### Behov av fortsatt arbete

I och med denna rapport är viktiga steg tagna i den nya miljö målsorganisationen, men mycket återstår innan vi har hela processen på plats. Naturvårdsverket har identifierat ett antal områden där det är angeläget att ett utvecklingsarbete bedrivs under de kommande åren.

- *Uppföljning av ny bedömningsgrund*

Den nya bedömningsgrunden har inneburit ett nytt sätt att tänka när det gäller bedömningen av möjligheten att nå målen. Det bör följas upp om den tillämpats på ett enhetligt sätt över alla miljö kvalitetsmål. Hur har den påverkat möjligheten att nå målen? Det finns också oklarheter om vilka kriterier som avgör om ett miljö kvalitetsmål ska bedömas som möjligt att uppnå.

- *De nya preciseringarna*  
Preciseringarna har setts över under hård tidspress. Resultatet bör utvärderas. Hur preciseringarna ska användas i uppföljningen av miljö kvalitetsmålen behöver också klarläggas. Ska målen vara nådda utifrån samtliga preciseringar för att kunna bedömas som uppfyllda? Ska preciseringarna ges olika vikt?

De olika miljö kvalitetsmålen har ofta preciseringar som kopplar till varandra. Metoder för att synkronisera bedömningarna på dessa punkter behöver utvecklas.

Naturvårdsverket har därutöver noterat att det finns en osäkerhet hos bland annat länsstyrelser och kommuner om vilken roll preciseringarna bör ha i det lokala och regionala miljöarbetet. Denna roll behöver förtydligas.

- *Delmålen*  
I och med att delmålen nu slutredovisas finns det skäl att utvärdera hur de har fungerat i miljö målssystemet och skälen till att många delmål varit svåra att uppnå.
- *Generationsmålet*  
En uppföljning av generationsmålet ingår inte i delrapporten. Metodutveckling på området påbörjas inom ramen för fördjupad utvärdering där en första uppföljning kommer att ske. Fortsatt arbete bör resultera i en tydligare koppling mellan miljö kvalitetsmålen, dessas preciseringar och uppföljningsmått, och generationsmålet.
- *Nya samverkansformer*  
Naturvårdsverket behöver en fortlöpande dialog med aktörerna inom miljö målssystemet för att utveckla en samverkan som präglas av såväl delaktighet som effektivitet.
- *Nya symboler*  
De symboler som länge har använts för att visa resultaten av uppföljningen (gröna, gula och röda "smilisar") används i år bara i slutredovisningen av delmålen, som ju tillhör det gamla miljö målssystemet. För det nya systemet planerar Naturvårdsverket att ta fram andra, mer nyanserade symboler.

- *Fördjupad utvärdering 2012*

Arbetet med den fördjupade utvärderingen har påbörjats och ska avrapporteras den 1 juli år 2012. I det arbetet kommer samverkan med andra myndigheter och organisationer att vara av stor vikt.

# 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.

## Generationsmåletns 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 bakgrundsnivåerna.

### **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.

