

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

Förslag till etappmål – Luftföroreningar

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

Vi föreslår följande etappmål:

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

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

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

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

Förslag till etappmål – Farliga ämnen

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

Vi föreslår följande etappmål:

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

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

- Exponering för kadmium.
- Efterbehandling av förorenade områden.

Förslag till etappmål – Avfall

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

Vi föreslår följande etappmål:

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

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

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

Förslag till etappmål – Biologisk mångfald

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

Vi föreslår följande etappmål:

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