



Hans Söderström
Stadsmiljö
08-508 261 23
hans.soderstrom@stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2011-08-25

Miljömålsberedningens betänkande "Etappmål i miljömålsystemet" (SOU 2011:34) samt naturvårdsverkets rapport "Miljömålen på ny grund" (rapport 6420). Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som svar på remissen
2. Trafik- och renhållningsnämnden beslutar om omedelbar justering

Lars Jolérus
t.f. Förvaltningschef

Ted Ell
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljömålspropositionen "Svenska miljömål- för ett effektivare miljöarbete" som antogs av riksdagen sommaren 2010 har lett till förändringar i miljömålsstrukturen. Miljömålsrådet upphör och naturvårdsverket har fått i uppdrag att samordna uppföljningen och göra fördjupade utvärderingar av miljökvalitetsmålen mm. Nya bedömningsgrunder införs. Förändringarna består även av övergång från delmål till etappmål. Övergången innebär att det blir enklare att analysera rådigheten över måluppfyllelsen. En parlamentarisk kommitté, miljömålsberedningen, har fått i uppdrag att lämna förslag till etappmål samt ta fram strategier och åtgärder.

Bilaga 1: Etappmål i miljömålsystemet (sammanfattning).

Bilaga 2: Miljömålen på ny grund (sammanfattning).

Bilaga 3: Generationsmålet och miljökvatlitetsmålen



Miljömålsberedningen lämnar i detta delbetänkande förslag till plan för genomförande av etappmål samt konkreta förslag till etappmål inom områdena luftföroreningar, farliga ämnen, avfall samt biologisk mångfald.

Kontoret ser övervägande positivt på införandet av etappmål enligt förslaget som lämnas från miljömålsberedningen. För flertalet av miljökvalitetsmålen gäller att Sverige inte har egen rådighet. Etappmålen för luftföroreningar, avfall och biologisk mångfald innebär till betydande del att Sverige genom initiativ i internationella forum driver på utvecklingen för bättre miljö. Kontoret lämnar vissa kommentarer i enskilda frågor inom dessa grupper av etappmål.

När det gäller förslagen gällande farliga ämnen befarar dock kontoret att förslagen kommer att medföra stora kostnader för samhället samtidigt som miljömål om återvinning och klimatpåverkan motverkas. När det gäller förorenad mark har ett flertal samhällsekonomiska utvärderingar visat att nuvarande modell för arbetet inte är samhällsekonomiskt lönsam.

Naturvårdsverket, har enligt uppdrag från regeringen, lämnat en utökad årlig redovisning av miljökvalitetsmålen utifrån den nya bedömningsgrunden, samt lämnat förslag till preciseringar till miljökvalitetsmålen. Förslagen och bedömningarna har tagits fram av målansvariga myndigheter i samverkan med övriga myndigheter som har en roll i miljömålsystemet.

Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering är mycket omfattande (460 sidor). De nya bedömningsgrunderna har inneburit en mer positiv bedömning av tillståndet i miljön, vilket på ett mer korrekt sett speglar den faktiska utvecklingen inom miljöområdet.

Förslagen till preciseringar av de 16 miljökvalitetsmålen, innebär i stor utsträckning att de tidigare delmålen (72) stycken, som enligt riksdagsbeslut skall upphöra, omvandlas till preciseringar av miljökvalitetsmålen. Därutöver har ytterligare 26 preciseringar tillkommit och uppgår totalt till 98 stycken. Preciseringarna skall tjäna som kriterier när miljökvalitetsmålen följs upp samt beskriva innebörden av generationsmålets sträcksatser.

Kontoret inser att arbetet varit forcerat och att det innebär stora svårigheter att samordna ett stort antal statliga myndigheter mm med egna intressen att försvara. Vi finner att det är en bristfällig koppling mellan det övergripande

generationsmålet och dess strecksatser (7 stycken) och de preciseringar av miljö kvalitetsnormerna som föreslås i rapporten. Detta kommer att skapa problem vid uppföljning av miljö kvalitetsmålen och ge utrymme för subjektiva bedömningar.

Vi finner dessutom att preciseringarna av miljö kvalitetsnormerna i vissa fall går längre än generationsmålet strecksatser och i likhet med tidigare delmål är omöjliga att klara och i vissa fall motverkar en god miljö. Detta gäller främst preciseringarna för frisk luft och giftfri miljö.

Det finns fortfarande osäkerhet hur statliga myndigheter skall hantera preciseringarna vid prövning av tillstånd och tillsyn. Detta framförallt då preciseringarna är väsentligt mer långtgående än EU- föreskrifter eller fastställda miljö kvalitetsnormer.

Bakgrund

Genom remiss från miljödepartementet via kommunstyrelsen har trafik- och renhållningsnämnden beretts tillfälle att yttra sig över Miljömålsberedningens betänkande ”Etappmål miljö målssystemet” samt naturvårdsverkets rapport ”Miljömålen på ny grund”. Ärendet har inom staden även remitterats till miljö- och hälsoskydds-nämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten AB. Remissen skall besvaras senast 31 augusti 2011.

Miljö målssystemet med miljö kvalitetsmål beslutades av riksdagen 1999 och har fram till 2008 vårdats och utvecklats enligt det system som etablerats. Regeringen beslutade 2009 att tillsätta en särskild utredning med uppgift att se över miljö målssystemets struktur och organisation med syfte att förenkla och effektivisera systemet. Betänkandet ”Miljömålen i nya perspektiv” remitterades hösten 2009 bl.a. till Stockholm stad och bedömdes utgöra steg i rätt riktning av flertalet remissinstanser.

Staden framförde i remissvaret vikten av samhällsekonomiska avvägningar och oberoende granskning och uppföljning inom miljö målssystemet samt vikten av ett helhetsperspektiv i samhällsplaneringen. När det gäller miljö kvalitetsmålet giftfri miljö ansåg staden, att i betänkandet föreslagna formuleringen att endast halter nära noll av vissa främmande ämnen kan accepteras, utgör omöjliga avvägningar. Det är människors hälsa eller den biologiska mångfalden viktat mot miljö balkens proportionalitetsprincip som skall vara vägledande och inte olika ämnens förekomst.



I propositionen 2009/10:155 ”Svenska miljömål- för ett effektivare miljöarbete” presenterade regeringen sina förslag som i huvudsak stämmer överens med utredningens förslag. Detta innebär bland annat övergång från delmål till etappmål som skall vara ambitiösa men möjliga att nå. Ansvaret för att ta fram etappmålen åvilar den parlamentariskt tillsatta Miljömålsberedningen och ansvaret för att samordna uppföljningen av miljömålen naturvårdsverket. Etappmålen skall vara kopplade till styrmedel och vara tidsetapper på vägen mot att uppnå förutsättningarna för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Etappmålen kan föreslås när det finns underlag med samhällsekonomiska bedömningar. En ny bedömningsgrund, som tar hänsyn till naturens återhämtningstid, skall gälla för miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålet för giftfri miljö ändrades inte, trots att många remissinstanser menade, i likhet med Stockholm stad, att skrivningen skapade orimliga konsekvenser.

I detta delbetänkande har miljömålsberedningen identifierat inom vilka områden som det finns tillräckligt underlag med rimliga konsekvensbedömningar för att föreslå etappmål. Beredningen föreslår vissa etappmål inom områdena: luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald.

Naturvårdsverket lämnar, enligt regeringsuppdrag, en utökad redovisning av miljökvalitetsmålen samt lämnar förslag till nya preciseringar till miljökvalitetsmålen utifrån den nya bedömningsgrunden. En slutredovisning av de delmål som skall upphöra lämnas i rapporten I denna del har det gamla systemet tillämpats. Arbetet har bedrivits i samverkan med de myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet. Förslagen har utarbetats av de målsansvariga myndigheterna men samordnats av naturvårdsverket. Rapporten är mycket omfattande och upptar 460 sidor.

Trafikkontorets synpunkter

Allmänna synpunkter

Det samlade materialet är mycket omfattande och i vissa delar svårt att tillgodogöra sig. Miljömålsberedningens arbete med etappmålen och naturvårdsverkets regeringsuppdrag har löpt parallellt vilket innebär att mycket underlagsmaterial t.ex. nya bedömningsgrunderna inte har fått genomslag i hela materialet som redovisas. Kontoret har inte haft tidsmässig eller resursmässig möjlighet att i detalj granska det omfattande materialet.

Syftet med det nya miljömålssystemet var bl.a. att förenkla och tydliggöra systemets funktion och förbättra den politiska styrningen och göra det samhällsekonomiskt effektivt. Grunden för miljömålssystemet är det s.k.

generationsmålet och dess sju strecksatser, vilka förklarar generationsmåletns innebörd. De 16 miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet skall leda till. De tidigare kritiserade delmålen har ersatts med etappmål. Generationsmål och miljö kvalitetsmål samt vissa etappmål beslutas av riksdagen.

Miljömålsberedningens betänkande och naturvårdsverkets rapport är den första möjligheten att närmare bedöma hur det nya miljö målssystemet fungerar i praktiken. Kontoret bedömer att det är tveksamt om ambitionen och syftet med att förenkla det nya miljö målssystemet har uppnåtts

Vi anser de föreslagna etappmålen och underlagen till dessa mål är i huvudsak väl underbyggda och uppföljningsbara med tidsangivelser och resultat. I naturvårdsverkets rapport har delmålen som enligt riksdagsbeslut skall ersättas med etappmålen, i stället tillämpas som en ny målnivå, som i rapporten benämns preciseringar. Dessa skall användas för uppföljning av miljö kvalitetsmålen. Preciseringarna har utarbetats av miljö målsansvariga myndigheter och utgörs i stor utsträckning av de tidigare delmålen, men har kompletterats med ytterligare 26 preciseringar så att det totala antalet målangivelser uppgår till 98 stycken. Kontoret anser dessutom att många av preciseringarna går betydligt längre än generationsmålet och de sju strecksatserna och därigenom blir i praktiken omöjliga att uppnå.

I stället för att förenkla och renodla systemet införs en ny nivå som skall utvärderas, vilket knappast underlättar systemets tillgänglighet. Det är angeläget att uppföljningen av miljö målssystemet sker på ett sätt som speglar riksdagsbeslutet. Kontoret menar att det är olämpligt att de statliga myndigheter som har ansvaret för att formulera de nya preciseringarna även har ansvaret för att utvärdera dessa samt även miljö kvalitetsmålen och uppenbarligen även etappmålen efterhand som dessa formuleras. Systemet med denna utformning synes tungrott och svåröverskådligt, dvs samma kritik som riktades mot tidigare systemet.

Kopplingen till miljöarbetet på regional och lokal nivå var bristfälligt i det gamla systemet just beroende på att det nationella miljö målssystemet upplevdes som komplicerat med orealistiska delmål. Kontoret befarar att samma sak upprepas.

Kontoret anser att samhällsekonomiska analyser fortfarande inte tillämpas på sådant sätt som är önskvärt och nödvändigt för att prioritera åtgärder och insatser för en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling.



Etappmål i miljömålsystemet

Struktur

Kontoret bedömer att den föreslagna planen för införande av etappmål är acceptabel och kan tillstyrkas. Miljömålsberedningens förslag att utforma sex aspekter, i form av kompass som skall stöda avvägningen mellan olika samhällsintressen, bör dock kompletteras med en sjunde aspekt nämligen samhällsekonomiskt kostnadseffektivt. Det är inte rimligt att betrakta miljömålen som en företeelse som står utanför andra samhällsintressen och denna aspekt bör ingå.

Etappmål luftföroreningar

Etappmålen om begränsning av gränsöverskridande luftföroreningar, utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten samt åtgärder, aktiviteter för minskade utsläpp från vedpannor kan tillstyrkas. Därutöver föreslås ett antal utredningsuppdrag till myndigheter med syfte att utarbeta underlag till nya etappmål.

Bland uppdragen finns ett uppdrag till transportstyrelsen och naturvårdsverket att skapa etappmål för minskade luftföroreningar från arbetsmaskiner och vägtrafik. Kontoret konstaterar att Stockholm, Göteborg och Malmö samt dåvarande vägverket ställer krav på miljöanpassade arbetsmaskiner och tunga lastbilar i samband med upphandlingar av entreprenader. En uppdatering av dessa krav sker för närvarande där det nybildade trafikverket ingår. Arbetet har medfört att en omställning har skett främst inom storstäderna mot mer miljövänliga fordon och arbetsmaskiner. Skogsnäringen och jordbruket är dock två verksamheter med mycket stor maskinpark som ännu inte påbörjat denna omställning.

Beredningen föreslår inget etappmål när det gäller kommuners legala möjligheter att ingripa mot luftföroreningar med hänvisning till pågående arbete inom regeringskansliet i denna fråga. Stockholm stad har ställt sig positiv till att genom lokala trafikföreskrifter få större möjligheter att begränsa utsläpp av förorenande ämnen t.ex. när miljö kvalitetsnormer riskerar överskridas.

Kontoret anser att betänkandet i vissa delar överdramatiserar beskrivningen av ämnens hälsopåverkan. I texten beskrivs t.ex. PAH (polyaromatiska kolväten) som den största grupp av cancerogena ämnen som vi känner till i dag. Det finns ett hundratal av denna ämnesgrupp identifierad och i verkligheten är det ett fåtal av dessa är klassade som cancerogena. För den sedan lång tid klassade cancerogena benso(a)pyren ger olika djurförsök olika utfall, men administrativt sätt räknas den som cancerogen.

Etappmål farliga ämnen

Miljömålsutredningens förslag till miljö kvalitetsmålet för giftfri miljö ändrades inte i regeringens proposition för ett effektivare miljöarbete, trots invändningar från flera remissinstanser, bland annat Stockholm stad. Den text som nu gäller innebär att målet utgörs av halter nära noll av naturfrämmande ämnen och bakgrundshalter av naturliga ämnen. Det är inte olika ämnens påverkan på miljön eller människors hälsa som det bedöms och uttrycks i generationsmålet, utan miljö kvalitetsmålet resulterar i stället i en slags nolltolerans för de utpekade ämnena. Detta är i praktiken omöjligt att uppnå i en urban miljö och detta innebär en situation som är samhällsekonomiskt otillfredställande.

De förslag som miljömålsberedningen lämnar utgår från nollbegreppet och inte generationsmålets skrivningar. Etappmålet om särskilt farliga ämnen innebär att Sverige driver dessa frågor inom EU eller andra internationella forum och verkar för internationella överenskommelser om informationsinsatser, kunskapsuppbyggnad samt införande av nya regelverk för särskilt förorenande ämnen. Det är bra att etappmålen innebär en strävan att nå internationella överenskommelser och inte ensidiga åtaganden som missgynnar svenska företags konkurrensförmåga eller skapar andra problem.

Beredningen föreslår att regeringen bör ge naturvårdsverket i uppdrag att föreslå etappmål om efterbehandling av förorenade områden inklusive förslag till åtgärder och styrmedel. Grunden för detta anges vara efterbehandlingen hittills bedrivits långsamt eller med bristande måluppfyllelse samt kräver stora kostnader. Kontoret delar uppfattningen som förs fram både vad gäller kostnader och tidsmässiga aspekten för efterbehandling av förorenad mark. Det skall observeras att betänkandet endast belyser den statliga finansierade verksamheten som uppgår till storleksordningen 4 miljarder kronor. Till detta skall läggas kommunernas arbete med efterbehandling, där enbart Stockholm stads saneringsverksamhet sedan 1995 uppgår till storleksordningen 2-3 miljarder kronor. Merparten av finansieringen har skett genom att kostnaden påförts bostäder i samband med bostadsbyggande. Beräkningar som utfördes av exploateringskontoret hösten 2007, visar att saneringskostnaden vid exploatering för bostäder i Stockholm normalt var i storleksordningen 20 000 till 150 000 kronor per lägenhet.

Grunden för efterbehandlingsåtgärder som utförs i Sverige utgår från ett antal rapporter s.k. vägledningar från naturvårdsverket som i detalj beskriver hur ett saneringsprojekt bör utföras. Till grund för vägledningsmaterialet ligger en riskbedömningsmodell som bygger på teoretiska exponeringsförhållanden och parametrar satta med stora säkerhetsmarginaler.



Detta sammantaget leder till riktvärden som blir orimligt låga och i princip all mark i stadsmiljö kommer att betraktas som förorenad, vilket medför höga kostnader för bostadsproduktion mm.

Kontoret bedömer att nuvarande arbetsmodell måste kompletteras med samhällsekonomisk värdering och riskmodellen måste bygga på reella riskvärderingar.

Etappmål avfall

Miljömålsberedningen föreslår konkreta etappmål för att öka resurshushållningen i livsmedelskedjan. Kontoret anser att förslagen kan tillstyrkas, men vill understryka att hela ansvaret inte bör läggas på hushållen. Svinn finns i hela kedjan och det finns betydande mängder matavfall från livsmedelsbutiker som i dag inte samlas in för biogasproduktion. Vår erfarenhet är att hushållens konsumtionsmönster påverkas till stor del av utformning och storlek av förpackningar.

I det konkreta arbetet är det också viktigt att beakta skilda förutsättningar som kan finnas i olika kommuner. I storstadskommunerna är det troligt att en större andel av matavfallet uppkommer hos restauranger och storkök och insatserna för att minimera svinn och öka insamlingen bör anpassas därefter.

I rapporten nämns att ett ökat tillvaratagande av växtnäring och energi ur matavfallet kan åstadkommas genom att kommuner och myndigheter fortsätter den pågående utvecklingen mot mer biogasproduktion. Kontoret anser att den privata näringen är en viktig aktör i detta sammanhang.

Etappmål föreslås gällande återanvändning och materialåtervinning av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall som skall uppgå till 70 % år 2020. Kontoret konstaterar att en förutsättning för att målet skall kunna uppfyllas är att nuvarande riktlinjer i form av handbok för återvinning, som utarbetats av naturvårdsverket, revideras. Riktlinjerna innebär införande av en omfattande administration och provtagningsförfarande om en verksamhetsutövare vill återanvända schaktade massor vid ett vägbygge. Kostnaden för denna hantering innebär att det inte är ekonomiskt möjligt att återanvända uppschaktade massor och man väljer i stället att köra på deponi och använda jungfruligt material.

Trafikkontoret har sedan lång tid arbetat för att bedriva återvinning av schakt och asfaltmassor i staden. Kontoret har dock konstaterat att tillståndsprovningen för

den typen av anläggningar för återvinningen är synnerligen komplicerad vilket medför att återvinningen inte är ekonomiskt försvarbar i dagsläget.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ger naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta ett etappmål för ökad återvinning och återanvändning av papper, metall, plast, glas mm från hushåll. Kontoret instämmer i att det är dags att höja målen för återanvändning och materialåtervinning av dessa avfallslag. Det är viktigt att klargöra att en förutsättning för att kunna kräva en ökad insats från hushållen är att producenterna tar sitt fulla ansvar och erbjuder funktionella, lättillgängliga insamlingssystem som med fördel är integrerade med övriga insamlingssystem för avfall. Den aktuella typen av avfall uppkommer till stor del hos verksamhetsutövare, varför denna grupp bör inkluderas i målarbetet.

Miljömålen på ny grund

Naturvårdsverkets uppdrag består av tre olika delar:

- Slutredovisning av delmålen
- En uppföljning och redovisning av utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen utifrån de omarbetade preciseringarna och den nya bedömningsgrunden
- En översyn av miljö kvalitetsmålen preciseringar

Eftersom delmålen kommer att utgå ur systemet finner kontoret ingen anledning att kommentera denna delrapport från naturvårdsverket. Vi lämnar också bara allmänna synpunkter på övriga deluppdrag då redovisningen är mycket omfattande och detaljrik.

Kontoret inser att de tre uppdragen har varit svåra att genomföra på ett systematiskt sätt särskilt eftersom de två senare uppdragen har drivits samtidigt och resultaten är beroende av varandra. Till detta kommer att miljömålsberedningens arbete är nära sammankopplat med naturvårdsverkets uppdrag. Detta har sannolikt bidragit till att resultatet uppfattas som svåröverskådligt.

Översynen av miljö kvalitetsmålen preciseringar har i praktiken inneburit att de tidigare delmålen har övergått till preciseringar vars syfte är att tjäna som bedömningsgrund för utvärdering d.v.s. samma funktion som de tidigare delmålen. Ett problem med de tidigare delmålen uppstod vid tillsyn eller tillståndsprovning enligt miljöbalken när myndigheter ställde väsentligt högre krav med hänvisning till delmålen i miljö målssystemet. Det är angeläget att den formella statusen för de nya preciseringarna klarläggs.



Det är uppenbarligen så att olika ansvariga myndigheter inom miljömålssystemet har utarbetat de preciseringar som man anser skall tillföras respektive miljö kvalitetsmål. Detta har inneburit att antalet preciseringar varierar mellan 2 och 11 stycken, vilket innebär risk för ojämnavikt i systemet. Det förefaller som att de nya bedömningsgrunderna inte har slagit igenom i arbetet med preciseringarna, vilket medför risk för oklarheter vid uppföljningen.

Kontoret anser i likhet med tidigare remissvar att preciseringarna (tidigare delmål) av miljö kvalitetsmålen för giftfri miljö och frisk luft bör ses över. Preciseringarna innebär avsevärda skärpningar av de juridiskt bindande miljö kvalitetsnormerna som redan i dag innebär betydande problem i urbana miljöer. När det gäller PM10 bedömer kontoret att det saknas förutsättningar att nå en halvmässig halvering i förhållande till nu gällande miljö kvalitetsnorm, vilket preciseringen innebär.

Kontoret konstaterar att de nya bedömningsgrunderna medför en mer positiv syn på hur miljö tillståndet har utvecklats genom åren och belyser förutsättningarna att nå målen på ett mer realistiskt sätt.

Trafikkontorets förslag

Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet som svar på remissen och beslutar om omedelbar justering.

Slut