

# Regeringens proposition

## 1997/98:145

Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart  
Sverige

Prop.  
1997/98:145

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 maj 1998

*Thage G Peterson*

*Anna Lindh*  
(Miljödepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Sverige skall vidare internationellt vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för ekologiskt hållbar utveckling. I propositionen anger regeringen hur miljöpolitiken på olika områden skall föras vidare för att detta övergripande mål skall kunna nås.

Propositionen är en vidareutveckling och precisering av det inledda arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen har under hösten 1997 och våren 1998 lagt fram propositioner och en skrivelse när det gäller flera områden som tillsammans med den nu aktuella miljöpropositionen är viktiga delar i det samlade arbetet för en hållbar utveckling. Det gäller t.ex. förslag om energi, transporter, regionalpolitik, sysselsättning, konsumentpolitik, bostadspolitik, jordbruk samt arkitektur, formgivning och design. Regeringen har vidare föreslagit att en ny balk, miljöbalken, införs (prop. 1997/98:45). Förslaget till ny miljöbalk utgör en både samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Regeringen uttalar också i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150), att arbetet med att ställa om Sverige till ekologisk hållbarhet bör fortsätta och föreslår höjda anslag till miljön.

Regeringen föreslår att en ny struktur för arbetet med miljömål bör tillämpas. Ett begränsat antal nationella miljö kvalitetsmål fastställs av riksdagen. Genom dessa miljö kvalitetsmål anger riksdagen vilket miljö tillstånd som skall uppnås i ett generationsperspektiv. Regeringen svarar för att delmål ställs upp i de fall det behövs för att nå miljö kvalitetsmålen.

Delmålen utgör utgångspunkter för en precisering av mål och strategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer.

Regeringen konstaterar att det övergripande generationsmålet och den nya strukturen innebär ett nytt sätt att arbeta inom miljöpolitiken. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en parlamentarisk beredning som får i uppgift att i samverkan med berörda myndigheter göra en samlad översyn av detta arbete.

Regeringen gör bedömningen att den nya miljöbalken och de nya nationella miljö kvalitetsmålen, med den ansvarsfördelning för måluppfyllelse m.m. som föreslås, tillsammans skapar ytterligare förutsättningar för en decentralisering av miljöarbetet. Härigenom ökar möjligheterna och intresset, inte minst inom näringslivet, att ta egna initiativ till åtgärder för en bättre miljö.

I ett globalt perspektiv behöver resursanvändningen effektiviseras. Beräkningar visar att resursanvändningen i vår del av världen behöver effektiviseras avsevärt om jordens ekosystem skall kunna bära en ökande världsbefolkning och samtidigt lämna utrymme för en standardökning i världens utvecklingsländer. Som ett möjligt mått på den nödvändiga minskningen har inom FN-systemet lanserats begreppet faktor 10, som innebär att i-ländernas resursanvändning i ett generationsperspektiv grovt räknat behöver bli tio gånger effektivare.

I en utvecklad kretsloppsstrategi med krav på en större resurshushållning föreslår regeringen för en rad olika varuslag att berörda inriktar sitt handlande så att uppsatta mål kan uppnås inom en till två generationer. Ett vitalt och miljöanpassat näringsliv och en miljöanpassad samhällsplanering är nödvändiga förutsättningar för en hållbar utveckling.

När det gäller kemikaliepolitiken skall allt kemikaliesäkerhetsarbete liksom hittills utgå från riskvärderingar. Dagens arbetsmetoder måste kompletteras med ett mer generellt arbetssätt som riktas mot ämnen med vissa specifika egenskaper.

Inom EU verkar Sverige för en intensifiering av arbetet med att integrera miljöfrågorna i olika samhällssektorer. Det internationella miljö-samarbetet skall vara fortsatt handlingsinriktat och offensivt. En målmedveten strävan är att integrera miljöaspekten i frågor som rör handel, bistånd och tekniköverföring.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner 1997 års ändringar av Montrealprotokollet med skärpningar av de regler som gäller för ämnen som bryter ned ozonskiktet. Regeringen föreslår vidare att riksdagen godkänner en konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.

## Läsanvisning

Propositionens huvudförslag utgörs av förslaget till nationella miljökvalitetsmål. Denna läsanvisning syftar till att belysa hur dessa mål i olika avseenden förs vidare i propositionens kapitel.

Kapitel 4 behandlar:	15 miljökvalitetsmål; Ansvarsfördelning mellan olika samhällsnivåer och sektorer m.m.; Uppföljning av regeringens förslag
Kapitel 5 behandlar:	Riktlinjer för resurseffektivitet och deras koppling till miljökvalitetsmålen
Kapitel 6 behandlar:	Riktlinjer för en ny kemikaliepolitik och deras koppling till miljökvalitetsmålen
Kapitel 7 behandlar:	Åtgärdsstrategier inom vissa områden och deras koppling till miljökvalitetsmålen (transporter, försurning och klimat)
Kapitel 8 behandlar:	Näringslivets miljöarbete och konsumenternas roll med koppling till miljökvalitetsmålen (bl.a. ekonomiska styrmedel, upphandling och miljöledning)
Kapitel 9 behandlar:	Samhällsplanering samt lokalt och regionalt miljöarbete med koppling till miljökvalitetsmålen (bl.a. lokalt investeringsstöd för hållbar utveckling och fortsatt Agenda 21-arbete)
Kapitel 10 behandlar:	Strategi för det svenska miljöarbetet i EU och kopplingen till miljökvalitetsmålen
Kapitel 11 behandlar:	Ett stärkt internationellt miljöarbete och kopplingen till miljökvalitetsmålen

1 Förslag till riksdagsbeslut .....	8
2 Ärendet och dess beredning .....	9
2.1 Naturvårdsverkets förslag till nya nationella miljö kvalitetsmål ..	9
2.2 Grundvattenutredningen .....	9
2.3 Naturvårdsverkets förslag om utökat förbud mot mark- avvattning .....	10
2.4 Miljövårdsberedningens betänkande om utökat skydd av produktiv skogsmark .....	10
2.5 Miljövårdsberedningens förslag angående statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet .....	11
2.6 Miljöövervakningsutredningen .....	11
2.7 Kretsloppsdelegationens förslag till strategi för resurseffektivitet och kretsloppsanpassad varu- produktion .....	11
2.8 Bioråvaruutredningen .....	12
2.9 Naturvårdsverkets uppföljning av producentansvaret .....	12
2.10 Kretsloppsdelegationens förslag till producentansvar för möbler .....	12
2.11 Naturvårdsverkets aktionsplan på avfallsområdet .....	12
2.12 Kemikommitténs betänkande om en hållbar kemikaliepolitik ..	13
2.13 Kemikalieinspektionens rapport om kemikalier i textilier .....	13
2.14 Kemikalieinspektionens rapport Avvecklings-projektet .....	13
2.15 Utvärdering av kvicksilver- och amalgamavveck-lingen .....	14
2.16 Rapporter om additiv i PVC samt hantering av PVC-avfall....	14
2.17 Alternativbränsleutredningen .....	14
2.18 Förslag till nytt miljöklassningssystem för bilar.....	15
2.19 Åtgärder mot försurning .....	15
2.20 Naturvårdsverkets nationella plan för kalkningsverksam- heten .....	15
2.21 Stöd till energiskog .....	16
2.22 Boverkets rapport Sverige 2009 – förslag till vision .....	16
2.23 En samordnad kultur- och naturmiljöpolitik.....	16
2.24 Underlag för den svenska strategin i EU:s miljöarbete .....	17
2.25 Nationalkommittén för Agenda 21 .....	17
2.26 Ratificering av ändring i Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet .....	18
2.27 Ratificering av konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.....	18
3 Miljöpolitikens utveckling och inriktning .....	19
4 Nationella miljö kvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling.....	34
4.1 Miljö kvalitetsmålen roll i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling .....	34
4.2 Regeringens förslag till nya nationella miljö kvalitetsmål .....	44
4.2.1 Frisk luft .....	44
4.2.2 Grundvatten av god kvalitet .....	50

4.2.3 Levande sjöar och vattendrag.....	56
4.2.4 Myllrande våtmarker.....	64
4.2.5 Hav i balans samt levande kust och skärgård.....	71
4.2.6 Ingen övergödning .....	85
4.2.7 Bara naturlig försurning .....	92
4.2.8 Levande skogar .....	100
4.2.9 Ett rikt odlingslandskap.....	108
4.2.10 Storslagen fjällmiljö.....	117
4.2.11 God bebyggd miljö.....	124
4.2.12 Giffri miljö.....	135
4.2.13 Säker strålmiljö .....	139
4.2.14 Skyddande ozonskikt .....	141
4.2.15 Begränsad klimatpåverkan .....	145
4.3 Myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen m.m.....	152
4.3.1 Ansvarsfördelning i miljömålsarbetet och uppföljning av målen .....	152
4.3.2 Sektorsmyndigheter och hållbar utveckling.....	156
4.3.3 Miljöledningssystem i statlig verksamhet.....	158
4.4 Underlag och metoder för uppföljning och utvärdering .....	159
4.4.1 Miljöstatistik och indikatorer .....	161
4.4.2 Kulturmiljöstatistik .....	163
4.4.3 Miljöövervakningsutredningen .....	164
4.4.4 Miljöövervakningen av kemikalier .....	167
4.4.5 Kulturmiljöövervakning .....	167
4.4.6 Miljöövervakning av radioaktiva ämnen .....	168
4.4.7 Materialflödesstatistik.....	168
5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle.....	171
5.1 Riktlinjer för en effektiv och långsiktigt hållbar material- och energianvändning .....	171
5.2 Miljövarupolicy inom EU.....	178
5.3 Producentansvar och kretsloppsanpassning av varor .....	178
5.3.1 Producentansvaret för förpackningar, returpapper och däck som bidrag till omställningen av miljöarbetet.....	180
5.3.2 Producentansvar för bilar samt elektriska och elektroniska produkter .....	183
5.3.3 Kretsloppsanpassning av möbler, byggnader och kontorspapper m.m.....	185
5.4 Mindre mängd avfall för bortskaffande.....	187
5.5 Kretslopp av växtnäring mellan stad och land.....	189
5.6 Ett säkert och utvecklande arbetsliv är en viktig faktor i kretsloppsanpassningen.....	190
6 Kemikaliepolitik för 2000-talet.....	191
6.1 Nya arbetssätt behövs i kemikaliepolitiken .....	192
6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken. ....	194
6.3 Arbetet med att minska riskerna vid hantering av kemikalier kan utvecklas .....	202
6.3.1 Utgångspunkter för det framtida arbetet .....	202

6.3.2 Samverkan, myndighetsorganisation och tillsynsarbetets uppläggning.....	203
6.3.3 Ökad information till allmänheten .....	206
6.3.4 Klassificering och märkning av kemiska produkter	208
6.3.5 Kunskapen om kemikaliers användning är otillräcklig .....	210
6.3.6 Försiktighetsprincipen och Produktvalsprincipen (substitutionsprincipen) måste accepteras globalt .....	211
6.3.7 Det behövs en gemensam kemikaliepolicy på EU-nivån .....	211
6.3.8 Global samverkan för att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen.....	212
6.4 Begränsningar och avveckling av vissa skadliga ämnen .....	215
6.4.1 Kemikalier i textilier .....	215
6.4.2 Läkemedels samt kosmetiska och hygieniska produkters miljöpåverkan .....	219
6.4.3 Bly	221
6.4.4 Kvicksilver .....	227
6.4.5 PCB	233
6.4.6 Bromerade flamskyddsmedel.....	236
6.4.7 Klorparaffiner.....	238
6.4.8 Nonylfenoletoxilater .....	241
6.4.9 Ftalater och andra mjukgörare i PVC m.m. ....	243
6.4.10 Organiska tennföreningar som tillsats i PVC.....	248
6.4.11 Åtgärder för att minska miljöbelastningen från PVC - en sammanfattning.....	250
6.4.12 Bekämpningsmedel .....	252
6.4.13 Ämnen med tillfälliga svenska särbestämmelser .....	254
6.4.14 Klimatpåverkande ämnen.....	255
7 Åtgärdsstrategier på vissa områden .....	256
7.1 Vissa åtgärder på transportområdet .....	256
7.1.1 Sektorsmål för transporter och behov av åtgärder .....	256
7.1.2 Konventionella fordonsbränslen .....	259
7.1.3 Strategi för alternativa drivmedel i Sverige .....	261
7.1.4 EU-regler om avgaskrav .....	266
7.1.5 Utvecklingen av det svenska miljöklasssystemet för bilar.....	268
7.2 Förurning.....	269
7.2.1 Åtgärder mot nedfall .....	269
7.2.2 Kalkningsverksamheten .....	274
7.3 Klimat .....	276
7.3.1 Åtgärder inom klimatområdet .....	276
7.3.2 Energiskog.....	282

8 Näringslivets och konsumenternas roll i miljöarbetet .....	283
8.1 Hållbara produktions- och konsumtionsmönster .....	283
8.2 Näringslivet.....	286
8.2.1 Den finansiella sektorn.....	286
8.2.2 Industrin .....	287
8.2.3 Tjänstesektorn .....	291
8.3 Staten som ägare .....	292
8.4 Optimalt styrmedelsval.....	293
8.5 Miljöanpassade stöd.....	294
8.6 Marknadsinriktade styrmedel .....	295
9 Samhällsplaneringen och det lokala och regionala miljöarbetet.....	298
9.1 Samhällsplanering för en ekologiskt hållbar utveckling .....	299
9.1.1 Regionala miljö- och hushållningsprogram .....	300
9.1.2 Hållbar utveckling av städer och bebyggelse- miljöer .....	301
9.1.3 Naturvård och kulturmiljövård.....	304
9.2 Lokalt investeringsstöd för ekologiskt hållbar utveckling.....	305
9.3 Fortsatt arbete med Agenda 21 .....	308
10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet i EU .....	309
10.1 Bakgrund och övergripande målsättningar.....	310
10.2 Utmaningarna för EU .....	316
10.3 Förhållandet till den inre marknaden.....	320
11 Internationellt miljösamarbete .....	347
11.1 Ett stärkt internationellt miljösamarbete.....	324
11.2 Regionalt miljösamarbete .....	328
11.3 Förenta Nationerna .....	336
11.4 Internationella miljökonventioner .....	340
11.5 Handel och miljö.....	341
11.6 Internationellt utvecklingsarbete .....	343
12 Godkännande av 1997 års ändringar av Montrealprotokollet.....	347
13 Godkännande av konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.....	349
13.1 Arbetet med konventionen.....	350
13.2 Konventionens omfattning och innehåll.....	352
13.3 Godkännande av konventionen och lagstiftningsfrågor .....	353

Bilagor 1 – 59 förteckning se sid. 384

Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 7 maj 1998

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels godkänner regeringens förslag till

1. en ny struktur i arbetet med miljömål (avsnitt 4.1),
2. 15 nationella miljö kvalitetsmål (avsnitt 4.2.1 - 4.2.15),
3. riktlinjer för resurseffektivitet (avsnitt 5.1) och
4. riktlinjer för samhällsplaneringen (avsnitt 9.1),

dels godkänner

5. ändringarna av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozon-skiktet (kapitel 12) och

6. konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (kapitel 13),

dels godkänner

7. att det under utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar uppförda ramslaget B 12 *Kompletterande åtgärder inom jordbruket* får, utöver anläggningsstöd för energiskog, även utnyttjas för andra åtgärder i syfte att stimulera energiskogsodling (avsnitt 7.3.2).



I propositionen behandlas bl.a. följande utredningsförslag och rapporter.

### 2.1 Naturvårdsverkets förslag till nya nationella miljö- kvalitetsmål

Regeringens vision om ett hållbart Sverige ställer krav på ett nytt system av nationella miljö kvalitetsmål. Dessa bör vara lättare att överblicka än de hittillsvarande miljömålen och skall bidra till att styra utvecklingen. Nationalkommittén för Agenda 21 presenterade i rapporten Mål för miljön (rapport 1996:4) en översikt och analys av arbetet med nationella miljö mål. Denna rapport låg till grund för ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets förslag presenterades i Ren luft och gröna skogar – förslag till nationella miljö mål 1997 (rapport 4765). Rapporten innehåller förslag till en ny målstruktur med 18 nationella miljö kvalitetsmål samt en analys om bl.a. principer för målstyrning på miljö området, om uppföljning av målen, om bedömning av kostnads-effektivitet och om kunskapsbehov. En sammanfattning av Naturvårdsverkets rapport finns i bilaga 1. Rapporten remissbehandlades under hösten 1997. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/3087/8).

Miljö målen utgår också ”från att hela befolkningen ska” skyddas mot negativ påverkan. Miljö hälsoutredningen har utarbetat ett förslag till nationellt handlingsprogram för att minska hälsoriskerna i miljön i betänkandet Miljö för en hållbar hälsoutveckling (SOU 1996:124). Utredningens förslag till övergripande mål för en hållbar hälsoutveckling har beaktats när miljö målen har formulerats.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag tagit fram en ny version av rapporten Vem förorenar Sverige (rapport 4788). Rapporten innehåller en översiktlig information om belastningen på Sverige. Andra länders miljö påverkan på Sverige och Sveriges påverkan på andra länder redovisas. Trender analyseras etc. En sammanfattning av rapporten finns i bil. 3. Rapporten har remissbehandlats och remissinstanserna är förtecknade i bil. 4. En remissammanställning finns tillgänglig på Miljödepartementet (M97/3057/6).

Naturvårdsverket har också i maj 1998 presenterat en rapport om tillståndet i miljön de Facto;98. Vidare har Naturvårdsverket presenterat en framtidsstudie, Sverige år 2021 (rapport 4747). Båda dessa rapporter har använts som underlag.

Förslagen till nya miljö kvalitetsmål behandlas i kapitel 4.

### 2.2 Grundvattenutredningen

Grundvattenutredningen (M 1993:15) tillkallades år 1993 för att utreda hur hushållningen med grundvatten kan förbättras, bl.a. genom fysisk planering och bättre reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. Utred-

ningen har avlämnat delbetänkandet Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar (SOU 1994:97) och slutbetänkandet Grundvattenskydd (SOU 1995:45). Grundvattenutredningens betänkanden överlämnades till Miljöbalksutredningen i de delar som avser förslag till lag om ändring i vattenlagen (1983:291) och förslag till lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. samt tillsynsfrågor. Dessa delar av utredningens förslag har behandlats i regeringens proposition Miljöbalk (prop. 1997/98:45). Utredningens övriga förslag behandlas i denna proposition.

Sammanfattningar av Grundvattenutredningens betänkanden finns i bilaga 5 och 6. Båda har remissbehandlats och förteckningen över remissinstanserna finns i bilaga 7 och 8. Remissammanställningar finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M94/2953/7 resp. M95/2002/7).

Utredningen behandlas huvudsakligen i avsnitt 4.2.2.

### 2.3 Naturvårdsverkets förslag om utökad förbud mot markavvattning

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utarbetat en aktionsplan för biologisk mångfald. Den presenteras i Aktionsplan för biologisk mångfald (rapport 4463). Regeringen har i Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald (prop. 1996/97:75, bet. 1996/97:JoU 15, rskr. 1996/97:239) behandlat huvuddelen av rapporten. I rapporten föreslog verket också en utökning av naturvårdslagens förbud mot markavvattning till att omfatta kustnära områden längs Norrlands-kusten. En sammanfattning av förslaget finns i bilaga 9. Förslaget har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna redovisas i bilaga 10. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/471/4).

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.4.

### 2.4 Miljöårsberedningens betänkande om utökad skydd av produktiv skogsmark

Miljöårsberedningen (Jo 1968:A) har på regeringens uppdrag utrett i vilken omfattning arealen skyddad produktiv skogsmark behöver utökas och former för att åstadkomma detta.

Miljöårsberedningen har redovisat sina överväganden och förslag i betänkandet Skydd av skogsmark – behov och kostnader (SOU 1997:97). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 11. Betänkandet har remissbehandlats och en lista över remissinstanserna finns i bilaga 12. En remissammanfattning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/2343/4).

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2.8.

## 2.5 Miljövårdsberedningens förslag angående statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har haft uppdraget att utreda och föreslå konkreta åtgärder för att nå en hållbar samhällsutveckling. Där ingår bl.a. integrering av miljöansvar och miljöhänsyn i samhällssektorernas verksamhet samt att utveckla regeringens styrning av sektorsmyndigheterna. Miljövårdsberedningen har överlämnat två delbetänkanden: Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen (SOU 1996:12) och Förvalta med miljöansvar – Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet (SOU 1997: 145). En sammanfattning av det sistnämnda betänkandet finns i bilaga 13. Delbetänkandet (SOU 1997:145) har behandlats vid ett remissmöte. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 14.

Miljövårdsberedningens förslag behandlas i avsnitt 4.3.2.

## 2.6 Miljöövervakningsutredningen

Naturvårdsverket presenterade i rapporten Miljöövervakningens framtida inriktning och omfattning (rapport 4543) förslag angående miljöövervakningens omfattning, struktur, finansiering och samordning. Naturvårdsverkets rapport var utgångspunkten för Miljöövervakningsutredningen som redovisat sina slutsatser i betänkandet Övervakning av miljön (SOU 1997:34). En sammanfattning av förslagen finns i bilaga 15. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 16. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/816/8).

Utredningens förslag behandlas i avsnitt 4.4.

## 2.7 Kretsloppsdelegationens förslag till strategi för resurseffektivitet och kretsloppsanpassad varuproduktion

Kretsloppsdelegationen (M 1993:A) har på uppdrag av regeringen redovisat förslag till en strategi för ökad resurseffektivitet och kretsloppsanpassad varuproduktion. Delegationen har utarbetat både övergripande mål och delmål för denna strategi samt förslag till åtgärder för att nå dessa mål på kort och lång sikt. Delegationen har också utarbetat förslag till krav på varor som skall släppas ut på marknaden. Förslagen har redovisats i rapporten Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (rapport 1997:14). Kretsloppsdelegationen har under arbetets gång även redovisat två delrapporter Kretslopp – en miljöstrategi, (rapport 1994:2 resp. 1995:7). En sammanfattning av rapporternas förslag finns presenterad i bilaga 17. Kretsloppsdelegationens rapporter har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 18. Sammanställningar av remissyttrandena finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M97/1463/6).

Förslagen behandlas i avsnitt 5.1–5.4.

Bioråvaruutredningen (M 1993:16) har på regeringens uppdrag utrett möjligheten att utveckla och öka användningen av biologiska råvaror i Sverige. Bioråvaruutredningen har redovisat sina överväganden och förslag i betänkandet *Växande råvaror* (SOU 1994:113). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 19. Betänkandet har remissbehandlats och förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 20.

Förslagen behandlas i avsnitt 5.1.

## 2.9 Naturvårdsverkets uppföljning av producentansvaret

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 1997 regeringens uppdrag att redovisa vilka nivåer på återanvändning och materialåtervinning som producenterna har nått upp till under år 1996, vad gäller förpackningar, returpapper och däck. Rapporten *Har producenterna nått målen?* (rapport 4748) innehåller en redovisning av dessa nivåer samt förslag till förbättringar av systemet för producentansvar. Naturvårdsverket presenterar dessutom förslag till författningsändringar. En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 21. Rapporten har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna presenteras i bilaga 22. Sammanställningen av remissinstansernas synpunkter finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/2447/6).

Naturvårdsverkets förslag behandlas i avsnitt 5.3.1.

## 2.10 Kretsloppsdelegationens förslag till producentansvar för möbler

Kretsloppsdelegationen fick via tilläggsdirektiv (Dir. 1996:87) uppdraget från regeringen att redovisa hur ett producentansvar för möbelvaror kan utformas. Rapporten *Producentansvar för möbler* (rapport 1997:15) innehåller förslag på åtgärder för att kretsloppsanpassa möbelvarusektorn, bl.a. genom producentansvar. En sammanfattning av rapportens förslag finns i bilaga 23. Rapporten är remissbehandlad och en förteckning över remissinstanserna återges i bilaga 24. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/2480/6).

Förslagen behandlas i avsnitt 5.3.3.

## 2.11 Naturvårdsverkets aktionsplan på avfallsområdet

Naturvårdsverket ger i *Aktionsplan avfall* (rapport 4601) förslag till mål och åtgärder för att minska mängden avfall och minska avfallets farlighet. Förslaget har tidigare till största delen behandlats i propositionen 1996/97:112 *Hantering av uttjänade varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla och i denna del också godkänts av riksdagen* (bet. 1997/98: JoU7, rskr. 1997/98:55). Rapporten är remissbehandlad och en sammanfattning av förslagen samt en lista på remissinstanserna

finns i den nämnda propositionen. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M96/3190/6). Prop. 1997/98:145

Naturvårdsverkets förslag behandlas delvis i avsnitt 5.4.

## 2.12 Kemikommitténs betänkande om en hållbar kemikaliepolitik

Kemikommittén har lagt fram sitt slutbetänkande En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1997:84). Betänkandet innehåller förslag till mål för den framtida kemikaliepolitiken och en rad förslag till åtgärder. Kommittén ger också förslag till hur miljöövervakningen på kemikalieområdet skall förbättras. En sammanfattning av betänkandet återges i bilaga 25. Betänkandet har remissbehandlats och remissinstanserna presenteras i bilaga 26. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/2304/6).

Kemikommitténs förslag behandlas i avsnitten 6.1–6.3 och 6.4.2. Miljöövervakningen av kemikalier behandlas i avsnitt 4.4.4.

## 2.13 Kemikalieinspektionens rapport om kemikalier i textilier

Kemikalieinspektionen har haft regeringens uppdrag att redovisa förslag till åtgärder för att minska riskerna för miljö och hälsa från kemikalier som förekommer i textilier. Uppdraget redovisas i rapporten Kemikalier i textilier (rapport 2/97). Kemikalieinspektionen pekar ut vissa ämnen och ämnesgrupper som inte bör få förekomma i textilier samt föreslår åtgärder för att minska riskerna med dessa. En sammanfattning av rapportens förslag finns presenterad i bilaga 27. Rapporten är remissbehandlad och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 28. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/430/6).

Kemikalieinspektionens förslag behandlas i avsnitt 6.4.1.

## 2.14 Kemikalieinspektionens rapport Avvecklingsprojektet

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag följt upp avvecklingen av fyra ämnen eller ämnesgrupper, nämligen bly, bromerade flamskyddsmedel, klorerade paraffiner och nonylfenoletoxilater. Uppdraget redovisas i Kemikalieinspektionens rapport Avvecklingsprojektet (rapport 6/97). I rapporten ingår förslag till ytterligare åtgärder och styrmedel för att uppnå de avvecklingsmål för dessa ämnen som tidigare fastställts av riksdagen (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). En sammanfattning av Avvecklingsprojektet finns i bilaga 29. Rapporten har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 30. En remissammanställning (dnr M97/2449/6) finns tillgänglig i Miljödepartementet.

## 2.15 Utvärdering av kvicksilver- och amalgamavvecklingen

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att redovisa hur avvecklingen av kvicksilveranvändningen fortgår. Lägesrapporter har lämnats till regeringen den 1 juli 1996 i Kemikalieinspektionens rapport Avveckling av kvicksilver i varor och Naturvårdsverkets rapport Avveckling av kvicksilver (dnr M96/2824/6).

Kemikalieinspektionen har dessutom haft regeringens uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen utvärdera den pågående avvecklingen av amalgamanvändningen. Utvärderingen redovisades i rapporten Avveckling av amalgam inom tandvården (dnr M96/2824/6). Sammanfattningar av rapporterna finns i bilaga 31, 32, och 33. Rapporterna har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 34. En remissammanställning för de tre rapporterna finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M96/2800/6).

Rapporterna behandlas i avsnitt 6.4.4.

## 2.16 Rapporter om additiv i PVC samt hantering av PVC-avfall

Kretsloppsdelegationen har på regeringens uppdrag lagt fram betänkandet PVC – En Plan för att undvika miljöpåverkan (SOU 1994:104). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 35. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 36. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr 94/2554/6).

Kemikalieinspektionen har på regeringens uppdrag redovisat PVC-additiv, emissioner från additiv, hälso- och miljörisker med additiv samt givit förslag till avveckling av vissa additiv samt märkning av PVC-produkter. Uppdraget redovisas i rapporten Additiv i PVC – Märkning av PVC (rapport 4/96). En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 37. Rapporten har remissbehandlats och remissinstanserna anges i bilaga 38. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M96/2801/6).

Förslagen behandlas i avsnitt 6.4.9–6.4.10.

## 2.17 Alternativbränsleutredningen

Alternativbränsleutredningen (M 1995:06) tillkallades av regeringen för att belysa alternativa bränslen och blandbränslen miljö- och hälsoegenskaper vid fordonsanvändning. Utredningen skulle också utarbeta förslag till kvalitetskrav på alternativa bränslen samt förslag till hur de bör behandlas i systemet för miljöklassning av motorbränslen. Slutbetänkandet

Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel (SOU 1996:184) Prop. 1997/98:145  
överlämnades i januari 1997. En sammanfattning finns i bilaga 39. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 40. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/325/7).

Utredningsförslagen behandlas i avsnitt 7.1.3.

## 2.18 Förslag till nytt miljöklassningssystem för bilar

Naturvårdsverket presenterade år 1996 rapporten Miljöklasser för bättre bilar – förslag till ett nytt miljöklassningssystem (rapport 4637). En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 41. Rapporten har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 42. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M96/4371/7).

Rapportens förslag behandlas i avsnitt 7.1.4.

## 2.19 Åtgärder mot försurning

EU-kommissionen har på svenskt initiativ utarbetat förslag till en strategi för att bekämpa försurningen. Strategin presenterades i mars 1997, tillsammans med två förslag. Dessa gäller revidering av direktivet om begränsning av svavel i olja (93/12/EEG) samt ratificering av 1994 års svavelprotokoll inom konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP). Förslagen behandlas för närvarande i rådets miljöarbetsgrupp. Andra förslag såsom direktivet om nationella utsläppstak och direktivet om stora förbränningsanläggningar avses att presenteras under år 1998. Strategin har remissbehandlats i Sverige och en sammanfattning av strategin finns i bilaga 43. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 44. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr EUM97/1362/M5).

Åtgärder mot försurning diskuteras också i Naturvårdsverkets rapport Ren luft och gröna skogar (rapport 4765).

Åtgärder mot försurning behandlas i avsnitt 7.2.1.

## 2.20 Naturvårdsverkets nationella plan för kalkningsverksamheten

Med utgångspunkt från förslagen i Kalkningsutredningens betänkande Kalkning av sjöar och vattendrag (SOU 1996:53) fick Naturvårdsverket i uppdrag av regeringen att ta fram en nationell plan för den statligt finansierade kalkningsverksamheten i sjöar och vattendrag. I uppdraget till Naturvårdsverket ingick också att göra en översyn av kalkningsverksamhetens framtida organisation, ekonomiska redovisningssystem, utbetalningsrutiner samt att ge förslag till förändringar i förordningen med länsstyrelseinstruktion (1997:1258). Naturvårdsverkets delrapport Nationell plan för kalkningsverksamheten (dnr M96/4110/5) sammanfattas i bilaga

45. Delrapporten har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 46. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M96/4110/5).

Naturvårdsverkets rapport behandlas i avsnitt 7.2.2.

## 2.21 Stöd till energiskog

I förslag till statsbudget för år 1997 (prop. 1996/97:1 utgiftsområde 23) föreslog regeringen att ett nationellt anläggningsstöd för planering av fleråriga grödor för produktion av biomassa enligt rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 skulle införas under perioden 1997-2000. För ändamålet föreslogs att 10 miljoner kronor per år får disponeras under anslaget Kompletterande åtgärder inom jordbruket. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113).

Lantbrukarnas riksförbund och Svenska lantmännen har i en skrivelse den 11 mars 1998 hemställt om åtgärder för att salixodlingen fortsatt skall kunna utvecklas.

I propositionen föreslås i avsnitt 7.3.2 att anvisade medel för stöd till energiskogsproduktion skall kunna disponeras också för andra åtgärder än anläggningsstöd.

## 2.22 Boverkets rapport Sverige 2009 – förslag till vision

Länderna runt Östersjön beslöt vid en ministerkonferens år 1992 att utarbeta ett dokument *Vision and strategies for the Baltic Sea region 2010*. Boverket har på regeringens uppdrag sammanställt ett kunskapsunderlag för den svenska delen av det samlade dokumentet. Tillsammans med NUTEK och Naturvårdsverket har Boverket ansvarat för utrednings-, kontakt- och samrådsarbetet. Regeringen har ytterligare preciserat uppdraget till att behandla miljöanpassade kommunikationer (prop. 1993/94:100 bil. 15, bet. 1993/94:JoU15, rskr. 1993/94:209) samt att ge underlag för regionalpolitiska överväganden (prop. 1993/94:111, bet. 1993/94:JoU19, rskr. 1993/94:256). Det svenska underlaget till Östersjövisionen presenteras i Boverkets rapport *Sverige 2009 – förslag till vision* (rapport 1994:14). En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 47. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 48. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M94/3589/7) och hos Boverket.

Boverkets rapport behandlas främst i avsnitt 9.1.2.

## 2.23 En samordnad kultur- och naturmiljöpolitik

Regeringen uppdrog åt en utredare att redovisa erfarenheter av hittillsvarande samarbete mellan natur- och kulturmiljövården, vilka betydelsefulla fördelar som kan uppnås genom ett ökat samarbete, samt vilka



förändringar inom förvaltning, arbetssätt m.m. som kan leda till ett utökat samarbete. Prop. 1997/98:145

Uppdraget redovisades i december 1996 i rapporten En samordnad kultur- och miljöpolitik (dnr M98/1593/4) och har remissbehandlats. I redovisningen behandlas frågor om organisationsstruktur och ansvarsfördelning. Därutöver lämnas förslag bl.a. avseende olika delområden för samverkan, såsom t.ex. skogslandskapet, kustlandskapet, stadsmiljön samt avseende kompetensuppbyggnad. En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 49. Rapporten har remissbehandlats och remissinstanserna finns angivna i bilaga 50. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr M98/1593/7).

Rapporten behandlas i avsnitt 9.1.3.

## 2.24 Underlag för den svenska strategin i EU:s miljöarbete

Inför det svenska medlemskapet i EU utarbetades en svensk strategi för miljöarbetet i EU som redovisades för riksdagen i regeringens skrivelse 1994/95:167 Det svenska miljöarbetet i EU – Inriktning och genomförande. Slutsatserna i skrivelsen lämnades utan erinran av riksdagen (bet. 1994/95:JoU23, rskr. 1994/95:424). En utvärdering och vidareutveckling av strategin har gjorts i Miljödepartementets promemoria Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi (Ds 1997:68). En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 51. Promemorian har remissbehandlats och förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 52. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/4459/3).

De övergripande frågorna i EU-strategin behandlas i kapitel 10, medan särskilda frågor behandlas i anslutning till respektive sakområde.

## 2.25 Nationalkommittén för Agenda 21

Regeringen tillkallade år 1995 Nationalkommittén för Agenda 21. Kommitténs huvuduppgift enligt direktivet har varit att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21-arbetet samt att ta fram ett underlag till Sveriges nationalrapport till FN:s uppföljning av Riokonferensen i New York i juni 1997 (UNGASS 19). I kommitténs slutbetänkande Fem år efter Rio – resultat och framtid (SOU 1997:105) finns förslag till åtgärder och strategier för det fortsatta arbetet med Agenda 21 inom en rad samhällsområden. En sammanfattning av kommitténs betänkande finns i bilaga 53. Slutbetänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 54. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M97/2473/8).

Kommitténs förslag behandlas delvis. Det gäller framför allt förslagen om det fortsatta lokala arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling som tas upp i kapitel 9.3. Förslag angående miljö och handel behandlas i avsnitt 11.5.

2.26 Ratificering av ändring i Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet

Prop. 1997/98:145

Parterna till Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet har i ett möte som ägde rum i Montreal i september 1997 beslutat om justeringar och ändringar i protokollet. Ändringarna och justeringarna har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 55.

Ändringarna och justeringarna behandlas i kapitel 12.

2.27 Ratificering av konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall

En promemoria från Statens kärnkraftsinspektion med förslag om Sveriges ratifikation av konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 56.

Konventionen behandlas i kapitel 13.

**Regeringens bedömning i sammandrag:** Regeringens övergripande mål för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Enligt 1997 års regeringsförklaring skall Sverige internationellt vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för ekologiskt hållbar utveckling. Detta innebär ett omfattande omställningsarbete.

Sveriges agerande i det globala miljösamarbetet bör vara handlingsinriktat, offensivt och grundat på egna erfarenheter. En målmedveten strävan är att integrera miljöaspekten i frågor som rör handel, bistånd och tekniköverföring.

Inom EU bör arbetet intensifieras när det gäller att integrera miljöfrågorna i olika samhällssektorer. Amsterdamfördraget förstärker Sveriges möjligheter att driva en progressiv miljöpolitik.

Ett vitalt och miljöanpassat näringsliv är en nödvändig förutsättning för att målet om ett ekologiskt hållbart samhälle skall kunna nås. Sverige deltar i det internationella miljösamarbetet bl.a. i arbetet med att effektivisera resursanvändningen. Ett begrepp som blivit allt vanligare i den internationella debatten är faktor 10, som innebär att resursanvändningen under de närmaste en till två generationerna behöver bli i genomsnitt 10 gånger effektivare om jordens ekosystem skall kunna bära en ökande världsbefolkning och samtidigt lämna utrymme för en ökad standardutveckling i världens utvecklingsländer.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen har i skrivelsen Ekologisk hållbarhet (skr. 1997/98:13, bet 1997/98:JoU11, skr. 1997/98:140) framhållit att Sverige skall vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för en ekologiskt hållbar utveckling. I 1997 års regeringsförklaring framhåller regeringen att målet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta.

Begreppet hållbar utveckling har sitt ursprung i den s.k. Brundtlandkommissionens rapport *Vår gemensamma framtid* som lades fram år 1987. Där definieras hållbar utveckling som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 slogs genom konferensens handlingsprogram Agenda 21 fast att tre dimensioner av samhällsutveckling måste fås att samverka för en hållbar utveckling, nämligen

- den sociala dimensionen,
- den ekonomiska dimensionen samt
- den ekologiska dimensionen.

Regeringen konstaterar att dessa dimensioner är inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling. Det är enligt regeringens bedömning viktigt att öka ansträngningarna för att gå vidare med den ekologiska dimensionen.

Målet att lösa de stora miljöfrågorna inom en generation, dvs. till omkring år 2020–2025, innebär en stor utmaning för både samhälle och näringsliv. Regeringen ser en hållbar utveckling som en utmaning för hela

det svenska samhället. En hållbar samhällsutveckling kräver långsiktiga och uthålliga insatser inom samtliga politikområden. Ytterst är det fråga om ett omfattande omställningsarbete där samhällets olika system för produktion, distribution och konsumtion måste förändras. Tillsammans med målet att halvera arbetslösheten och beslutet att ställa om energisystemet utgör målet att lösa de stora miljöproblemen inom en generation en grundläggande del i strävan att bygga ett hållbart samhälle. I det arbetet har utbildning och kompetensutveckling en stor betydelse liksom behovet av forskning kring utbildning för en hållbar utveckling.

Regeringen har nyligen i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) uttalat att arbetet med att ställa om Sverige till ekologisk hållbarhet bör fortsätta och föreslår höjda anslag för miljörelaterade frågor. När det gäller utgiftsområde 20: Allmän miljö och naturvård beräknas en förstärkning för att kunna dels upprätthålla och vidareutveckla baskompetens för miljögifter samt utveckla system för indikatorer för de nya miljömålen m.m., dels bevara den biologiska mångfalden genom att avsätta ytterligare skogsområden som reservat. Härutöver tillförs medel till den med näringslivet samfinansierade forskningen vid stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning.

För att uppnå det övergripande målet krävs också ett kraftfullt svenskt internationellt agerande för att påverka miljöutvecklingen på global och regional nivå. Det globala miljösamarbetet måste bli mera handlingsinriktat. Miljöfrågorna behöver få en framträdande roll och en målmedveten strävan är att miljöaspekten integreras i frågor som rör handel, bistånd och tekniköverföring. Det europeiska miljösamarbetet måste utvecklas vidare och den nyligen antagna försurningsstrategin få efterföljare inom andra områden, t.ex. när det gäller kemikalier, resurshantering och produktstrategier. Regeringen kommer även fortsättningsvis att delta aktivt i arbetet inom olika internationella fora och miljökonventioner, såsom FN:s kommission för hållbar utveckling, Commission on Sustainable Development (CSD), inom konventionerna för klimat och biologisk mångfald samt inom EU i syfte att verka internationellt för en hållbar utveckling.

Miljöpropositionen skall ses som en vidareutveckling och precisering av det inledda arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling genom att regeringen anger vägar för hur miljöpolitiken bör utvecklas för att bidra till att lösa de stora miljöproblemen.

Regeringen lämnar i det följande förslag till nya nationella miljökvalitetsmål som i en modern mål- och resultatstyrningsprocess skall göra miljöarbetet mer målinriktat och effektivt. Vidare redovisas insatser för ökad resurseffektivitet inom ramen för en vidareutvecklad kretsloppsstrategi, en utvecklad kemikaliepolitik samt åtgärdsstrategier på transportområdet och försurnings- och klimatområdena. Regeringen ger också sin syn på behovet av en miljöanpassad samhällsplanering, en vidgad användning av ekonomiska styrmedel samt en fortlöpande miljöanpassning av näringsliv och samhällsorgan med åtgärder för ett säkert och utvecklande arbetsliv, olika former för miljöledning och nya regler för upphandling m.m.

Regeringen redovisar sin syn beträffande inriktningen av ett aktivt arbete inom EU för ett hållbart ekologiskt Europa samt ett omfattande in-

ternationellt arbete för hållbar utveckling. Genom dessa åtgärder och det förslag till samlad miljölagstiftning i en ny miljöbalk som regeringen lade fram i december förra året, ges förutsättningar för kommuner, företag och andra verksamhetsutövare att själva driva på utvecklingen utöver de stadgade lagkraven och att därigenom delta i integrerade miljödrivna nätverk. Regeringen tar i propositionen också upp frågan om godkännande av dels en ny kärnsäkerhetskonvention, dels ändringar i Montreal-protokollet om ämnen som bryter ner ozonskiktet.

Regeringen har under våren också lämnat förslag till riksdagen om trafik, regionalpolitik, sysselsättning, bostadspolitik, konsumentpolitik, jordbrukspolitiken i EU samt om arkitektur, formgivning och design. En proposition om skogspolitiken har också aviserats. Dessa förslag utgör viktiga delar i det samlade arbetet för en hållbar utveckling genom att de inom respektive område anger riktlinjer för en sådan utveckling. Motsvarande gäller den proposition om hållbart fiske och jordbruk som regeringen lade fram hösten 1997 (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU 9, rskr. 1997/98:116).

Den helhetssyn som måste prägla all samhällsverksamhet tar sig uttryck i det åtgärdsprogram med 93 punkter för en ekologiskt hållbar utveckling som regeringen i skrivelsen *Ekologisk hållbarhet* har angett för de olika departementens verksamhetsområden. I skrivelsen framhåller regeringen att de åtgärder som föreslås utgör de första stegen inför den långsiktiga omvandlingen till ekologisk hållbarhet. Vidare är avsikten att en samlad uppföljning av åtgärdsprogrammet skall presenteras av Delegationen för ekologiskt hållbar utveckling under sommaren 1998 för att sedan under hösten behandlas i samband med 1998 års budgetproposition.

### *Utvecklingen i vår omvärld*

En av de stora framtidsfrågorna är den globala befolkningsutvecklingen. I dag lever nästan sex miljarder människor på jorden. Varje år tillkommer ca 90 miljoner nya världsmedborgare, dvs. ca tio gånger Sveriges invånarantal. Trycket på jordens ekosystem är redan mycket stort. Skogar, jordbruksmark, våtmarker, färskvatten och fiskevatten hotas av föroreningar och överutnyttjande. En långsiktigt kraftig ekonomisk tillväxt i bl.a. de tätt befolkade länderna i Asien kommer att innebära en ytterligare ansträngning av de globala resurserna. En ökad ekonomisk tillväxt ger större välstånd och konsumtionsförmåga och vi vet, inte minst från vår egen historia, att det skapar ökad efterfrågan på exempelvis bilar, TV-apparater och datorer, större bostäder, mer utrustning i hemmen, ökat resande etc. En ökad konsumtion av förädlade livsmedel, framför allt i form av animaliska proteiner, ökar belastningen på redan ansträngda odlingsekosystem. Exploateringen av naturresurser och användningen av fossila bränslen ökar. Detta kan innebära att de naturliga kretsloppen bryts och giftiga ämnen sprids i miljön. Detta är det långsiktiga utvecklingsperspektivets mer negativa sida.

Det är enligt regeringens bedömning viktigt att framhålla att det också finns ett positivt perspektiv och att villkor och förutsättningar kan påverkas. Sålunda har många länder i tredje världen på en generation nått lika

långt i medellivslängd, minskad barndödlighet och ökad läskunnighet som det tog Europas länder tre generationer att uppnå. Det är sant att antalet fattiga i världen aldrig har varit större än i dag, men det är också sant att så många aldrig tidigare har kunnat lyfta sig ur sin fattigdom. Bl.a. den tekniska potentialen att effektivisera resursanvändningen och minska miljöbelastningen är stor. En fortsatt globalisering kan positivt bidra till att utveckla samarbetet mellan människor i olika länder. Kulturer kan mötas och berikas och demokratins ideal sprida sig.

Nära hälften av jordens befolkning bor nu i städer. Mycket talar för att denna andel kommer att öka ytterligare liksom antalet s.k. megastäder, dvs. städer med fler än 10 miljoner invånare. Detta innebär nya utmaningar och påfrestningar, men också möjligheter att finna bättre och mer miljöanpassade och resurshushållande system för vatten- och energiförsörjning, markanvändning, bebyggelse och trafik. Vid FN:s konferens om boende och bebyggelse i Istanbul år 1996 (Habitat II) enades länderna om ett globalt handlingsprogram för hållbar stadsutveckling, där kommunerna i varje land ges en nyckelroll i genomförandet.

Vi vet också från vårt närområde att stora samhällsförändringar som skapar nya förutsättningar för bl. a. miljöarbetet kan gå snabbt. År 1989 fick Polen en demokratiskt vald regering. Efter Berlinmurens fall, upphörde också de kommunistiska regimerna i Öst- och Centraleuropa. År 1991 upphörde Sovjetunionen som statsbildning och Estland, Lettland och Litauen blev självständiga. De nya säkerhetspolitiska förutsättningarna gjorde bl. a. att miljöarbetet kunde förstärkas i hela Östeuropa. År 1995 blev Sverige medlem i EU, vilket radikalt förändrade den svenska miljöpolitikens förutsättningar, liksom förutsättningarna för Sveriges möjligheter att påverka miljöarbetet i Europa. Flera av de forna öststaterna står nu inför förhandlingar om medlemskap i EU, vilket innebär att EU:s miljödirektiv om några år kan komma att tillämpas i hela vårt närområde. Det kan ge betydande positiva effekter på miljön även i vårt land.

### *Utvecklingen i Sverige*

I Sverige började den moderna miljöpolitiken att formas för drygt 25 år sedan. Utvecklingen under efterkrigstiden, och särskilt under 1960-talet, kännetecknades av en snabb ekonomisk tillväxt. Industrialisering, urbanisering och regional omfördelning av arbetstillfällena och befolkning medförde stora förändringar. Ett ökande välstånd, ändrade förutsättningar för de areella näringarna samt bilismens och turismens utveckling innebar stora förändringar av livsvillkor och miljö. Samhällsplaneringens och miljöpolitikens verktyg utvecklades. Naturvårdsverket inrättades år 1967. Den fysiska riksplaneringen med krav på ekologisk grundsyn och integrering av kulturmiljön i den fysiska planeringen formades i början på 1970-talet. Genom en tillämpning av ett ekologiskt synsätt skulle den fysiska planeringen medverka till att samhällsutvecklingen sker inom de ramar som naturresurserna och naturmiljön anger. Nya lagar som stiftades var t.ex. naturvårdslagen år 1964, miljöskyddslagen år 1969, lagen om kemiska produkter år 1985, plan- och bygglagen år 1987, lagen om hus hållning med naturresurser m.m. år 1987 och kulturminneslagen år 1988.

Också skattelagstiftningen har fått stor betydelse i miljöpolitiken. Energiskatter har funnits sedan 1950-talet, men hade då enbart ett statsfinansierat syfte. På 1980-talet började en mer målmedveten aktivitet på miljöområdet. Energiskatterna höjdes med hänsyn till miljöskadligheten. År 1984 infördes avgifter på gödselmedel och bekämpningsmedel. År 1986 differentierades bensinskatten och år 1989 infördes en miljöskatt på inrikes flygtrafik. I början av 1990-talet förstärktes miljöprofilen hos energiskatterna ytterligare. Mervärdesskatt på energi infördes och en del av energiskatten omvandlades till koldioxidskatt. Vidare infördes en svavelskatt på bränslen och en utsläppsavgift på kväveoxider från förbränningsanläggningar.

Miljöproblemen åtgärdades av naturliga skäl från början huvudsakligen genom punktvisa insatser. Med stöd av den lagstiftning som utvecklades vidtogs åtgärder för förbättrat miljö- och hälsoskydd i fråga om enskilda anläggningar och verksamheter. Metoderna för fysisk planering i kommunerna och nya samarbetsformer mellan kommuner, länsstyrelser och centrala statliga myndigheter utvecklades. Decentralisering av ansvar från den centrala nivån till länsstyrelser och kommuner samt ett tydligare ansvar för sektorsmyndigheterna var viktiga delar i denna utveckling. Samtidigt utvecklades former för förebyggande insatser. Kulturmiljö-, naturvårds- och miljöskyddshänsyn gavs ökad tyngd i planeringen av bebyggelse, markanvändning och tekniska försörjningssystem. Förhandlingar och prövning av stora industriutsläpp genomfördes vid framför allt Koncessionsnämnden för miljöskydd.

Dessa insatser har varit framgångsrika på många områden. Utsläppen av föroreningar från de stora punktkällorna har minskat kraftigt. När det gäller de införda miljö- och energiskatterna har de i de flesta fall haft avsedd effekt. Enligt en rapport från Naturvårdsverket svarar svavelskatten för närmare 30 procent av den totala minskningen av svaveldioxidutsläppen under 1990-talet, kväveoxidutsläppen skulle ha varit 3 procent högre om inte kväveoxidavgiften hade införts och den differentierade drivmedelsbeskattningen har lett till att miljöklass 1 av diesel motsvarar drygt 80 procent av den totala dieselförsäljningen och att en fullständig övergång till miljöklass 2 av bensin har skett. Enligt Sveriges andra nationalrapport om klimatförändringar bedöms miljö- och energiskatter inklusive moms införda mellan år 1990 och år 1996 resultera i att utsläppen blir 16,8 miljoner ton (ca 23 procent) lägre år 2000 än vad som skulle vara fallet utan införda åtgärder.

Utbyggnaden av avloppsreningsverken har hejdat igenväxning av sjöar och vattendrag. Städernas luft har förbättrats i hög grad, bl.a. genom satsningar på fjärrvärme och åtgärder för fordon och bränslen. Havsörnen häckar återigen längs Östersjökusten och beståndet av säl håller på att återhämtas. Flera av de mest riskfyllda kemiska produkterna är förbjudna eller på väg att fasas ut. Sammantaget visar tillgängliga uppgifter att belastningen från s.k. yttre miljöpåverkan på människors hälsa generellt sett har minskat kraftigt under de senaste 25 åren, även om ökningen av allergiska besvär inger oro.

Samtidigt visar händelserna i samband med tunnelbygget genom Hallandsåsen med bl.a. skadlig kemikalieanvändning och omfattande grundvattensänkning att problemen långt ifrån är lösta. Fortfarande kan bris-

tande rutiner eller otillräckliga kunskaper om de miljökonsekvenser som kan bli följden av hanteringen av olika produkter orsaka allvarliga problem för miljön och för dem som hanterar dessa produkter.

Medan industrin kunnat reducera sina utsläpp av växthusgaser kvarstår en ökning från vägtransporterna. Vidare har en ökning av allergiska besvär kunnat registreras. Skadligt material som under innevarande sekel har använts i den byggda miljön (teknosfären) eller som återfinns i förorenade mark- och vattenområden måste tas om hand på ett miljömässigt riktigt sätt så att det inte ger upphov till farliga diffusa utsläpp.

Regeringen lägger i denna proposition fram förslag som avser att skapa förutsättningar för ett nytt och mer effektivt förhållningssätt där självreglering och egenkontroll i ett nytt mål- och resultatsystem kompletterar de styrinstrument som främst en miljöbalk och andra styrmedel utgör.

### *Stora miljöproblem som måste lösas*

Regeringen konstaterar att även om många av gårdagens miljöproblem går mot sin lösning återstår flera stora miljöfrågor, som enligt regeringens bedömning måste och kan lösas i ett 25-årsperspektiv om en ekologiskt hållbar utveckling skall kunna nås. Exempel på sådana miljöproblem är försurningen, hoten mot Östersjöns ekosystem, de storskaliga landskapsförändringarnas effekter för kulturmiljövården och på den biologiska mångfalden, effekterna i miljön av ämnen med giftverkan samt miljörelaterade hälsofrågor.

Försurningen av mark och vatten i Sverige kommer att vara ett påtagligt problem under lång tid framöver. Utsläppen av försurande ämnen i Europa måste minska ytterligare. Transportsektorns avgaser behöver renas utöver de förslag som nu diskuteras inom EU. Alla länder i regionen har åtagit sig att minska de utsläpp som leder till försurning. Det gäller nu att arbeta för ett förverkligande av detta åtagande.

Östersjöns ekosystem har genomgått en stor förändring sedan slutet av 1960-talet beroende på en för stor belastning av gödande ämnen. Även om tillförseln av dessa ämnen har minskat är den fortfarande alltför hög. Nedfallet av kväve från luften och läckaget från jordbruksmark måste minska ytterligare. Av stor vikt är att miljöaspekterna får en ökad vikt i den pågående reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Jordbrukspolitiken har stor betydelse för effekterna på Östersjön genom att den kommer att påverka utvecklingen av produktionen i ansökarländer som Polen och de baltiska staterna.

Storskaliga landskapsförändringar utgör ett hot mot den biologiska mångfalden och mot landskapets kulturvården. Ett par av de i tiden mest näralliggande hoten utgörs dels av omvandlingen av skogslandskapet där arealen riktigt gammal skog minskar och värdefulla kulturmiljöer skadas eller förstörs, dels av den snabba förändringen av odlingslandskapet med igenväxande marker och utarmning av den biologiska mångfalden. Den nya skogspolitiken i kombination med frivilliga åtaganden och en ny naturvårdspolitik samt jordbrukets miljöprogram inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken ger förutsättningar att bromsa den negativa utvecklingen och på sikt vända trenden i positiv riktning.



Integrering och samordning av frågor som rör natur- och kulturmiljön är angeläget. Natur- och kulturlandskapets värden som ofta är delar av samma helhet påverkas ständigt i samband med tätorternas utveckling, utbyggnaden av trafikleder och annan teknisk infrastruktur samt av odlingslandskapets omvandling. En utvecklad planering för hållbar stads- och regionutveckling, baserad på resultaten av Riokonferensen och Habitat II, kan ge bättre förutsättningar att ta till vara natur- och kulturvärden och ekologiska förutsättningar i stadsmiljön och i det stadsnära kulturlandskapet. Världskommissionen för kultur och utveckling har bl. a. framhållit att en kultur inte kan överleva om den miljö som den är beroende av ödeläggs eller utarmas.

Effekter i miljön av ämnen med giftverkan kan vara större än vad vi i dag vetenskapligt kan påvisa. Under de senaste åren har t.ex. forskare varnat för att vissa ämnen som används storskaligt kan ha en hormonell verkan på människan. Användningen av bl.a. kvicksilver och PCB har minskat, men samtidigt kommer läckage av sådana ämnen från befintliga byggnader liksom från deponier och förorenad mark att pågå under lång tid framöver om de inte saneras.

Även om vi inte känner till effekterna i miljön av alla enskilda ämnen har vi förhållandevis god kunskap om vilka typer av ämnen som medför risker. Det är enligt regeringens bedömning angeläget att minska den spridning av sådana ämnen som sker genom produktion och distribution av vissa varor. Det kan t. ex. ske genom att begränsa eller, då risken för skador är oacceptabelt stor, förbjuda användningen av sådana ämnen och varor. Allvarligt är att föroreningar sprids över stora arealer med luft- och vattenströmmar. Inom ramen för de åtta arktiska ländernas miljö-samarbete har t.ex. påvisats att Arktis i hög grad påverkas av miljögifter från övriga delar av det norra halvklotet.

Hot mot människors hälsa och livsmiljö kommer att leda till växande krav på lokalt inflytande över samhällsplanering och miljöarbete. Allergier, bullerstörningar och utsläpp av cancerframkallande ämnen är exempel på hälsorelaterade miljöproblem som ännu inte är bemästrade. Människor har rätt till information som rör miljö- och hälsotillståndet i närmiljön och till inflytande över åtgärder som inverkar på den lokala livsmiljön. Ett förslag till nationellt handlingsprogram för att minska den miljörelaterade ohälsan har lagts fram i betänkandet Miljö för en hållbar hälsoutveckling (SOU 1996:124).

Bland de globala miljöproblemen märks växthuseffekten, uttunningen av ozonskiktet och trycket på de biologiska produktionssystemen. Dessa omfattande miljöproblem måste lösas genom internationellt samordnade insatser. Det kan inte ske inom 25 år, men det är viktigt att inom denna tidsrymd kunna vända de negativa trenderna.

Växthuseffekten är den mest komplexa miljöfrågan både vad det gäller effekter och möjligheter till åtgärder. I ett globalt perspektiv behöver användningen av fossila bränslen (olja, naturgas och kol) stabiliseras för att sedan minska. Detta gäller särskilt för den industrialiserade världen, men i ökande grad också för den snabbväxande delen av u-världen och dess rikare befolkningsskikt. En minskning av klimatpåverkande utsläpp förutsätter en minskad användning av fossila bränslen. En sådan minskning kräver en omfattande förändringsinsats, särskilt när det gäller utveckling

av ny teknik för transporter, uppvärmning och energianvändning. Sverige har goda förutsättningar att visa vägen för en sådan utveckling genom hög miljömedvetenhet och bred kompetens. Vi är också gynnade när det gäller förnybara energitillgångar.

Uttunnningen av ozonskiktet och den ökade instrålningen av skadlig ultraviolett strålning är ett globalt problem, både med avseende på effekter och orsaker. Utsläpp av ozonnedbrytande kemiska ämnen, som t.ex. freoner, drabbar de områden som ligger nära polerna hårdast. Framgångsrika internationella överenskommelser har minskat utsläppen avsevärt, men effekten kommer kvarstå ytterligare några decennier. Åtgärdsarbetet motverkas dels av en illegal handel med flera av de skadliga kemiska ämnena, vilket kräver intensifierat internationellt samarbete, dels av många u-länders svårigheter att vidta nödvändiga åtgärder.

De biologiska produktionssystemen står under ett ökande tryck från en växande världsbefolkning. Den kraftiga ekonomiska utvecklingen i borte Asien och ett ökat välstånd i Sydamerika har lett till ökande världsmarknadspriser på de stora stapelvarorna vete och majs. Alltför stora fiskefångster hotar flera populationers fortlevnad på grund av risken för utfiskning. Trycket på existerande odlingsmark med åtföljande krav på uppodling av ny mark kommer på många håll att fortsätta. Jordförstöring i olika former ökar i många delar av världen. Samtidigt riktar den utvecklade världen allt mer sitt intresse mot biologiska produkter som ersättning för miljöstörande kemiska produkter och fossila bränslen. Allt detta bidrar till att hoten mot den biologiska mångfalden ökar. Omfattande insatser för att utveckla kunskapen om hur de biologiska systemen fungerar och reagerar på det ökande trycket kommer att krävas.

### *Sverige och det internationella arbetet för ekologiskt hållbar utveckling*

Det internationella miljöarbetet tog fart för ungefär 25 år sedan. FN:s globala konferens i Stockholm år 1972 om människans miljö var en viktig milstolpe. UNEP, FN:s miljöprogram, inrättades. På svenskt initiativ engagerade sig OECD i försumningsfrågan. Sedan dess har vi medverkat i en kraftfull utveckling av det internationella miljöarbetet som pågår löpande i ett stort antal olika internationella organ och konventioner. Också Sveriges insatser genom utvecklingssamarbete för hållbar utveckling i u-länder och forna planekonomier har ökat.

Av särskild betydelse i detta sammanhang är det arbete som har följt efter 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro (UNCED). Denna konferens utgjorde starten för vad som i det internationella miljöarbetet kallas för Rioprocessen. Den kan ses som ett samlande uttryck för världssamfundets strävanden när det gäller arbetet för hållbar utveckling. Här innefattas de betydelsefulla världskonferenser och världstoppmöten om bl.a. de mänskliga rättigheterna, befolkning och utveckling, boende- och bebyggelsefrågor livsmedelsförsörjning samt om kultur och utveckling som har arrangerats under 1990-talet. Stockholmskonferensen kan sägas ha banat väg för en omfattande utveckling av det internationella samarbetet för miljö och hållbar utveckling som 20 år senare manifesterades vid Riokonferensen.

Vid Riokonferensen utfäste sig världens stater att anpassa sin politik till de ramar som en hållbar utveckling kräver. Genom handlingsprogrammet Agenda 21 skapades ett instrument för integrerade insatser för hållbar utveckling i alla länder. Detta har inneburit en unik kraftsamling inom världssamfundet genom arbetet inom en rad olika sektorer och verksamheter i syfte att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling.

I Sverige har det lokala arbetet med Agenda 21 varit framgångsrikt. Alla landets kommuner har tagit fram någon form av program för lokalt Agenda 21-arbete. Ett stort antal myndigheter har också engagerat sig i arbetet. Den svenska nationalkommittén för Agenda 21 har lämnat en rad förslag till åtgärder för det fortsatta arbetet. Agendaarbetet, som inte skall ses som ett projekt utan som en process, fortsätter nu både lokalt, i t.ex. kommuner, byar, föreningar och företag, och centralt. För det fortsatta arbetet på central nivå har regeringen nyligen beslutat tillsätta en särskild samordnare med uppgift att följa och stimulera det fortsatta lokala Agenda 21-arbetet, sprida erfarenheter och goda exempel, stödja informationsarbetet rörande de lokala investeringsmedlen samt delta i det fortsatta internationella arbetet med Agenda 21. Sverige har vidare genom att år 1994 underteckna ett handlingsprogram för miljö och hälsa i Europa åtagit sig att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för att minska hälsoriskerna i miljön.

FN:s generalförsamling höll sommaren 1997 ett extra möte – UNGASS 19 – med syfte att följa upp Riokonferensen och enas om fortsatta rekommendationer för att genomföra Agenda 21. Vid detta extra möte konstaterades att många av de globala miljö- och utvecklingsproblemen har förvärrats, trots stora ansträngningar för att vända de negativa trenderna. Mötet beslutade bl.a. om fortsatta insatser för att bekämpa fattigdom och enades om behovet av förändrade konsumtions- och produktionsvanor. Vidare beslutades om en tidtabell för uppföljning av olika frågor. Kommissionen för hållbar utveckling fick i uppgift att följa upp ländernas arbete med sikte på FN-systemets nästa stora genomgripande uppföljningskonferens år 2002.

På svenskt initiativ inom EU resulterade mötet i New York också i samband med frågan om resurseffektivisering i att begreppet faktor 10 introducerades i FN-sammanhang. Forskningsrapporter anger att jorden långsiktigt bara kan bära en befolkning om ca en halv miljard människor som lever på dagens västerländska konsumtionsnivå. I dag lever nära sex miljarder människor på jorden. Enligt dessa rapporter behöver i-ländernas resursanvändning grovt räknat bli i genomsnitt tio gånger effektivare (faktor 10) om jordens ekosystem skall kunna bära både en ökande världsbefolkning och lämna utrymme för ökad standardutveckling i världens utvecklingsländer.

Medlemskapet i EU har på många områden inneburit nya förutsättningar för svensk miljöpolitik. Detta gäller såväl nationellt som internationellt. Resultatet av EU:s regeringskonferens år 1997 och dess slutdokument, Amsterdamfördraget, förstärker Sveriges möjligheter att driva en progressiv miljöpolitik. En viktig uppgift för Sverige är att verka för att målet om hållbar utveckling, som nu tagits in i fördragen, konkretiseras. Detta gäller särskilt arbetet med att integrera miljöfrågorna i olika samhällssektorer.

EU kommer under de närmaste åren att ställas inför stora utmaningar. EU:s utvidgning, som kommer att få en stor betydelse för Europas miljö, är den kanske största av dessa utmaningar. En anpassning av kandidatländernas miljölagstiftning till EU:s nivå, den s.k. tillnämningsprocessen, får stor betydelse inte bara för dessa länders egen miljö, utan för hela Europa. Detta ger förutsättningar att driva frågan om ekologiskt hållbar utveckling inom hela EU. Europas miljö, inte minst miljön i Sveriges närområde och i Sverige, har därför mycket att vinna på ett utvidgat EU. I samband med utvidgningen diskuteras reformer av unionens jordbruks- och strukturpolitik. Sverige strävar efter en reform av dessa områden bl.a. för att skapa en miljöanpassad och långsiktigt hållbar jordbruks- och strukturpolitik inom EU. Sverige verkar också för att skapa bl.a. miljömässigt gynnsamma förutsättningar för en utvidgning av EU.

Ökat handelsutbyte, avreglerade marknader och den extremt snabba tekniska utvecklingen av elektroniska kommunikationsformer kommer att ge nya utvecklingsmöjligheter. Samtidigt behöver globaliseringen av marknadens styrning av handel och produktion uppmärksammas i det fortsatta arbetet. Beslut som hittills har fattats nationellt kommer i fortsättningen i ökande utsträckning att fattas av nationsövergripande organisationer och företag. Omvänt kan aktiviteter hos enskilda företag få långtgående, t.o.m. globala konsekvenser. Globaliseringen kommer sannolikt att intensifieras. Utmaningen består i att finna former för att globaliseringens positiva möjligheter tas till vara och att oönskade effekter kan undvikas. Det universella målet om hållbar utveckling kan ses som ett uttryck för en allmän medvetenhet om att globaliseringens negativa följder behöver balanseras. Några av de centrala budskapen i Agenda 21, t.ex. att miljökostnader skall internaliseras, att förorenaren skall betala, att försiktighetsprincipen skall tillämpas, att den lokala demokratin skall stärkas och att det internationella miljösamarbetet skall förbättras, kan sägas ta direkt sikte på att balansera globaliseringens negativa följder. Utvecklingssamarbete för främjande av miljöanpassad produktion är här av stor betydelse.

### *Vägar vidare mot ekologiskt hållbar utveckling*

I ett generationsperspektiv har mycket hänt som tidigare kanske närmast framstod som utopiskt. Om vi blickar 25 år tillbaka i tiden har exempelvis ett antal nya bilmotorgenerationer, datorgenerationer och pappersmaskingenerationer utvecklats. Blickar vi en generation framåt och reflekterar över utvecklingen av olika produktcykler kan vi vänta oss att de flesta produkttyper också i fortsättningen kommer att bytas ut och genomgå kraftiga förändringar. Denna teknikutveckling kommer i stor utsträckning att vara miljödriven, vilket skapar helt nya förutsättningar för minskad påverkan på miljön. Det finns också betydande gemensamma erfarenheter och kunskaper bland samhällets olika aktörer som kan bilda grund för en sådan utveckling. Ett fördjupat internationellt samarbete, såväl globalt som regionalt inom EU, användningen av ekonomiska styrmedel, det lokala Agenda 21-arbetet och de lokala investeringsmedlen, kretsloppstänkandet samt införandet av miljöbalken som styr-

medel bildar tillsammans en grund för att driva samhällsutvecklingen i en ekologiskt hållbar riktning.

I utvecklingsarbetet skall vi dra nytta av de gångna årens erfarenheter, och insatser kommer att behöva göras på alla plan. Individens delaktighet och ansvar är en viktig förutsättning. Vi måste ha ett förhållningssätt och finna utvecklingsmönster som fungerar inom de gränser som naturen sätter. Vi måste ha tydliga framtidsbilder för vart vi vill nå och vi måste göra de rätta vägvalen för att nå dit. Miljöpolitiken måste i allt högre grad utformas som en drivkraft för den fortsatta samhällsutvecklingen för att lösa dagens stora miljöproblemen och för att förhindra att nya problem uppstår framöver. I detta arbete har bl.a. utbildning, kompetensutveckling och forskning stor betydelse.

Ett vitalt och miljöanpassat näringsliv är en nödvändig förutsättning för att nå målet om ett ekologiskt hållbart samhälle. Det konkreta arbetet med att nå detta mål kommer i stor utsträckning att bero av näringslivets utveckling. Det är viktigt att i en aktiv dialog med näringslivet diskutera mål och åtgärder för hur långt energi- och materialutnyttjande kan effektiviseras i ett generationsperspektiv. En sådan dialog måste beröra såväl tekniska och ekonomiska som miljömässiga aspekter. Politiska styrmedel och förändringar i konsumtionsmönstren är nödvändiga för att leda samhället mot ekologisk hållbarhet, men företagen bär huvudansvaret när det gäller utvecklingen av ny och miljöanpassad teknik. Det är företagens egenintresse att göra detta, eftersom marknadens efterfrågan på miljöanpassade produkter och produktionsprocesser i framtiden bedöms komma att öka kraftigt.

Företagens miljöanpassning har utvecklats positivt under de senaste årtiondena. Ett första steg mot miljöanpassning i näringslivet har varit att minska utsläppen genom olika reningsåtgärder. En viktig drivkraft bakom detta har varit miljölagstiftningen och dess tillämpning som har ställt preciserade utsläppskrav. Många företag har därefter gått vidare till att i ett andra steg förebygga utsläpp och minska avfallsmängderna genom åtgärder i produktionsprocessen. Detta steg har i hög utsträckning drivits fram av nya eller utbyggda ekonomiska styrmedel och har ofta varit lönsamt för företagen genom att råvaruförbrukning och energianvändning har kunnat minskas. Utvecklingen av miljöledningssystem har varit företagen till god hjälp i detta sammanhang. I ett tredje steg mot miljöanpassning har företagen tagit ökat ansvar för produkternas miljöpåverkan. Konsumenternas ökade krav har haft stor betydelse för att motivera företagen att miljöanpassa produkterna. Lagstiftningen har drivit på och understött detta steg, bl.a. genom införandet av lagen om kemiska produkter och lagstiftningen om producentansvar. En rad frivilliga instrument har också utvecklats för att främja utvecklingen mot renare produkter, som t.ex. miljömärkning och livscykelanalyser. Ytterligare företag har slutligen på eget initiativ påbörjat ett fjärde steg, steget mot nya innovativa och miljöanpassade teknologier.

Näringslivet kan nu sägas stå i färd med att ta ett femte steg genom att i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling målmedvetet verka för en effektivare resursanvändning. Detta femte steg innebär en stor utmaning, och för att åstadkomma en sådan effektivisering av energi- och resursanvändningen krävs nya grepp. Ny teknik behöver utvecklas och spridas

världen över. Vidare behövs nya ekonomiska styrsignaler för att stimulera till en sådan utveckling. Allt flera företag förefaller också komma till insikt om att det i ett långsiktigt marknadsperspektiv ligger i deras eget intresse att verka för en sådan effektivisering.

Kommunerna har en viktig roll i miljöarbetet. Det är genom den kommunala planeringen som det blir möjligt att väga in lokala aspekter på markanvändning, miljöfrågor och sociala förhållanden. På kommunal nivå finns förutsättningar att i samverkan mellan berörda parter finna praktiskt fungerande lösningar på de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktioner. Riksdagen har på regeringens förslag beslutat att under en treårsperiod anslå 5,4 miljarder kronor för stöd till lokala investeringsprogram för hållbar utveckling. Regeringen föreslår i Vårpropositionen (prop. 1997/98:150) att stödet förlängs och utökas med 2 miljarder kronor för år 2001. Vägledande för fördelningen skall bl.a. vara om ett projekt leder mot hållbar utveckling, anknytningen till det lokala Agenda 21-arbetet och kommunernas arbete för hållbar utveckling, omställning av energisystemet i hållbar riktning samt möjligheterna till ökad sysselsättning. Vidare ges särskild uppmärksamhet åt frågor som rör arkitektoniska kvaliteter och kulturmiljövärden. Det lokala arbetet med Agenda 21 har haft stor betydelse som underlag för de projektansökningar som kommunerna har lämnat in till regeringen.

Det är också angeläget att miljöpolitikens geografiska dimension växer fram genom ett utvecklat samarbete mellan stat och kommun. Härigenom kan miljömål följas upp och riksintressen tas till vara i former som förenar respekt för riksdagsbeslut och internationella åtaganden med hänsyn till lokala förutsättningar och lokal demokrati. Ekologisk hållbarhet och god livsmiljö bör vara grundläggande för all samhällsplanering. Länsstyrelserna har här en viktig roll som samordnare mellan statliga och kommunala myndigheter m.m. i länet.

De nya utmaningarna ställer krav på nya arbetsformer. Det är angeläget att utforma beslutsmodeller som i ökad utsträckning tar vara på möjligheten att lära av erfarenheterna och "tänka efter före". Det traditionella miljöarbetet behöver kompletteras med andra arbetsmetoder. En sådan utveckling fordrar ett väl fungerande mål- och resultatstyrningssystem. Nya miljökvalitetsmål och ett system för uppföljning av dessa föreslås senare i denna proposition. Avsikten är att dessa mål sedan skall preciseras av berörda sektorer och verksamheter. Härigenom kan sektorsansvaret och det ökande miljöintresset i näringslivet och samhällets övriga verksamheter bättre tas till vara.

Ett effektivt arbete som svarar mot de krav som en ekologiskt hållbar utveckling ställer kan också komma att kräva nya organisatoriska lösningar. Naturvårdsverket har nyligen beslutat om en ny organisation, anpassad till dessa förutsättningar. Det fortsatta arbetet för ett ekologiskt hållbart Sverige kan komma att leda till liknande översyner vid flera myndigheter.

Målet att vi till nästa generation skall kunna lämna över ett samhälle där de stora nationella miljöproblemen är lösta innebär en stor utmaning. Stora insatser krävs, men det är ingen omöjlig uppgift. Det handlar om en ny helhetssyn på framtiden, som inkluderar ett säkert och utvecklande arbetsliv och bygger vidare på den breddning av miljöarbetet som har

skett under de senaste decennierna, inklusive de många framsteg och vinster som den moderna tekniken har medfört. Med nya miljö kvalitetsmål och modern lagstiftning kommer rollfördelningen mellan olika aktörer i samhället att bli tydligare. Målen kan vidare stimulera till frivilliga åtaganden av producenter och konsumenter som gör att en positiv utveckling på miljöområdet kan komma att ske snabbare än vad som hittills har varit möjligt.

*Frisk luft, rent vatten, levande skogar - mål för önskad miljö kvalitet inom en generation*

Den svenska naturen är som nyss framhållits i flera avseenden, men inte i alla, mindre belastad i dag än för en generation sedan. Också människors hälsa är – sannolikt – mindre negativt belastad i dag av miljöpåverkan än för en generation sedan. Våra europeiska grannländer runt Östersjön och Nordsjön har liknande erfarenheter. I det forna Västeuropa har belastningen i flera avseenden minskat påtagligt, samtidigt som ekosystemen på många ställen har utarmats av ett intensivt jord- och skogsbruk. I det forna Östeuropa har den storskaliga nedsmutsningen fortsatt längre än i Västeuropa, samtidigt som den avancerade kemiska belastningen av miljögifter inte har nått lika långt. Där finns också stora naturrikedomar kvar, som åtminstone delvis har utarmats i väst.

Det finns nu så mycket erfarenhet av hur miljöpolitik kan bedrivas att det är möjligt att sätta ett djärvt men uppnåeligt mål för nästa generation. Ett mål som gäller för Sverige, men som, för att kunna genomföras, också förutsätter att åtgärder vidtas i andra länder runt Östersjön och Nordsjön.

Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Då skall

- de svenska ekosystemen, som nu åtminstone delvis fortfarande är utsatta för alldeles för hög belastning av miljögifter, försurning, övergödning samt annan påverkan, vara på väg att återhämta sig,
- den yttre miljöns skadliga påverkan på människors hälsa vara så nära noll som det är möjligt att komma,
- jord- och skogsbruket drivas på ett ekologiskt hållbart sätt,
- användningen av knappa resurser, både de som kan förnyas och de som inte kan förnyas, vara uthållig och effektiv.

När dagens barn vuxit upp skall de inte behöva ängslas för vare sig luftens kvalitet i våra städer eller vattnets renhet i våra sjöar. Samtidigt utvecklas det svenska näringslivet och nya produkter säljs på världsmarknaderna i Europa, Asien, Latinamerika, Nordamerika och Afrika. Den svenska skogen kommer att rymma både hackspettar, sångfåglar, orre och tjäder – men också de lavar och mossor som är tecken på den gamla skogens mångfald av olika arter – samtidigt som skogs- och jordbruket utvecklas.

Industrisamhällets påverkan på den yttre miljön är global. Romarnas med våra mått blygsamma industrialisering kan i dag spåras i förhöjda blyhalter i Grönlandsisen sedan vår tideräknings början. Men det är Nordsjön och Östersjön som är det moderna industrisamhällets vagga. Därifrån spreds industrialismen över Atlanten och därefter över Stilla

Havet. Nu industrialiseras länderna runt detta hav i en rasande takt, och människors levnadsstandard stiger i en takt som aldrig förr.

För Sverige, och för andra länder runt Nordsjön och Östersjön, innebär detta en dubbel utmaning. Vi skall lösa våra egna miljöproblem och städa framför egen dörr. Men vi måste också delta i arbetet att utveckla den teknologi och de förhållningssätt som måste till för att kunna bemästra det tryck på naturresurserna som kommer att bli följd av den snabbt ökande levnadsstandarden i Asien och i andra världsdelar.

Trycket på naturresurser handlar inte i första hand om de ändliga resurserna utan om de biologiska systemens skörhet. Tillgången på malmer och mineraler och fossila bränslen är med något enstaka undantag så god att det inte finns någon risk för någon påtaglig knapphet under de närmaste decennierna.

Problemet är det motsatta. Den rika tillgången på mineraler och fossila bränslen innebär att stora mängder kan utvinnas under många decennier än. Begränsningarna kommer snarare att vara miljöpåverkan från brytningen av låghaltiga mineraler och av brytning och eldning av mycket stora mängder stenkol. Därför måste miljöpåverkan från användningen av ändliga resurser begränsas och användningen vara hållbar och effektiv. Endast så kan naturen skyddas från den miljöförstöring som kommer av storskalig användning av ändliga råvaror.

De biologiska systemen har avgörande betydelse för människans livsvillkor. Skogarna, kusterna, vattendragen, korallreven, stäpperna, grundvattnet – alla är de livets förutsättningar som måste skyddas från tanklös och kortsiktig exploatering. Det är inte arternas antal som är det centrala – det är deras samspel i komplexa ekosystem som också har grundläggande betydelse för människans livsvillkor. När kustlandskap och stränder förstörs försvinner också yngelplatserna för många fiskbestånd. När skogarna skövlas förstörs också vattenbalansen och de hydrologiska systemen. När växtligheten förstörs i städerna minskas också kapaciteten att rena den luft, som människor andas. Här är hoten mot ekosystemen och biosfären akuta. Vi som lever och verkar i norra Europa har, om några, möjligheten och skyldigheten att visa vad ett ekologiskt hållbart industrisamhälle kan vara. Vi har också möjligheten att skapa den process, som leder dit.

När regeringen nu sätter målet att inom en generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta betyder det inte att jordens alla miljöproblem skall lösas av Sverige. Men det betyder starten på en process här i vårt land, där vi medvetet bygger på gångna års erfarenheter med siktet att tillsammans med våra grannländer inom en generation ha löst de stora miljöproblemen i vår nära omvärld.

Detta arbete måste gå stegvis framåt. Regeringen lägger i denna proposition fram förslag till miljö kvalitetsmål. Där formuleras vilket tillstånd för den svenska miljön, som miljöarbetet skall sikta mot. Dessa miljö kvalitetsmål måste gradvis preciseras i takt med att erfarenheter vinnas om hur miljön skall förbättras samtidigt som industrisamhället utvecklas. Regeringen behandlar i propositionen delmål och riktlinjer som syftar till att konkretisera hur miljö kvalitetsmålen skall uppnås.

Regeringen föreslår i denna proposition en ny struktur för arbetet med miljömål. Ett begränsat antal nationella miljö kvalitetsmål fastställs av



riksdagen. Genom dessa miljö kvalitetsmål anger riksdagen vilket miljö-tillstånd som skall uppnås i ett generationsperspektiv. Regeringen svarar för att delmål ställs upp när det behövs för det fortsatta arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen konstaterar att det övergripande generationsmålet och den nya strukturen innebär ett nytt sätt att arbeta inom miljöpolitiken. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en parlamentarisk beredning som får till uppgift att i samverkan med berörda myndigheter göra en samlad översyn av detta arbete. Regeringen avser att efter remittering av beredningens förslag göra en förnyad prövning och samlat ta ställning till samtliga delmål samt återkomma med en utförlig redovisning till riksdagen. Avsikten är sedan att regeringen utförligt redovisar för riksdagen hur arbetet fortskrider en gång per mandatperiod.

## 4 Nationella miljökvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling

### 4.1 Miljökvalitetsmålen roll i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling

**Regeringens förslag:** En ny struktur för arbetet med miljömål skall tillämpas. Ett begränsat antal nationella miljökvalitetsmål fastställs av riksdagen. Regeringen svarar för att sådana delmål ställs upp som behövs för det fortsatta arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Delmålen utgör utgångspunkter för att precisera miljömål och miljöstrategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer.

**Regeringens bedömning:** Regering och riksdag har under årens lopp tagit ställning till ett förhållandevis stort antal miljömål. Regeringens övergripande mål för miljöarbetet i Sverige att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta ställer bl.a. krav på en betydligt bättre systematik när det gäller den uppsättning av mål som skall styra det framtida miljöarbetet. Inom ramen för den nya struktur som regeringen nu föreslår redovisar regeringen i propositionen ett antal delmål för att uppnå miljökvalitetsmålen. Flertalet av dessa delmål har behandlats av riksdag och regering. I vissa fall har regeringen i internationella sammanhang eller i propositioner där regeringen, utan att hemställa om riksdagens godkännande, uttalat att ett visst angivet mål skall nås. Bland annat beroende på att tidigare uppställd tidsplan inte har kunnat nås behöver delmålen i vissa fall revideras. Regeringen tar också upp ett antal nya delmål som i flertalet fall bygger på remissbehandlade förslag från myndigheter, utredningar eller kommittéer.

Det övergripande generationsmålet och den nya strukturen för miljömålen innebär ett helt nytt sätt att arbeta inom miljöpolitiken. En samlad utvärdering av detta arbete bör därför göras med hänsyn till förändringar i samhällsutveckling och tillkommande miljöproblem samt med beaktande av nya kunskaper och erfarenheter. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en parlamentarisk beredning, som får i uppgift att i samverkan med berörda myndigheter göra en samlad översyn av vilka strategier och delmål som behövs för att miljökvalitetsmålen skall nås inom en generation.

Regeringen avser att efter den parlamentariska beredningens redovisning och en bred remiss göra en förnyad prövning och samlat ta ställning till delmålen samt återkomma med en utförlig redovisning till riksdagen under andra hälften av nästa mandatperiod.

Regeringen avser vidare att i framtiden en gång per mandatperiod utförligt redovisa för riksdagen hur målarbetet fortskrider.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen har sammanfört några av de mål som Naturvårdsverket har föreslagit och därmed minskat antalet nationella miljömål

från 18 till 15. Målformuleringarna har i vissa fall modifierats (Naturvårdsverket, Ren luft och gröna skogar, rapport 4765).

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser är positiva till att antalet miljömål minskas och att de presenteras i en mer överskådlig struktur. Många betonar att en sådan förenkling och revidering av målstrukturen är nödvändig för att skapa ett bredare samförstånd kring miljöpolitiken och en gemensam strävan mot en hållbar utveckling. Flera instanser kommenterar också betydelsen av att målen är formulerade och presenterade på ett lättbegripligt sätt så att de kan föras ut i samhället och bli ett verktyg i miljöarbetet. Kommentarer om principen om en utvecklad målstyrning för att förverkliga miljöpolitiken är till övervägande del positiva. Flertalet av de remissinstanser som kommenterar miljökvalitetsmålen funktion att ange ett önskvärt tillstånd i miljön är positiva. Positivt formulerade miljökvalitetsmål uppfattas som en förbättring jämfört med mål som fokuserar på miljöhot och enskilda problem. Bland dem som ställer sig positiva finns både centrala och regionala myndigheter, kommuner samt intresse- och branschorganisationer.

De kritiska synpunkter som redovisas rör huvudsakligen att förslagen inte är tillräckligt utvecklade i alla delar och att prioriteringar inte framgår klart. Flera remissinstanser har vidare framhållit att mål för biologisk mångfald inte avspeglas tydligt i det nya målsystemet. Vissa instanser känner också osäkerhet när det gäller mänsklig verksamhet i relation till de miljömål som föreslagits av Naturvårdsverket.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *En ny struktur för miljömålsarbetet*

Regeringen föreslår en ny struktur för arbetet med miljömål. Ett begränsat antal nationella miljökvalitetsmål fastställs av riksdagen. Genom att fastställa miljökvalitetsmål anges vilket miljötilstånd som skall uppnås i ett generationsperspektiv. Regeringen svarar för att sådana delmål ställs upp så att de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen kan nås. Delmålen utgör utgångspunkter för att precisera miljömål och miljöstrategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer.

Regeringen bedömer att följande utgångspunkter för det fortsatta arbetet med delmål skall gälla. Alla mål som har beslutats av riksdagen kommer att ligga fast. Ett mindre antal av dessa bör kompletteras och utvecklas, främst med hänsyn till att tidigare uppställd tidsplan inte har kunnat hållas. Vidare bör som delmål kvarstå de mål som baseras på att Sverige internationellt eller på annat sätt förbundit sig att ett visst angivet mål skall nås. Slutligen redovisar regeringen delmål som regeringen tidigare, utan att hemställa om riksdagens godkännande, uttalat sig för i främst propositioner, och där delmålen nu är i behov av en begränsad revidering.

Regeringen pekar också på behovet av nya delmål, som huvudsakligen har sitt ursprung i remissbehandlade förslag från myndigheter och utredningar.

När det gäller delmål som regeringen anser behöver ändras med avseende på tidpunkt eller ambitionsnivå samt i fråga om nya delmål, avser

regeringen att närmare låta utreda dessa och att inhämta förslag till konkreta åtgärder för att på ett hållbart och effektivt sätt nå det aktuella delmålet och miljö kvalitetsmålet. Berörda myndigheters roller i detta arbete behandlas under avsnitt 4.3 Myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen m.m.

### *Övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet och den nya miljöbalken*

En utgångspunkt för utvecklingen av miljö kvalitetsmålen är de övergripande målen för det miljöpolitiska arbetet. I regeringsförklaringen den 17 september 1996 framhöll statsministern att ”Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling”. *Hållbar utveckling* i vid mening definieras som en samhällsutveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.

Regeringen uttalade i anslutning till 1997 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för år 1998 att den *ekologiskt hållbara samhällsutvecklingen* i grunden handlar om tre övergripande mål. Dessa mål, som riktar sig även till andra politikområden än miljöpolitiken, är *skyddet av miljön, en hållbar försörjning och en effektiv användning av energi och andra naturresurser* (prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU 20, rskr. 1996/97:284 samt regeringens skrivelse Ekologisk hållbarhet, skr. 1997/98:13, bet. 1997/98:JoU11, rskr. 1997/98:140).

*Skyddet av miljön* innebär att utsläppen av föroreningar inte skall skada människans hälsa eller överskrida naturens förmåga att ta emot eller bryta ner dem. Naturligt förekommande ämnen skall användas på ett sådant sätt att de naturliga kretsloppen värnas. Naturfrämmande hälso- och miljöskadliga ämnen bör på sikt inte få förekomma i miljön. Den biologiska mångfalden skall bevaras och värdefulla kulturmiljöer skyddas.

*En hållbar försörjning* innebär att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga måste säkras. Så långt som möjligt skall försörjningen baseras på ett långsiktigt hållbart nyttjande av förnybara resurser. Det betyder att användningen inte långsiktigt kan överskrida den takt med vilken naturen skapar nya resurser och att material bör återvinnas i kretslopp. Vi skall vidare hushålla med icke förnybara resurser och kontinuerligt sträva efter förnybara ersättningar.

En *effektiv användning* innebär att användning av energi och andra naturresurser kan bli mycket effektivare än den är i dag. Flödena av energi och material kan begränsas så att de är förenliga med en hållbar utveckling. Samhällsplanering, teknikutveckling och investeringar skall därför också inriktas på resurssnåla produkter och processer.

För en ekologiskt hållbar utveckling krävs att naturens kretslopp och mångfald bevaras och att människans behov av resurser kan tillgodoses nu och i framtiden. Utvecklingen måste vara ekologiskt hållbar i ett långt tidsperspektiv.

För att kunna förändra olika verksamheter krävs tydliga signaler som förmår påverka utvecklingen i önskad riktning. Arbetet för ett ekologiskt hållbart Sverige skall vara vägledande och motivera till att delta i den förändring som är nödvändig för att förverkliga en ekologiskt hållbar utveckling. Målet behöver då konkretiseras. På miljöpolitikens område

sker detta bl.a. genom de nya nationella miljökvalitetsmål som nu föreslås. I relation till de beskrivna övergripande mål som regeringen har angett för en ekologiskt hållbar utveckling, innebär de nu föreslagna nationella miljömålen i huvudsak en beskrivning av erforderlig miljökvalitet.

Enligt 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373) syftar det arbete som bedrivs inom ramen för miljöpolitiken till att skydda människors hälsa, bevara den biologiska mångfalden, hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan nyttjas långsiktigt samt skydda natur och kulturlandskap. Regeringen finner att dessa övergripande mål, så som de har fastställts av riksdagen, till alla delar bör kvarstå som allmän inriktning för det miljöpolitiska arbetet. Med anledning av påpekanden från bl.a. Kommunförbundet vill regeringen i detta sammanhang framhålla att betydelsen av den biologiska mångfalden också framhävs i ett av de tre övergripande målen för ekologiskt hållbar utveckling som nyss angavs (skyddet av miljön).

Regeringen föreslog i december 1997 (prop. 1997/98:45) en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling i en ny balk, *miljöbalken*. Med den föreslagna miljöbalken erhålls nya rättsliga instrument för miljöpolitiken. Miljöbalken skall tillämpas så att:

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas och vårdas,
- den biologiska mångfalden bevaras,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god resurshushållning tryggas, och så att
  - återanvändning och återvinning, liksom annan hushållning med material, råvaror och energi, främjas så att ett kretslopp uppnås.

I miljöbalken inarbetas och skärps bestämmelserna i de 15 viktigaste lagarna på miljöområdet. Regeringen föreslår vidare i proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. en anpassning till miljöbalkens regelsystem av lagar som finns utanför balken men som reglerar verksamheter som kan påverka miljön. Därigenom klargörs hur grundläggande bestämmelser om miljöhänsyn i balkförslaget får ett genomslag för ett 50-tal lagar inom ett stort antal sektorer och områden.

#### *Naturvårdsverkets förslag till nya miljömål*

Som framgår av Naturvårdsverkets rapport har hittillsvarande beslut om olika miljömål resulterat i en förhållandevis svåröverblickbar mängd och blandning av miljömål. Naturvårdsverket redovisar sålunda ca 170 miljömål av olika slag och för olika nivåer som har tagits fram under den tioårsperiod som har gått sedan 1988 och 1991 års miljöpropositioner. Många av dessa mål har antagits av riksdagen, medan andra har redovisats för riksdagen av regeringen. I rapporten redovisar verket brister med dessa mål. Bland annat framhålls att målen inte är formulerade i en genomtänkt struktur, att odefinierade begrepp används vilket försvårar uppföljning och utvärdering av målen samt att målen ofta inte är uppföljningsbara.

Även Nationalkommittén för Agenda 21 har analyserat nuvarande miljömåls funktion och verkan. Kommittén presenterade i en delrapport (rapport 1996:4) en översikt över de viktigaste befintliga svenska miljömålen. Kommittén föreslog att miljömålen struktureras på ett klarare sätt, att berörda parter och sektorer anges tydligare och görs delaktiga i målutvecklingen samt att miljömålen görs möjliga att följa upp.

Det fanns således ett stort behov av att samlat se över befintliga nationella miljömål i syfte att systematisera, samordna och revidera dem. Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn och föreslå nya nationella och sektorsövergripande miljömål. Arbetet har bedrivits i nära samverkan med bl.a. berörda sektorsmyndigheter. Verkets förslag till 18 nya nationella miljömål pekar på en önskad miljö kvalitet och är formulerade med avseende på en långsiktig påverkan av utvecklingen.

### *Nationella miljö kvalitetsmål*

Regeringen gör bedömningen att den översyn som gjorts av de befintliga målen tydligt visar på behovet av ett nytt sätt att arbeta med miljömål. Detta gäller såväl målens innehåll som sättet att fastslå, utveckla, precisera och följa upp dem. Regeringen föreslår därför en helt ny struktur för målarbetet. Denna struktur kan sammanfattas som så att under de övergripande målen för ekologiskt hållbar utveckling och för miljöpolitiken, som redovisats i föregående avsnitt, skall det finnas ett begränsat antal nationella miljö kvalitetsmål, som fastställs av riksdagen. Det ankommer sedan på regeringen att med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen ange de delmål som behövs som precisering av miljö kvalitetsmålen. Miljö kvalitetsmålen beskriver den kvalitet eller det tillstånd för miljön och dess natur- och kulturreсурser som är långsiktigt ekologiskt hållbart. De är således av en annan karaktär än vad som gäller för de hittillsvarande miljöpolitiska målen. Bland annat innebär detta att förhållanden som t.ex. relaterar till människors hälsa, kulturmiljö eller till den biologiska mångfalden återkommer under flera olika nationella miljö kvalitetsmål.

I den nya strukturen ligger att miljö kvalitetsmålen skall vara utgångspunkten för ett system med mål- och resultatstyrning, som enligt regeringens uppfattning är det effektivaste sättet att styra ett brett upplagt miljöarbete med deltagare inom alla samhällsområden. Mål- och resultatstyrning innebär principiellt en styrning med hjälp av uppställda mål medan vägarna att nå dit inte bestäms i detalj. Miljö kvalitetsmålen bildar således utgångspunkter för fortsatt precisering samt sektorsvis och geografisk anpassning. Myndigheter, företag och kommuner m.fl. ges därvid stor frihet att välja vägar för att nå målen. Befintliga eller nya styrmedel kan användas och frivilliga åtaganden initieras.

De nya miljö kvalitetsmålen är sektorsövergripande. Det ankommer på regeringen att med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålen genom delmål ange inriktningen för hur arbetet skall bedrivas för att det skall säkerställas att åtgärder vidtas i syfte att uppnå målen. Delmålen är utgångspunkter för att i ett nästa steg precisera mål och strategier inom olika samhällssektorer och på skilda nivåer. Ansvaret för att med utgångspunkt i delmålen precisera sektorsmål ligger på de olika samhällssektorerna. Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret, inom ramen för arbetet

med att utarbeta regionala miljöstrategier (STRAM), för regionala anpassningar av de nationella målen. Kommunerna har det övergripande ansvaret för lokala anpassningar av de nationella målen. Med regeringens utformning blir de nationella miljö kvalitetsmålen tydligare och lättare att följa upp.

När det gäller förhållandet till de ca 170 nu gällande miljömålen kan sägas att flertalet av dessa inlemmas i och väl täcks av de föreslagna nya miljömålen. De gamla målen kommer därför till stora delar inte längre att ha aktualitet. Detsamma gäller självfallet för de mål som redan har uppnåtts. En del gamla mål har vidare snarast karaktären av strategier för att uppnå miljö kvalitetsmål och utgör inga mål i sig.

Mot bakgrund av de överväganden som regeringen redovisar i propositionen har inom Regeringskansliet utarbetats en sammanfattning av hur vart och ett av de ca 170 mål som Naturvårdsverket har granskat tas om hand i det nu föreslagna målsystemet. Denna sammanfattning bifogas som bilaga 57.

Sådana delmål som riksdagen tidigare har antagit och som fortfarande har aktualitet bör givetvis alltså gälla. Regeringen föreslår inga ändringar i sådana mål. Det bör som nämnts vara regeringens sak att i fortsättningen, när det behövs, utveckla delmål och vid behov också ta fram nya sådana mål. Genom att riksdagen inte behöver ta ställning till delmålen som sådana kan riksdagsarbetet inriktas på den övergripande frågan om vilken miljö kvalitet som miljöarbetet skall syfta till och på att uppföljningen av att arbetet leder till de resultat som eftersträvas. Riksdagen har vidare möjlighet att i samband med en årlig rapportering som regeringen har för avsikt att lämna, bedöma om delmål och andra preciseringar av miljö kvalitetsmålen är tillräckliga.

#### *Den fortsatta arbetsgången*

Regeringen konstaterar att det inom ramen för den nya struktur som nu etableras fortlöpande finns ett behov av att samlat utvärdera och revidera delmålen med hänsyn till förändringar i samhällsutveckling och miljöproblem samt med beaktande av nya kunskaper och erfarenheter.

Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en parlamentarisk beredning som får i uppgift att, mot bakgrund av de förslag till delmål och åtgärder som berörda myndigheter redovisar enligt uppdrag som regeringen kommer att lägga ut, i samverkan med dem göra en samlad översyn av vilka strategier och delmål som behövs för att miljö kvalitetsmålen skall uppnås inom en generation. Beredningen skall därmed se över de delmål och åtgärder som regeringen redovisar i propositionen och vid behov föreslå ändringar och kompletteringar samt vid behov också föreslå ytterligare delmål i syfte att på ett hållbart och effektivt sätt nå miljö kvalitetsmålen. Regeringen anger i propositionen under respektive miljö kvalitetsmål några delmål som kan tjäna som utgångspunkter för beredningens arbete med förslag till nya delmål. Det är av stor vikt att beredningen i sitt arbete bedömer kostnader för olika åtgärder, samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av de olika delmålen samt också bedömer delmålens relevans och tillräcklighet i förhållande till det övergripande miljö kvalitetsmålet. Beredningen bör, där så bedöms lämpligt, för enskil-

da förslag till delmål bedöma konsekvenserna av olika kvantitativa målsättningar och olika tidpunkter för att uppnå delmålen. Att utveckla sektorsmål är en fråga för sektorsmyndigheterna. I vissa fall aktualiseras uppdrag till dessa som dels är av betydelse för sektorns fortsatta utveckling, dels kommer att utgöra viktigt underlag för beredningens arbete. I de fall så befins lämpligt kan regeringen komma att ta ställning till sådant underlag i särskild ordning. Regeringen avser att till beredningen också överlämna Miljöhälsoutredningens förslag till nationellt handlingsprogram för en hållbar hälsoutveckling (SOU 1996:124).

Beredningens arbete bör ske i två etapper. Först bör ett program för det fortsatta arbetet inklusive det praktiska samarbetet med berörda myndigheter tas fram. Därefter redovisar beredningen det samlade resultatet av sitt arbete.

Regeringen avser att efter den parlamentariska beredningens redovisning och en bred remiss göra en förnyad prövning och samlat ta ställning till delmålen samt återkomma med en utförlig redovisning till riksdagen under andra hälften av nästa mandatperiod.

Regeringen avser vidare att en gång per mandatperiod utförligt redovisa för riksdagen hur målarbetet fortskrider.

#### *Regeringens förslag till nya miljö kvalitetsmål i sammandrag*

På grundval av Naturvårdsverkets förslag till nya miljömål och de remissvar som har lämnats, föreslår regeringen femton nya nationella miljö kvalitetsmål. I förhållande till Naturvårdsverkets förslag har regeringen gjort en viss omstrukturering och därvid sammanfört några av de 18 mål som verket har föreslagit. Antalet mål minskar därmed från 18 till 15. De enskilda miljö kvalitetsmålen redovisas vart och ett utförligt i avsnitten 4.2.1–4.2.15. I det följande sammanfattas de 15 miljö kvalitetsmålen och ges en översikt över sambanden mellan målen för ekologiskt hållbar utveckling, nationella miljö kvalitetsmål och riktlinjer för att uppnå målen.



1. **FRISK LUFT:** Luften skall vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.
2. **GRUNDVATTEN AV GOD KVALITET:** Grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.
3. **LEVANDE SJÖAR OCH VATTENDRAG:** Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.
4. **MYLLRANDE VÅTMARKER:** Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.
5. **HAV I BALANS SAMT LEVANDE KUST OCH SKÄRGÅRD:** Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.
6. **INGEN ÖVERGÖDNING:** Halterna av gödande ämnen i mark och vatten skall inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.
7. **BARA NATURLIG FÖRSURNING:** De försurande effekterna av nedfall och markanvändning skall underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen skall heller inte öka korrosionshastigheten i tekniska material eller kulturföremål och byggnader.
8. **LEVANDE SKOGAR** Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.
9. **ETT RIKT ODLINGSLANDSKAP:** Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden samt kulturmiljövärdena bevaras och stärks.
10. **STORSLAGEN FJÄLLMILJÖ:** Fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.
11. **GOD BEBYGGD MILJÖ:** Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.
12. **GIFTFRI MILJÖ:** Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.
13. **SÄKER STRÅLMILJÖ:** Människors hälsa och den biologiska mångfalden skall skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön.
14. **SKYDDANDE OZONSKIKT:** Ozonskiktet skall utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning.
15. **BEGRÄNSAD KLIMATPÅVERKAN:** Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet skall 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 detta globala mål kan uppnås.

## Sambanden mellan målen för ekologiskt hållbar utveckling, nationella miljö kvalitetsmål och riktlinjer för att uppnå målen

### MÅL FÖR EKOLOGISKT HÅLLBAR UTVECKLING RESPEKTIVE NATIONELLA MILJÖKVALITETSMÅL

#### ÖVERGRIPANDE MÅL FÖR EKOLOGISKT HÅLLBAR UTVECKLING

\* Skydd av miljön \* Hållbar försörjning \* Effektiv användning  
”Skydd av miljön” och ”hållbar försörjning” fångar upp 1991 års miljöpolitiska mål och miljöbalksmålen. Det gäller bl.a. biologisk mångfald. ”Effektiv användning” banar vägen för ökad resurseffektivitet. Målen för ekologiskt hållbar utveckling rör ett stort antal politikområden utöver miljöpolitiken (trafik, energi, jord- och skogsbruk m. fl.)

#### REGERINGENS FÖRSLAG TILL NATIONELLA MILJÖKVALITETSMÅL

1. Frisk luft
2. Grundvatten av god kvalitet
3. Levande sjöar och vattendrag
4. Myllrande våtmarker
5. Hav i balans samt levande kust och skärgård
6. Ingen övergödning
7. Bara naturlig försurning
8. Levande skogar
9. Ett rikt odlingslandskap
10. Storslagen fjällmiljö
11. God bebyggd miljö
12. Giftfri miljö
13. Säker strålmiljö
14. Skyddande ozonskikt
15. Begränsad klimatpåverkan

De nationella målen uttrycker mål för framtida miljö kvalitet, eller önskat miljö tillstånd. De kommer att vidareutvecklas av berörda sektorer/verksamheter i form av sektorsmål. Målen anges här i rubrikform. Hela formuleringen återfinns i avsnitten 4.2.1-4.2.15

### VISSA RIKTLINJER FÖR ATT UPPNÅ MÅLEN

#### RIKTLINJER FÖR RESURSEFFEKTIVITET I ETT KRETSLOPPSSAMHÄLLE

- \* En effektivare och långsiktigt hållbar resursanvändning skall främjas  
*Hela formuleringen finns i kapitel 5*

#### RIKTLINJER FÖR KEMIKALIEPOLITIKEN

- \* Varor är i huvudsak inom 10–15 år fria från vissa typer av farliga ämnen
- \* Hela produktionsprocesser är i huvudsak inom 10–15 år fria från vissa typer av farliga ämnen  
*Hela formuleringen finns i kapitel 6*

#### RIKTLINJER FÖR EN MILJÖANPASSAD SAMHÄLLSPLANERING

- \* Statliga och kommunala myndigheter främjar i samverkan en god miljö och en ekologiskt hållbar utveckling
- \* Markanvändningen utformas för minskat transportbehov och effektiv hushållning med energi och naturresurser  
*Dessa frågor behandlas i kapitel 9*

*Relationen mellan nationellt och internationellt arbete för att uppnå miljö kvalitetsmålen*

Regeringen konstaterar att möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålen genom åtgärder på nationell nivå varierar mellan olika typer av mål. För mål som exempelvis miljö kvalitetsmålet *En god bebyggd miljö*, kan det önskade miljö tillståndet i relativt hög grad uppnås genom nationella åtgärder och beslut. Förutsättningarna för att uppnå ett miljö mål är dock i de flesta fall mer eller mindre beroende av åtgärder och beslut på internationell nivå. För att dessa mål skall kunna nås är ett framgångsrikt svenskt internationellt miljö arbete därför av avgörande betydelse. Miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning* och *Skyddande ozonskikt* intar i detta sammanhang en särställning. För dessa mål förbättrar ytterligare utsläppsminskningar inom landets gränser miljö situationen i Sverige endast marginellt, eftersom miljö problemen i stor utsträckning orsakas av utsläpp utanför Sveriges gränser. Samtidigt bidrar svenska utsläpp i sin tur till miljö problem i andra länder, t.ex. genom utsläpp av försurande ämnen till omkringliggande länder.

I en samlad strategi för att uppnå de miljö politiska målen är EU-arbetet av avgörande betydelse. På målområden som t.ex. *Hav i balans* och *Begränsad klimatpåverkan* har EU ett regelsystem som behöver utvecklas för att målen skall kunna nås. EU-arbetet har dock en vidare omfattning än den traditionella miljö politiken. Sektorsarbetet inom EU är av stor betydelse, särskilt i de fall EU-politiken är långtgående integrerad, som beträffande jordbruk och fiske, eller där annars regionala lösningar är nödvändiga, som på trafikområdet. Målet *Giftfri miljö* kräver åtgärder på EU-nivå i den utsträckning som åtgärder behöver vidtas som berör den inre marknaden eller den gemensamma avfallspolitiken. EU har också stor betydelse som part i det globala miljö samarbetet inom exempelvis klimatområdet.

*Samhällsekonomiska konsekvenser av miljö kvalitetsmålen*

Ett mål anger ett i framtiden önskvärt tillstånd vilket oftast kan uppnås på olika sätt. Vilka som påverkas, vilka kostnader och intäkter som uppstår på olika håll i samhället samt eventuella sidoeffekter kan klargöras först när åtgärder och styrmedel för att nå målet har specificerats.

Det fortsatta arbetet med att precisera målen, fördela arbetet och utforma åtgärder mellan och inom olika samhällssektorer måste ta fasta på att uppfylla miljö kvalitetsmålen på samhällsekonomiskt bästa sätt. De uppdrag som i det följande aviserats för skilda myndigheter skall i alla tillämpliga fall förenas med uppdraget att ange samhällsekonomiska effekter. Arbetet skall så långt möjligt utföras integrerat med övrig verksamhet och inom ramen för ordinarie resurser. Ett fylligt underlag beträffande målens samhällsekonomiska konsekvenser erhålls när den parlamentariska beredning som regeringen avser tillsätta för att samlat se över delmål och åtgärder redovisar sina resultat.

## 4.2 Regeringens förslag till nya nationella miljö kvalitetsmål

Prop. 1997/98:145

### 4.2.1 Frisk luft

**Regeringens förslag:** Luften skall vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas (miljö kvalitetsmål 1).

Miljö kvalitetsmålet innebär:

– Halterna av luftföroreningar överskrider inte fastställda lågrisknivåer för cancer, överkänslighet och allergi eller för sjukdomar i luftvägarna.

– Halterna av marknära ozon överskrider inte de gränsvärden som satts för att hindra skador på människors hälsa, djur, växter, kulturvärden och material.

Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* bör kompletteras med delmål avseende bl.a. utsläpp av cancerframkallande ämnen och flyktiga organiska ämnen. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Bland annat *Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)* bedömer att de långsiktiga målen kan nås genom åtgärder inom transportsektorn utan större svårighet. Utsläppen från energisektorn kan enligt *Kraftverksföreningen* komma att öka på grund av kärnkraftsavvecklingen om inte ytterligare åtgärder vidtas. På längre sikt än år 2020 kan dock utsläppen minska i takt med att bl.a. fjärrvärmeanvändningen ökar. Behovet av internationellt samarbete och harmonisering av åtgärder framhålls från näringslivshåll.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet. För ett av dem, nämligen *Skyddet av miljön*, samt mot bakgrund av de negativa miljö- och hälsoeffekterna av luftföroreningar föreslår regeringen miljö kvalitetsmålet att luften skall vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Målet omfattar utsläppsminskningar av luftföroreningar såsom cancerframkallande och flyktiga organiska ämnen. Flyktiga organiska ämnen används som ett samlingsbegrepp för en grupp ämnen. Flera av dessa bidrar tillsammans med kväveoxider i väsentlig omfattning till bildningen av marknära ozon.

För att nå miljö kvalitetsmålet bedömer regeringen att halterna av partiklar, kvävedioxid och marknära ozon i omgivningsluft, liksom halterna av oförbränt organiskt material och vissa lätta kolväteföreningar, måste minska och understiga dokumenterade hälsorelaterade s.k. lågrisknivåer för skydd av såväl befolkningen generellt som särskilt känsliga grupper. Vidare får utsläppen inte överstiga halter som skadar djur, växter, kulturvärden och material. Måluppfyllelsen är beroende av såväl nationella som internationella åtaganden.

De för hälsan skadligaste luftföroreningarna förutom ozon är kvävedioxid, partiklar och cancerframkallande ämnen (se även avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning och 4.2.11 God bebyggd miljö). Kvävedioxid och partiklar påverkar luftvägarna. Vid låga halter ökar luftvägsreaktiviteten och förstärker symptomen för framför allt astmatiker vid exempelvis inandning av kall luft och pollen samt vid ansträngning.

Luftburna och inandningsbara partiklar har också betydelse för hälsan. Partikelbundna ämnen som polycykliska aromatiska kolväten (PAH) och vissa gasformiga kolväten som eten, butadien och bensen är cancerframkallande.

#### *Halter av kvävedioxid, svaveldioxid, cancerframkallande ämnen m.m.*

Den största källan till luftföroreningar i större tätorter är vägtrafiken. Detta är särskilt påtagligt i markhöjd och gäller speciellt för kvävedioxid där ca 80–90 % kommer från trafiken (Naturvårdsverket, rapport 4765). Gränsvärdena för kvävedioxid överskrids ofta lokalt. Ungefär 300 000 personer utsätts i dag för hälsovådliga halter. Luftföroreningarna i Sverige beräknas förorsaka några hundra fall av luftvägssjukdomar som kräver sjukvård varje år och betydligt fler fall med lindrigare effekter. Luftföroreningar beräknas dessutom ge mellan 100 och 1000 cancerfall årligen i Sverige. Av avgörande betydelse för att minska utsläppen från vägtrafiken de kommande åren är EG-direktiven om avgasutsläpp från motorfordon (se avsnitt 7.1 Vissa åtgärder på transportområdet). Viktigt för den fortsatta utsläppsminskningen i Europa är också de luftkvalitetsdirektiv som behandlar och kommer att behandla utsläpp av svaveldioxid, kväveoxid, partiklar och bly, resp. kolmonoxid, ozon, bensen, polyaromatiska kolväten och tungmetaller. Dessutom väntas ett EG-direktiv om flyktiga organiska ämnen (VOC) antas inom kort.

För cancerframkallande ämnen är lågrisknivån satt vid den halt av några indikatorsubstanser, som teoretiskt ger upphov till en livstidsrisk för att dö i cancer per 100 000 människor. För ämnen som påverkar luftvägarna är lågrisknivån satt så att överkänslighetsreaktioner eller allergiska besvär inte förvärras, att lungfunktionen hos barn och astmatiker inte påverkas och att dödligheten hos personer med nedsatt lungfunktion inte ökar till följd av exponering för luftföroreningar. Institutet för miljömedicin har utarbetat förslag till lågrisknivåer eller riktvärden. De innebär att befintliga mål för kvävedioxid och partiklar behöver skärpas och nya mål införs för ozon och cancerframkallande ämnen.

Naturvårdsverket anger i föreskrifter enligt hälsoskyddsförordningen (1983:616) tröskel- och gränsvärden för svaveldioxid, sot och kvävedioxid som inte får överskridas. Dessa föreskrifter kan i framtiden utformas som miljökvalitetsnormer med stöd av miljöbalken när den träder i kraft.

#### Fig 1

Figuren finns endast i den tryckta versionen

Marknära ozon är en s.k. fotokemisk oxidant som bildas genom kemiska reaktioner mellan olika luftföroreningar – flyktiga organiska ämnen och kväveoxider. Episoder med höga halter av marknära ozon under kortare tidsperioder ger negativa effekter på människors hälsa. Förhöjda halter skadar också växter och tekniskt material. Enligt WHO:s rekommendationer bör målet för att skydda människans hälsa vara att ozonhalten inte skall överskrida  $120 \text{ mg/m}^3$  under en tid av mer än 12 timmar per år och halten  $150 \text{ mg/m}^3$  inte överskrids någon gång. För skydd av grödor och vegetation bör årsmedelvärdet i Sverige ligga på 50–60  $\text{mg/m}^3$ . De högsta halterna förekommer i de tätbefolkade regionerna i Europa men även Sverige har periodvis höga halter av ozon under sommarhalvåret. När förorenad luft strömmar upp söderifrån kan ozonhalterna bli över  $180 \text{ mg/m}^3$ . Halterna är under sommarhalvåret ca 50 % över den kritiska nivå som förorsakar skador på jordbruksgrödor.

Ozonets starka oxidationsförmåga gör att det angriper många organiska och även vissa oorganiska ämnen. Förhöjda halter kan därför påverka hälsan genom att orsaka skador på olika delar av andningssystemet, på jordbruksgrödor, skog och annan växtlighet. Det har också en korrosiv effekt på material och kulturföremål. Effekterna förstärks genom samverkan med andra luftföroreningar. Personer med nedsatt lungfunktion som astmatiker är särskilt känsliga och påverkas ofta redan vid lägre halter och kortare exponering.

#### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har tidigare beslutat att bl.a. flyktiga organiska ämnen och kväveoxider skall begränsas till nivåer som inte skadar naturen eller människors hälsa (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Riksdagen fattade samtidigt beslutet att utsläppen av flyktiga organiska ämnen skall minska med 50 % till år 2000 räknat från 1988 års nivå. Riksdagen har även beslutat att luftkvaliteten i tätorter skall förbättras så att de återstående riskerna för människors hälsa till följd av utsläpp från trafik, industri och energianläggningar undanröjs. Vidare har riksdagen beslutat att år 2000 skall halterna av kolmonoxid, kvävedioxid, svaveldioxid, sot och partiklar underskrida de riktvärden som utarbetats av Naturvårdsverket (för kväveoxider och svaveldioxid, se avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning).

En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljökvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att miljökvalitetsmålet *Frisk luft* behöver kompletteras med delmål avseende utsläpp av cancerframkallande ämnen och flyktiga organiska ämnen. För att minska bildningen av marknära ozon måste också utsläppen av kväveoxider minska. Regeringen redovisar därför under avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning delmålet att utsläp-

pen av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen ned till sådana nivåer att miljön inte tar skada, avsnitt 4.2.7. Regeringens bedömning är att följande delmål därutöver bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Utsläpp av cancerframkallande ämnen i tätorter bör ha halverats till år 2005 räknat från 1991 års nivå.*

Delmålet har tidigare lagts fast av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Riksdagen har också tidigare ställt sig bakom det långsiktiga målet för utsläpp av cancerframkallande ämnen som innebär att dessa ämnen bör minskas med 90 % i tätorterna.

– *Utsläpp av flyktiga organiska ämnen från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 60 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte tar skada.*

I den transportpolitiska propositionen gör regeringen bedömningen att utsläppen av flyktiga organiska ämnen från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 60 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå (prop. 1997/98:56). För utsläpp inom övriga sektorer bör den parlamentariska beredningen överväga ett nytt delmål.

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter i uppdrag att utveckla förslag till nya delmål. Ett exempel på utgångspunkt för arbetet är

– *Utsläpp av flyktiga organiska ämnen från andra sektorer än transportsektorn bör minska till sådana nivåer att miljön inte tar skada.*

Förslaget ingår i nu gällande delmål men bör preciseras. När det gäller delmål avseende kulturvärden skall uppdraget utföras av Riksantikvarieämbetet i samverkan med Naturvårdsverket.

Myndigheternas förslag utarbetas i nära samverkan med den parlamentariska beredningen.

#### *Delmålet om utsläpp av cancerframkallande ämnen*

Målet om en halvering av utsläpp av cancerframkallande ämnen i tätorter till år 2005 har redan tidigare beslutats av riksdagen. Vägverket har i samarbete med Banverket tagit fram ett underlag för den regionala infrastrukturinriktningen mellan åren 1998–2007. Vägverket har där angett som mål att utsläppen av cancerframkallande ämnen från vägtrafiken skall minska med 35 % till år 2001, med 55 % till år 2007 och med 90 % till år 2020, räknat från 1991 års nivå.

#### *Delmålet om utsläpp av flyktiga organiska ämnen*

I den transportpolitiska propositionen gör regeringen bedömningen att utsläppen av flyktiga organiska ämnen VOC, från transporter i Sverige

bör ha minskat med minst 60 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. (prop. 1997/98:56). För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder bl.a. i enlighet med det uppdrag som Naturvårdsverket gavs i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut, att upprätta och genomföra ett tioårigt program för översyn av industrins utsläppsvillkor i syfte att till år 2000 minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte tar skada. Delmålet är i överensstämmelse med svenskt agerande inom arbetet med EU:s ozonstrategi och FN-konventionen om gränsöverskridande luftföroreningar (se kapitel 11 Internationellt miljösamarbete).

## Figur 2

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### Viktiga insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålet

För att nå miljö kvalitetsmålet *Frisk luft* måste utsläppen av såväl kväveoxider som flyktiga organiska ämnen minska med 70–80 % i Europa jämfört med dagens nivåer. Motsvarande tal för Sverige är något osäkert men bör ligga runt 70 %. Ett bättre underlag väntas inom det närmaste året. Åtgärder behöver framför allt vidtas för att minska utsläppen från trafiken, från den småskaliga vedeldningen samt från industri- och energianläggningar.

Behovet att minska utsläppen av partiklar och cancerframkallande ämnen måste bygga på en förnyad riskbedömning av sambanden mellan exponering och effekter. Behovet att minska utsläppen avgörs också av hur stor risk som kan accepteras. Eftersom ingen tröskeleffekt säkert kan anges för partiklar och cancerframkallande ämnen bör en första ansats vara att utsläppen långsiktigt skall bort. Den långsiktiga målsättningen om reduktion med 90 % av utsläppen av cancerframkallande ämnen som riksdagen har ställt sig bakom i prop. 1990/91:90 innebär enligt Miljöhälso utredningen i betänkandet Miljön för en hållbar hälsoutveckling – förslag till nationellt handlingsprogram (SOU 1996:124) sannolikt att lågrisknivån för de diskuterade ämnena underskrids i de flesta fall.

För att nå den del av miljö kvalitetsmålet som berör marknära ozon krävs fortsatta utsläppsbegränsningar i Sverige och andra europeiska länder. Förhandlingar om vilka ytterligare åtaganden som behövs från olika länder förs inom ramen för FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) och inom EU. Bedömningen av hur mycket utsläppen måste minska har vissa osäkerheter. En del av osäkerheten ligger i den naturliga bakgrundshalten av ozon. En annan osäkerhet är flygets utsläpp av i första hand kväveoxider vars påverkan på troposfärens ozon är dåligt känd.

Energiomställningen i Sverige kan innebära att den småskaliga vedeldningen ökar vilket kan medföra något ökade utsläpp av PAH. När det gäller vedeldning måste pannor och lokaleldstäder som installeras uppfylla högt ställda utsläppskrav och utsläppen från befintliga anläggningar måste minska. Föreskrifter har getts ut av Boverket om krav på vedpannor vid nybyggnad. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att redovisa un-



derlag för att enligt miljöbalken utfärda generella föreskrifter för småskalig vedeldning. Uppdraget skall redovisas den 31 oktober 1998.

Fortsatta insatser inom transportsektorn är av stor vikt. Bilavgaslagstiftningen anger högsta tillåtna utsläpp av olika föroreningar från olika fordon. Transportsektorn har i arbetet för ett Miljöanpassat Transportsystem, MaTs, satt som mål att reducera utsläppen av flyktiga organiska ämnen från transportsektorn med 70 % till år 2005 och med 85 % till år 2020 jämfört med år 1988.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljökvalitetsmålet *Frisk luft* skall Sverige aktivt agera internationellt:

- Inom EU arbeta enligt direktiv (96/62/EG) om utvärdering och säkerställande av luftkvalitet.
- Till detta direktiv arbeta med att utveckla dotterdirektiv med gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid, partiklar och bly.
- I samarbete med EU:s medlemsländer utveckla gränsvärden även för kolmonoxid, ozon och bensen samt för polyaromatiska kolväten.
- Inom EU:s Auto/Oilprogram utveckla direktiv för minskade utsläpp av kväveoxider från motorfordon.
- Delta i arbetet med ett direktiv som syftar till att förhindra eller minska de direkta och indirekta effekterna av flyktiga organiska ämnen till miljön från användningen av lösningsmedel i industrin (VOC-direktivet).
- Inom ramen för FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) arbeta i enlighet med protokollet om en minskning med 30 % av VOC till år 1999. Protokollet trädde i kraft i september 1997.
- Delta i förhandlingar om ett nytt kväveprotokoll inom CLRTAP, ett multieffekt/multiföroreningsprotokoll (försurning, övergödning och flyktiga organiska ämnen), som väntas bli klart under år 1999.

**Regeringens förslag:** Grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag (miljökvalitetsmål 2).

Miljökvalitetsmålet innebär:

– Grundvattnets kvalitet påverkas inte negativt av mänskliga aktiviteter som markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av föroreningar m.m.

– Det utläckande grundvattnets kvalitet är sådan att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

– Förbrukning eller annan mänsklig påverkan sänker inte grundvattennivån så att tillgång och kvalitet äventyras.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* bör kompletteras med delmål avseende bl.a. påverkan från markexploatering och avfallsdeponier. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser, exempelvis *Boverket* och *Örebro kommun*, vill integrera målen för grundvatten och levande sjöar och vattendrag enligt Naturvårdsverkets förslag. Remissinstanserna har skilda uppfattningar om huruvida mänsklig påverkan kan tillåtas försämra grundvattenkvaliteten. Hänsyn bör tas till att grundvatten kan vara naturligt odrickbart. Flera förslag till formuleringar ges. Enligt *Kalmar kommun* bör uppföljningen vara lätt eftersom kontroll av dricksvatten görs i alla kommuner. För fastställande av skyddsområden m.m. krävs styrmedel och ökade resurser till länsstyrelserna enligt *länsstyrelserna i Kronoberg och Skåne*.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet. För att bidra till att två av dessa mål uppnås, nämligen *Skyddet av miljön* och *Hållbar försörjning* föreslår regeringen ett miljökvalitetsmål för grundvatten i syfte att grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Flera remissinstanser framhåller också betydelsen av att grundvattenfrågorna ges hög prioritet i miljöarbetet.

Miljökvalitetsmålet syftar till att säkra tillgången på vatten av god kvalitet och i tillräcklig mängd för samhällets totala behov utan att riskera ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga eller den biologiska mångfalden. Miljökvalitetsmålet kan enligt regeringens bedömning i huvudsak uppnås inom en generation. Läckage av näringsämnen från jordbruksmark till grundvatten bedöms dock ta längre tid att åtgärda.

Hälften av all vattenförsörjning i Sverige baseras på grundvatten och hälften på ytvatten. Yt- och grundvatten är förnybara resurser som det i Sverige normalt sett finns gott om. I vissa områden hotas dock försörjningen av grundvatten genom överuttag, t.ex. i vissa fritidsområden med permanent boende i kustområden och i skärgården.

Den kemiska sammansättningen av grundvattnet har långsamt förändrats. Vårt sätt att bedriva jordbruk, våra transportmedel, produktionsprocesser och uttag av grundvatten samt vår energiförsörjning har åstadkommit den största delen av dessa förändringar. De förändringar som har störst betydelse för människors hälsa och som också medför påverkan på grundvattnet samt sjöarnas och vattendragens ekosystem är övergödning och försurning.

### *Grundvattnets kvalitet*

Mellan 80 och 90 % av vattnet i sjöar och vattendrag har sitt ursprung i grundvattnet. Närsalter i grundvattnet bidrar därigenom indirekt till övergödning av sjöar, vattendrag och hav. De naturliga grundvatten-systemen i Sverige är kvävefattiga och kvävehalten överstiger normalt inte 1 mg/liter. I områden med intensivt jordbruk kan halterna vara högre. Höga halter av kväve i grundvatten beror ofta på läckage från gödslade jordbruksmarker. Det är huvudsakligen i grävda brunnar som det förekommer kväve i form av nitrat. Nitratet begränsar vattnets användning som dricksvatten på grund av risken för hälsoeffekter på framför allt barn under 1 år.

Grundvattnet påverkas också av nedfall av försurande svavel- och kväveföreningar. I delar av södra Sverige är markens förmåga att neutralisera surt markvatten nästan uttömd. Surt grundvatten ökar utlösningen av aluminium och tungmetaller från mark och korrosionen i ledningsnätet. Grundvattnet i många brunnar i Sverige är surt, i en del av dessa av naturliga orsaker medan andra är sura på grund av nedfall från luften.

Grundvattnet under tätorter och industrier och i anslutning till deponier är ofta påverkat i olika grad av miljöstörande ämnen bl.a. genom infiltration av förorenat vatten. I deponier finns i dag stora mängder miljö- och hälsofarliga ämnen upplagrade som genom läckage kan förorena grundvattnet (se även avsnitt 4.2.12 Giftfri miljö).

Naturgrusförekomster har stor betydelse för dricksvattenförsörjningen då de dels fungerar som vattenrenare och dels som vattenreservoar. Uttag av naturgrus reducerar därför naturens vattenrenande och lagrande kapacitet (se även avsnitt 4.2.11 God bebyggd miljö).

Radon förekommer naturligt i grundvatten i stora delar av landet. Förtäring av vatten med höga radonhalter kan medföra hälsoeffekter i form av cancer. Radonet kan dock avlägsnas ur vattnet genom luftning. Livsmedelsverket har utfärdat föreskrifter om gränsvärden för radon i dricksvatten.

Eftersom ytvattnets kvalitet påverkas direkt av grundvattnet bör samma kvalitetsmål i princip ställas upp för grundvatten som för ytvatten för att inte riskera att skada livsmiljön för vattenlevande växter och djur. Boverket påpekar i sitt remissvar att grundvatten inte bör reduceras till en vattenresurs enbart för människan, utan att det även spelar en viktig roll för upprätthållande av övrigt liv.

Regeringen anser det angeläget att säkerställa grundvatten av god kvalitet så att inte människors och djurs hälsa och livsmiljö äventyras. Grundvattnets kvalitet skall således inte påverkas negativt av mänskliga aktiviteter såsom markanvändning, uttag av naturgrus, tillförsel av för-

oreningar m.m. Det utläckande grundvattnets kvalitet skall vara sådan att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Prop. 1997/98:145

#### *Påverkan av grundvattennivån*

Lokalt kan grundvattentillgångarna påverkas såväl positivt som negativt genom olika åtgärder av människan. Positivt till följd av t.ex. ökad nybildning genom infiltration av ytvatten. Negativt till följd av minskning av grundvattenmängden och försämrad kvalitet genom t.ex. stora uttag av grundvatten. Stora uttag kan, speciellt i vissa kust- och skärgårdsområden, förorsaka inträngning av saltvatten. Regeringen anser att förbrukning eller annan mänsklig påverkan inte får sänka grundvattennivån så att tillgång och kvalitet äventyras.

#### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har tidigare antagit riktlinjen att föroreningar inte skall begränsa användningen av vatten från sjöar och vattendrag samt grundvatten som vattentäkt (prop. 1990/91:90 s. 41, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Grundvattnets kvalitet bör på sikt inte försämrans genom markexploatering eller annan påverkan. Grundvattnets kvantitet skall skyddas från sådan påverkan.*

Delmålet har tidigare lagts fast av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Delmål formuleras nu enbart för grundvatten. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Samtliga avfallsdeponier bör senast år 2008 ha uppnått en enhetlig standard och uppfylla högt ställda miljökrav.*

Delmålet har behandlats av riksdagen i samband med propositionen 1996/97:172 om hanteringen av uttjänta varor och överensstämmer med EU-rådets resolution om avfallspolitik.

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att se över behov av ytterligare nya delmål. Sådana delmål bör beakta sambanden mellan miljö kvalitetsmål för ytvatten samt skydd av männi-

#### *Delmålet om skydd av grundvattenförekomster*

Värdefulla grundvattenförekomster eller områden där sådana kan bildas såsom t.ex. rullstensåsar, bör skyddas mot åtgärder som kan påverka vattnets kvalitet eller förutsättningar för grundvattenbildning så långt som möjligt. Det redovisade delmålet anger att grundvattnets kvalitet på sikt inte bör försämrans genom markexploatering och annan påverkan. Enligt regeringens förslag i prop. 1990/91:90 skall föroreningar inte begränsa användningen av bl.a. grundvatten som vattentäkt. Den svenska ståndpunkten beträffande förslaget till EG:s ramdirektiv för vatten, innebär bl.a. krav på skydd för grundvatten i enlighet med det redovisade delmålet. Förslaget innebär bl.a. att en god grundvattenstatus i alla grundvattenresurser skall uppnås senast under år 2010.

Skydd och bevarande av rullstensåsar och uttag av naturgrus behandlas vidare i avsnitt 4.2.11 God bebyggd miljö. Även jordbruk, nedfall av föroreningar etc. orsakar förändrad grundvattenkvalitet.

#### *Delmålet om krav på deponier*

Delmålet att avfallsdeponier senast år 2008 bör ha uppnått en enhetlig standard och uppfylla högt ställda miljökrav, är hämtat från Naturvårdsverkets aktionsplan för avfall och behandlat av riksdagen i samband med regeringens proposition om hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). I propositionen aviserar regeringen föreskrifter om ökade miljöskydds krav för deponier. Avfallsupplagen utgör i dag en källa för förorening av grundvatten, dels lokalt, men i vissa fall också med en större regional spridning. En förorening av grundvatten av vissa svårnedbrytbara ämnen kan i sig vara irreversibel. Deponeringskrav måste fastslås i enlighet med det presenterade delmålet för att kraven i beslutade propositioner och kommande EG-direktiv skall kunna tillgodoses. Krav på deponier ingår i ett förslag till nytt EG-direktiv. Rådet har beslutat om en gemensam ståndpunkt avseende direktivet den 23 mars 1998.

### **Viktiga insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålet**

Grundvatten måste skyddas mot såväl kemiska och biologiska föroreningar som mot överuttag. Vattenförbrukningen måste minska i områden med vattenbrist, så att inte uttag leder till skada eller saltvatteninträning. Grundvatten som förorenats skall i första hand förbättras så att det uppfyller kraven på dricksvattenkvalitet. Dricksvattenkvalitetsnormer för nitrat överskrids i dag i mindre än 5 % av de grävda brunnarna. Inom odlingsintensiva områden behöver en rad åtgärder vidtas med avseende på kväve och fosfor. För områden förorenade genom utsläpp av farliga ämnen bör principen gälla att förorenaren betalar för åtgärder.

Naturvårdsverket kan, i enlighet med propositionen om hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) föreskriva om krav på deponier. Kraven skärps för att säkerställa att miljön och människors hälsa inte skadas i ett långsiktigt perspektiv. En bedömning bör ske från fall till fall med utgångspunkt från vilken vattenkvalitet som behövs för nuvarande och framtida användning i närområdet. På samma sätt innebär de föroreningar som finns i vissa områden ett hot mot grundvattnet. De områden som medför sådana risker bör identifieras och åtgärder bör vidtas för att motverka och begränsa skador.

Naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen bör bevaras (se avsnitt 4.2.11 God bebyggd miljö). Vidare bör skyddsområden fastställas för kommunala vattentäkter (se avsnitt 4.2.6 Ingen övergödning). För att förhindra försurning av grundvatten krävs insatser för att minska nedfall av försurande svavel- och kväveföreningar (se avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning).

I syfte att nå miljökvalitetsmålet anser regeringen att flera av Grundvattenutredningens förslag, i betänkandet Vattenuttag ur enskilda brunnar (SOU 1994:90) samt i betänkandet Grundvattenskydd (SOU 1995:45), bör genomföras. Således bör grundvattensituationen ägnas ökad uppmärksamhet vid utarbetandet av åtgärdsprogram för olika storskaliga miljöproblem. Vid all planering av bebyggelse och andra anläggningar bör ökad hänsyn tas till grundvattenförhållandena, bl.a. bör alltid utredas hur vattenförsörjningen för nya bebyggelseområden skall ordnas. Som underlag för sådana åtgärder behöver kunskaperna om grundvattenförhållandena i samhället förbättras. Bland annat behöver grundvattenfrågorna behandlas på ett mer ingående sätt i de kommunala översiktsplanerna än vad som hittills i allmänhet skett.

Ett ändamålsenligt underlag behövs för en sådan redovisning. Sveriges geologiska undersökning arbetar med utgivning av kommunbaserade grundvattenkartor i en takt av tre till fem kommuner per år.

Berörda myndigheter bör, inom ramen för ordinarie verksamhet och i samråd med berörda organisationer, arbeta vidare med frågor om en bättre hushållning med grundvatten med utgångspunkt bl.a. i Grundvattenutredningens förslag. Naturvårdsverket skall enligt regleringsbrev för år 1998 utveckla åtgärdsplaner och styrmedel för hushållning och skydd av vattenresurserna. Vidare skall Boverket enligt regleringsbrevet i sitt arbete bidra till att instrumenten i den fysiska planeringen utnyttjas bättre i arbetet för ett ekologiskt hållbart samhälle. Det gäller bl.a. insatser för att omsätta miljömål i samhällsplaneringen och för att förmedla och utveckla kunskaper och underlag om miljö- och hushållningsfrågor. I detta sammanhang bör behovet övervägas av kompletterande allmänna råd för prövning av bebyggelsefrågor och avloppshantering i syfte att stärka grundvattenskyddet och trygga vattenförsörjningen genom åtgärdsprogram för bättre vatten i enskilda brunnar. Ett sådant program bör innehålla åtgärder för att säkerställa kompetens och kontroll i samband med brunnsborrning samt ökade insatser för information, rådgivning och utbildning vad gäller frågor om enskild vattenförsörjning.

Utredningens förslag om ändring av plan- och bygglagen (1987:10) så att översiktsplanen skall redovisa mark- och vattenområden, som inne-

håller grundvattenförekomster av betydelse och grunddragen i fråga om den avsedda användningen av grundvattnet, avses hanteras inom Regeringskansliet i samband med beredningen av plan- och byggutredningens förslag, i betänkandena Anpassad kontroll av byggandet (SOU 1993:94), Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) samt Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134).

Utredningens förslag att allmänna kvalitetsmål för grundvattenskyddet skall preciseras avses hanteras i samband med beredningen av EG:s ramdirektiv för vatten.

För att uppnå ett balanserat utnyttjande av grundvattentillgången är det även angeläget med en ökad satsning på forsknings-, utvecklings- och utredningsarbete samt insatser för utprovning och utvärdering när det gäller nya system och ny teknik för en mer resurssnål och kretsloppsanpassad hantering av vattenförsörjnings-, avlopps- och avfallsfrågor. Det behövs också forskningsinsatser för förebyggande åtgärder mot grundvattenbrist. Många av de projekt som får bidrag från regeringen inom ramen för de lokala investeringsprogrammen för ekologisk omställning och utveckling kommer att belysa dessa frågor.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att se över värderingsgrunden för skydd av grundvattentäkt. Ett sådant värderingssystem bör även omfatta grustäkt och konstgjord infiltration.

Regeringen har i proposition 1997/98:45 Miljöbalk förordat att kommuner ska få möjlighet att föreskriva anmälnings- och tillståndsplikt för inrättande och användning av anläggning för grundvattentäkt inom områden där det råder eller kan befaras uppkomma brist på sötvatten. Härigenom ges kommunerna verktyg för åtgärder som kan bidra till att uppnå målet.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljökvalitetsmålet om grundvatten av god kvalitet skall Sverige aktivt agera internationellt:

– Delta inom EG i utarbetandet av ett ramdirektiv för vatten, där den övergripande målsättningen är "god vattenkvalitet" till år 2010 i sjöar, vattendrag, flodmynningar, grundvatten och kustvatten samt delta i framtagandet av en prioriterad lista av farliga ämnen för vilka gemensamma miljökvalitetsnormer skall utarbetas. Vilka dessa är skall beslutas före 1998 års slut. Miljökvalitetsnormer för dricksvattenkvalitet och normer enligt EG:s kommande ramdirektiv för vatten kommer att innebära dels att vissa gemensamma miljökvalitetsnormer med automatik kommer att gälla för Sverige, dels att Sverige får en skyldighet att självt fastställa miljökvalitetsnormer för de kemiska och biologiska samt fysiska kvaliteter där gemensamma normer inte finns. Normerna skall enligt förslaget redovisas till EG-kommissionen första gången under år 2004.

– Delta inom EU i utarbetandet av ett direktiv för deponering av avfall. Kommissionen för hållbar utveckling, CSD, har år 1998 sötvatten som ett av sina temata.

**Regeringens förslag:** Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas (miljökvalitetsmål 3).

Miljökvalitetsmålet innebär:

- Belastningen av näringsämnen och föroreningar får inte minska förutsättningarna för den biologiska mångfalden.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv värnas så långt möjligt.
- Fiskar och andra arter som lever i eller är direkt beroende av sjöar och vattendrag kan fortleva i livskraftiga bestånd.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nå inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* bör kompletteras med delmål avseende användning av sjöar och vattendrag som dricksvattentäkt, skydd av biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden samt utbredningen av hotade arter. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringen föreslår, utöver verkets förslag, att sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser och friluftsliv etc. skall värnas samt att belastningen av näringsämnen och föroreningar inte får minska den biologiska mångfalden. Regeringen tar vidare under delmål upp frågan om anpassat fiske och att sjöar och vattendrag skall kunna användas som dricksvattentäkt. Regeringen väljer att behandla *Levande sjöar och vattendrag* samt *Grundvatten av god kvalitet* separat för att bibehålla tydligheten i förslagen, men lyfter fram frågan om dricksvatten i enlighet med remissinstansernas förslag.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser vill slå ihop miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* samt *Grundvatten av god kvalitet* eller på annat sätt betona dricksvatten som resurs. Behovet av prioritering bland de föreslagna åtgärderna framhålls. Flera remissinstanser anmärker på att formuleringar som "bör" och "i möjligaste mån" etc. ger en för låg ambitionsnivå. En rad konkretiseringar eller omformuleringar föreslås bl.a. när det gäller biologisk mångfald och reglering av vattendrag. Vidare nämns att mål för föroreningar (från jordbruk, trafik, dagvatten), försurning och övergödning saknas liksom för ytvatten som dricksvattenresurs och för exploatering av kustområden.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet. För att uppnå två av dessa, nämligen *Skyddet av miljön* och *Hållbar försörjning*, föreslår regeringen miljökvalitetsmålet att sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och att deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras samtidigt som förutsätt-



ningar för friluftsliv värnas. Målet omfattar belastning av närsalter och föroreningar, ställningstaganden till ny vattenkraftsutbyggnad, introduktion av främmande arter och genetiskt modifierade organismer, sjöars, stränders och vattendrags värde samt fiskars och andra arters fortlevnad. Mål för dricksvatten behandlas i avsnitt 4.2.2 Grundvatten av god kvalitet och övergödning respektive försurning behandlas närmare i avsnitten 4.2.6 Ingen övergödning och 4.2.7 Bara naturlig försurning och 4.2.12 Giftfri miljö).

Miljökvalitetsmålet kan i huvudsak uppnås inom en generation. Ekosystemens återhämtningsförmåga är här avgörande. En sådan återhämtning bör vara mätbar före år 2010. För påverkan av luftföroreningar är vi dock beroende av internationella åtgärder.

Sverige är ett av världens sjöräkaste länder med många olika typer av sjöar, från klara näringsfattiga fjällsjöar till grunda och näringsrika slättsjöar. Detta innebär en stor variation av livsmiljöer och en rik biologisk mångfald. Historiskt sett har sjöars och vattendrags omgivning ofta varit utgångspunkt för mänsklig verksamhet.

Under 1800-talet och i början av 1900-talet genomfördes sjösänkningar på många platser för att vinna jordbruksmark. Sjösänkningarna hade i regel negativa följder för sjöarnas och strändernas artrikedom. I flertalet större vattendrag har vattenföringen reglerats för utvinning av vattenkraft. Ingreppen har slagit ut många av de genetiskt unika lax- och havsöringstammar som varit knutna till enskilda vattendrag. I de utbyggda vattendragen är den naturliga vattenregimen med stora vårflöden och låg vattenföring under vintern starkt förändrad och utjämnad. Där saknas fritt strömmande vatten liksom växter och djur som normalt finns i sådana livsmiljöer. Vattenståndet i regleringsmagasinen varierar mycket kraftigt. Detta medför att strändernas och bottnarnas växt- och djurvärld också förändras kraftigt.

#### *Belastning av näringsämnen och föroreningar*

Försurning och övergödning är problem som orsakas av luftföroreningar och utsläpp till sjöar och vattendrag. Utsläpp av föroreningar och näringsämnen sker i dag huvudsakligen från bebyggelse och genom läckage från omgivande jord- och skogsbruksmark samt genom atmosfäriskt nedfall. Utsläpp av näringsämnen ger upphov till övergödning av vattnet och kan resultera i en förändrad vegetation och negativ påverkan på den biologiska mångfalden (se vidare i avsnitt 4.2.6 Ingen övergödning och avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning). Utsläpp av föroreningar kan ge upphov till skador på växt- och djurliv och därmed en minskad mångfald. Regeringen anser därför att det är angeläget med insatser för att minska belastningen av näringsämnen och föroreningar för att inte minska förutsättningarna för den biologiska mångfalden.

#### *Vattenkraftsutbyggnad*

Riksdagen har, i enlighet med regeringens proposition 1996/97:84 om en uthållig energiförsörjning, beslutat om stöd till utbyggnad av småskalig

vattenkraft. Stöd ges med 15 % av investeringskostnaden i småskalig och miljövänlig vattenkraft. Regeringens bedömning är att i de fall vattenkraftsutbyggnad sker måste det ske med omsorg om den biologiska mångfalden och miljön i övrigt.

Påverkan av såväl föroreningar som byggande i vatten eller användning av vatten behöver dock begränsas. Fiskeriverket anger i sin rapport Aktionsplan för biologisk mångfald att de skador som fragmenteringen av vattensystem genom utbyggnad av vattenkraft inneburit bör motverkas.

#### *Främmande arter och genetiskt modifierade organismer*

För att undvika negativa effekter på den biologiska mångfalden och på ekosystemen samt förbättra förutsättningarna för att bedriva en långsiktigt hållbar produktion, skall främmande arter och genetiskt modifierade organismer inte introduceras i sjöar och vattendrag utan att en noggrann prövning av eventuella miljöeffekter gjorts.

#### *Värdet av sjöar, stränder och vattendrag*

Sjöar, stränder och vattendrag har alltid haft stor betydelse för människans bosättning och utkomst. I dag är de även av stor betydelse för bl.a. natur- och kulturupplevelser, friluftsliv och turism. Samtidigt kan dessa aktiviteter ge upphov till en rad negativa miljöeffekter som t.ex. slitage genom för högt besöksstryck, störningar av sjöfågel, olika utsläpp till luft och vatten samt buller från sjötrafik. En samlad bedömning av nyttjande respektive bevarande behöver därför ofta genomföras. Regeringen anser att sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser, bad samt friluftsliv så långt möjligt skall värnas.

#### *Fiskar och andra arter skall kunna fortleva*

Yrkesfisket är främst koncentrerat till de stora sjöarna och bedrivs i dag på ett sätt som gör att det inte utgör någon allvarlig miljöpåverkan. Fritidsfisket kan emellertid i vissa vatten, framför allt i s.k. rödingsjöar, ge upphov till förskjutningar av balansen mellan fiskarter och åldersfördelning inom fiskpopulationer. Samma sak gäller för öring i vissa rinnande vatten. Fiskar, såväl ädelfisk som annan fisk och andra arter som lever i eller är beroende av sjöar och vattendrag, skall kunna reproducera sig och fortleva i livskraftiga bestånd, varför regeringen också redovisar delmål avseende vandringshinder för fisk och för fiskens reproduktionsmöjligheter.

#### Figur 3

Figuren finns endast i den tryckta versionen

Det tidigare av riksdagen antagna målet i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut att föroreningar inte skall begränsa användningen av vatten från sjöar och vattendrag samt grundvatten som vattentäkt (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) ersätts dels av det nya miljökvalitetsmålet i detta avsnitt, dels av ett nytt miljökvalitetsmål i avsnitt 4.2.2 Grundvatten av god kvalitet.

Flera här angivna delmål utgör också preciseringar av riktlinjer och mål i 1991 års miljöpolitiska beslut för respektive ekosystem. De av riksdagen tidigare antagna generella riktlinjerna och målen bör därför kvarstå oförändrade. I propositionen angav regeringen att mark- och vattenområden med särskilt höga naturvärden liksom ekologiskt särskilt känsliga områden så långt möjligt skall undantas från exploatering, att riktlinjen för det fortsatta miljöarbetet skall vara att naturligt förekommande arter i havs- och vattenområden skall kunna bevaras i livskraftiga populationer samt att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Dessa mål preciseras och kompletteras av flera nya miljökvalitetsmål under *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt *Myllrande våtmarker*.

Naturvårdsverket har också föreslagit miljökvalitetsmål för sjöar och vattendrag i rapporten Sötvatten 90. För att kunna uppnå och bibehålla en god vattenkvalitet i Sverige bör dessa miljökvalitetsmål ingå som en del i länsstyrelsernas beslutsunderlag. Detta mål behandlades i regeringens proposition En god livsmiljö (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) och fortsätter gälla.

En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljökvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* behöver kompletteras med delmål avseende användning av sjöar och vattendrag som dricksvattentäkt, skydd av biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden samt utbredningen av hotade arter. Ett stort antal delmål under andra miljökvalitetsmål är dessutom viktiga för att detta miljökvalitetsmål skall kunna uppnås (se avsnitt 4.2.2 Grundvatten av god kvalitet, 4.2.6 Bara naturlig försurning och 4.2.12 Giftfri miljö).

Regeringens bedömning är att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Sjöar och vattendrag bör kunna användas som dricksvattentäkt.*

Delmålet har tidigare antagits av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Den parlamentariska beredningen, som beskrivs i avsnitt 4.1, bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden i sjöar och vattendrag samt i deras nära omgivningar, bör skyddas i möjligaste mån.*

Delmålet utgör en precisering av delar av de riktlinjer om bevarandet av naturligt förekommande arter som antagits av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och vid behandling av prop. 1987/88:85. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Hotade arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.*

Delmålet utgör en precisering av delar av de av riksdagen, i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut, antagna riktlinjerna om bevarandet av naturligt förekommande arter. Skillnaderna i formulering innebär ingen förändring i sak i förhållande till den av riksdagen antagna riktlinjen utan är endast en precisering med avseende på de arter som är upptagna på Artdatabankens rödlistor. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål. Några utgångspunkter för arbetet är:

– *Vandrande fiskarter bör ha möjlighet att kunna ta sig upp i vattendrag inom sitt naturliga utbredningsområde.*

Förslaget kommer från Fiskeriverkets rapport Aktionsplan för biologisk mångfald från år 1995.

– *Biotoper som är viktiga för den biologiska mångfalden i påverkade sjöar och vattendrag samt i deras nära omgivningar, bör återskapas i möjligaste mån.*

Förslaget kommer från Naturvårdsverkets rapport 4765 Ren luft och gröna skogar från år 1997.

Olika växt- och djurarters utbredning och tillväxt i sjöar och vattendrag bör vara mätbar för att det skall vara möjligt att kunna följa och avgöra miljö kvalitetsmålet uppfyllelse. Olika arters utbredning och tillväxt utgör indikatorer på tillståndet i sjöarnas och vattendragens ekosystem. I dag finns inte dessa indikatorer utarbetade varför regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket utveckla sådana. Naturvårdsverket bör också få i uppdrag att utveckla ytterligare kvantitativa och tidsangivna delmål för biologiska och fysikalisk/kemiska variabler, vilket i dag saknas. Det saknas även delmål för näringsämnen och föroreningar varför Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utveckla miljö kvalitetsmål även på dessa områden.

Naturvårdsverket har påbörjat en nationell inventering av sjöar som planeras pågå under några års tid. När material från inventeringen föreligger bör verket lämna en redovisning av ett mer detaljerat förslag avseende skydd av sötvattenmiljöer. Regeringen avser dessutom att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter utveckla

miljökvalitetsmål för vattnets kvalitet, kvantitet samt fysiska påverkan, i syfte att tillgodose skydd och bevarande av sötvattenmiljöer i enlighet med EG:s kommande ramdirektiv för vatten.

Riksantikvarieämbetet bör ges i uppdrag att utveckla delmål avseende tillvaratagandet av sjöars och vattendrags kulturmiljövärden.

Berörda myndigheter skall även se över behov av ytterligare nya delmål. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen.

Regeringen avser också att tillsätta en utredning för att närmare studera förutsättningarna för och utformningen av en framtida vattenavgift, samt att tillsätta en kommitté för att ytterligare utreda utformningen av ett framtida system för avrinningsområdesvis vattenadministration.

#### *Delmålet om sjöar och vattendrag som dricksvattentäkter*

Det av riksdagen tidigare antagna målet att föroreningar inte skall begränsa användningen av vatten från sjöar och vattendrag samt grundvattnen som vattentäkt (se Tidigare beslut och mål) bör fortsätta gälla. I enlighet med Livsmedelverkets normer kan huvuddelen av ytvattnet redan idag användas som dricksvattentäkt.

#### *Delmålet om skydd av viktiga biotoper*

En förutsättning för att bevara den biologiska mångfalden i påverkade sjöar och vattendrag samt i deras nära omgivning är att, som delmålet anger, skydda viktiga biotoper. Delmålet är inriktat mot behov av ökat skydd av sötvattenmiljöer eftersom dessa är en naturtyp som idag är eftersatt i skyddsarbetet, bl.a. i enlighet med EG:s art- och habitat-direktiv (Dir. 92/43).

#### *Delmålet om skydd av växt- och djurliv*

Delmålet att hotade arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden sammanfaller till stor del med tidigare mål. Huvuddelen av de hotade arterna kan skyddas genom EG:s naturvårdsdirektiv. Det är dock viktigt att även de hotade arter som inte omfattas av direktivet skyddas och bevaras.

I Fiskeriverkets rapport Aktionsplan om biologisk mångfald från år 1995 och i regeringens proposition 1997/98:2 om Hållbart fiske och jordbruk anges att en ökad satsning skall göras på en förbättrad fiskevård med prioritering av insatser för att bevara hotade arter och stammar. I linje med detta är det angeläget att den genetiska variation som finns tas till vara på sådant sätt att lokalt anpassade stammar kan svara för reproduktion och återväxt.

Påverkan av såväl föroreningar som byggande i vatten eller användning av vatten behöver, enligt regeringen, begränsas för att miljö kvalitetsmålet om levande sjöar och vattendrag skall kunna uppnås. Reglerade, förorenade och övergödda sjöar och vattendrag kan också behöva restaureras och miljöförbättrande åtgärder genomföras i deras närmiljö för att öka skyddsmöjligheterna. Investeringar i vattenkraft skall ske med hänsyn till dess miljö- och omgivningspåverkan. En åtgärd för att minska de skador som utbyggnad av vattenkraft har inneburit är att återställa naturliga vandringsvägar för fisk. Det kan bli aktuellt att bygga fiskvägar, öka minimiflödena under lågvattenperioder eller att i enstaka fall riva befintliga dammar. Detta kan ske i samband med att äldre vattendomar omprövas. En viktig utgångspunkt vid sådana åtgärder bör vara att befintliga kulturmiljövärden värnas. Ett forskningssamarbete mellan vattenkraftföretagen, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Fiskeriverket för att finna möjligheter till ytterligare förbättringar planeras. Även Riksantikvarieämbetet kan behöva involveras i detta samarbete.

### Figur 4

Figuren finns endast i den tryckta versionen

Sötvattenmiljöer är mycket svagt representerade bland skyddad miljö i Sverige. Många av dessa miljöer är dock prioriterade för bevarande enligt EG:s art- och habitat-direktiv. Det behövs därför en särskild satsning på sötvattensmiljöer. Regeringen har i propositionen Aktionsplan för biologisk mångfald (prop. 1996/97:75, bet. 1996/97:JoU15, rskr. 1996/97:239) tagit ställning för att en riksomfattande inventering av sjöar och vattendrag genomförs. I anslutning till detta arbete skall en plan för områdeskydd tas fram. Kostnaderna för ett utökat områdesskydd kan inte beräknas innan en inventering gjorts och en plan för områdesskydd tagits fram. Arbete med inventeringar har påbörjats.

Ytterligare restaureringar av sjöar och vattendrag krävs också. En första åtgärd är dock att begränsa utsläppen till sötvattensmiljöer varför åtgärder i deras närmiljö är nödvändiga.

Den svenska administrativa och legala hanteringen av vattenfrågorna behöver utvecklas. Detta föranleds av den troliga inriktningen av EG:s förestående ramdirektiv för vatten. Det är också en följd av utvecklingen mot ökad målstyrning i olika avrinningsområden för att uppnå gemensamt fastställda mål för t.ex. ett kustområde. Utredningen om avrinningsområden (dir. 1996:57) har i två betänkanden, En ny vattenadministration (SOU 1997:99) och Miljösamverkan i vattenvården (SOU 1997:155) redovisat förslag till förändrad avrinningsområdesvis vattenadministration. I det senare betänkandet beskrivs också fyra pilotprojekt som startats för att erhålla erfarenheter från olika system för avrinningsområdesvis vattenadministration. Regeringen delar utredningens bedömning att vattenfrågornas behandling och framför allt möjligheten till optimering och kostnadseffektivisering kan underlättas av en administrativ indelning som bygger på avrinningsområden. Utredningen gör bedömningen att en

parlamentariskt sammansatt kommitté eller delegation behöver utses för att följa utvecklingen av den nya vattenadministrationen i ett antal pilotprojekt samt för att därefter lämna förslag på hur man bör genomföra ett kommande ramdirektiv för vatten.

Möjligheten att uppnå nationella mål med hjälp av lokalt engagemang och kunnande om lokala problem och förutsättningar är en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med utformning av ett administrativt system, liksom för genomförandet av pilotprojekten. Det är också angeläget att det administrativa systemet är kostnadseffektivt.

Regeringens bedömning överensstämmer med utredningens förslag och pilotprojekt har redan startats. Regeringen avser också att tillsätta en kommitté i enlighet med förslaget. Eventuella ekonomiska åtaganden för projekten i fråga kan inte beslutas generellt, utan får bedömas i respektive fall. Erfarenheter från ytterligare ett stort antal samverkansprojekt mellan länsstyrelser och kommuner i olika avrinningsområden är också av betydelse, liksom utvecklingen av STRAM-arbetet vad gäller vattenmiljöfrågor.

Mål för miljö kvalitet i ekosystem, men även belastningsrelaterade miljömål är beroende av regionalt anpassade lösningar för att kunna uppnås. De krav på att uppnå en viss miljö kvalitet, som ett införande av ramdirektivet för vatten innebär, utgör en viktig del i den övergripande strukturen av nationella miljömål som regeringen nu föreslår.

I förslaget till ramdirektiv för vatten finns formuleringar som gör att ekonomiska avgifter för vattenpåverkan kan utarbetas i framtiden.

Regeringen avser därför att närmare studera förutsättningarna för och utformningen av en sådan framtida vattenavgift som omfattar alla former av utsläpp till vatten. Utredningen bör även studera möjligheterna att införa ett system där avgiften går tillbaka till det avrinningsdistrikt där den tas ut, i syfte att där möjliggöra tillskapandet av miljöförbättrande åtgärder.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet för levande sjöar och vattendrag skall Sverige aktivt agera internationellt:

- Delta inom EU i utarbetandet av ett ramdirektiv för vatten, där det övergripande miljö kvalitetsmålet är god ekologisk vattenkvalitet i sjöar, vattendrag, flodmynningar, grundvatten samt kustvatten till år 2010 (se avsnitt 4.2.5 Hav i balans samt levande kust och skärgård). Enligt förslaget kommer EG:s ramdirektiv för vatten att innebära dels att vissa gemensamma miljö kvalitetsnormer kommer att gälla för Sverige, dels att Sverige får en skyldighet att självt fastställa miljö kvalitetsnormer för de kemiska ämnen och biologiska samt fysiska kvaliteter där gemensamma normer inte finns. Normerna skall enligt förslaget redovisas till EG-kommissionen för första gången under år 2004.

- Arbeta aktivt i internationellt arbete mot övergödning och gränsöverskridande utsläpp av föroreningar. Sådant arbete, med relevans även för sjöar och vattendrag, bedrivs i dag inom bl.a. Helsingforskonventionen (HELCOM), Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) samt inom FN:s

#### 4.2.4 FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD) hade i år sötvatten som ett av sina temata. Myllrande våtmarker

**Regeringens förslag:** Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden (miljökvalitetsmål 4).

Miljökvalitetsmålet innebär bl.a.:

- Det finns våtmarker av varierande slag med bevarad biologisk mångfald i hela landet.
- Våtmarker skyddas så långt möjligt mot dränering, torvtäkter, vägbyggen och annan exploatering.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Torvbrytning sker på lämpliga platser och med hänsyn till miljön och den biologiska mångfalden.
- Våtmarkernas kulturmiljövärden samt värde för friluftsliv värnas.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* bör kompletteras med delmål för skydd av myrmarker och hotade arter. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag angående miljökvalitetsmålet:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Centrum för biologisk mångfald (CBM)*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* och *Naturskyddsföreningen* påpekar att våtmarker utgör värdefulla biotoper som har viktiga funktioner och därför bör skyddas och bevaras. *CBM*, *Jordbruksverket* samt *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän* framhåller att våtmarker även kan behöva återskapas. Vissa remissinstanser anser att markavvattningsförbudet enligt bestämmelserna i naturvårdslagen (1964:822) bör utökas till ytterligare områden medan andra bestämt avvisar en utvidgning. Torvbrytning för energiändamål bör enligt vissa remissinstanser upphöra.

**Naturvårdsverkets förslag angående markavvattning:** Förslaget överensstämmer såvitt avser Gävleborgs län med regeringens redovisning under rubriken Utökat förbud mot markavvattning (Naturvårdsverket, Aktionsplan för biologisk mångfald, rapport 4463 s. 77–78).

**Remissinstanserna:** Samtliga *berörda kommuner* utom *Robertsfors* och *Skellefteå kommuner* tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Även *länsstyrelserna i Gävleborgs* och *Västerbottens län* tillstyrker förslaget. *Kramfors kommun* vill begränsa förbudet till de östra delarna av kommunen. *Örnsköldsviks kommun* vill att förbudet skall omfatta hela kommunen. *Gävle kommun* finner det logiskt att dikningsförbudet inte bara omfattar Sydsverige utan också Norrlandskusten som tidigare påverkats starkt av dikning. *Göteborgs universitets Marina Forskningscentrum* anser att förslaget är särskilt viktigt för de vattendrag som mynnar längs Bottenhavskusten, där kväve liksom i Östersjön och Västerhavet är



ett begränsande ämne för alg tillväxten och våtmarkerna är en viktig denitrifikationsmiljö. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller behovet av markavvattningsförbud med hänsyn till att kustregionens våtmarker är utdikade till 25 % och endast 10 % är odikade. *Skogsägarnas riksförbund*, *Skogsindustrierna*, *Robertsfors* och *Skellefteå kommuner* avstyrker förslaget. *Robertsfors kommun* anser att ytterligare lagstiftning framstår som helt onödig. Kommunen finner att de regler som finns ger fullständiga möjligheter att stoppa dikning i orörda våtmarksområden och styra dikning i redan påverkade områden. Liknande synpunkter anförs av *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *Skellefteå kommun*.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet. Som ett led i arbetet för att uppnå det första av dessa mål, *Skyddet av miljön*, föreslår regeringen miljökvalitetsmålet att våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktioner skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Miljö kvalitetsmålet återspeglar det faktum att våtmarkerna utgör generellt mycket viktiga biotoper, värdefulla för såväl arter knutna till dessa miljöer som arter knutna till kringliggande ekosystem och för rastande flyttfåglar.

Sverige är ett av de våtmarksrikaste länderna i världen. Våtmarkerna har stor variationsrikedom och vissa typer tillhör de mest produktiva livsmiljöer vi känner till. Tillsammans omfattar de ca 9 % av Sveriges yta. Av den totala våtmarksarealen utgör olika typer av myrar (mossar, kärr och blandmyrar) ca 70 % och resten är sumpskog, strandmiljöer och annan våtmark. Omkring 3 % av myrarealen är skyddad i naturreservat eller nationalparker. Biotopskyddet i 19 § naturvårdslagen (1964:822) omfattar också vissa typer av våtmarker.

#### *Skydd och bevarande av våtmarker av varierande slag*

Våtmarkerna utgör viktiga biotoper, värdefulla för såväl arter knutna till dessa miljöer som arter knutna till kringliggande ekosystem och för rastande flyttfåglar. Våtmarkerna har också stor betydelse för den ekologiska variationen i landskapet och för dess vattenhushållande funktioner. I detta ligger bl.a. våtmarkernas funktion som närsaltsfällor vilket har uppmärksammats alltmer på senare år. Våtmarkerna bidrar till att reducera tillförsel av näringsämnen såväl till sjöar som till havsområden. Regeringens bedömning är att våtmarker av varierande slag, även mindre sådana på skogs- och odlingsmark, skall finnas i hela landet med bevarad biologisk mångfald.

Många våtmarker har påverkats eller helt förstörts av dikning och andra ingrepp som t.ex. reglering av sjöar och vattendrag i syfte att vinna jordbruksmark. Omkring 12 % av myrarealen i landet har totalförstörts. Framför allt har våtmarker i slättlandskapet drabbats hårt av utdikningar. De allvarligaste hoten mot våtmarkerna är markavvattning, försurning, övergödning, torvtäkter och under senare år även kalkning. Avverkningar i sumpskogar eller på omkringliggande marker kan också skada våtmarksmiljön. I syfte att skydda kvarvarande våtmarker i områden där sådana är sällsynta har förbud mot markavvattning införts enligt natur-

vårdslagstiftningen. Förbudet omfattar för närvarande nästan hela Götaland och huvuddelen av Svealand.

Regeringen liksom flera av remissinstanserna anser att det är angeläget att skydda och bevara våtmarksmiljöer bl.a. på grund av deras viktiga funktioner samt deras stora betydelse som livsmiljö för ett stort antal arter. Regeringens bedömning är därför att våtmarker så långt möjligt skall skyddas mot dränering, torvtäkter, vägbyggen och annan exploatering.

#### *Främmande arter och genetiskt modifierade organismer*

För att undvika skador på den biologiska mångfalden och ekosystemen skall främmande arter och genetiskt modifierade organismer inte introduceras utan att en noggrann prövning gjorts av eventuella miljöeffekter.

#### *Torvbrytning med hänsyn till miljön*

Torvtäkter har tidigare förekommit i ett stort antal våtmarker, i första hand i mossar i södra och mellersta Sverige. Numera berör täkterna ett relativt litet antal våtmarker men täkterna är i allmänhet av stor omfattning. Torvtäkt innebär regelmässigt att vattenkvaliteten i vattendrag och sjöar nedströms täkten påverkas under kortare eller längre tid. En modern täkt innebär också en betydande omvandling av miljön. Det är därför viktigt att val av områden sker med omsorg och att täkten utformas med hänsyn till påverkan på omgivande områden.

Regeringens förslag till miljö kvalitetsmål omfattar skydd av värdefulla våtmarker mot torvtäkt och annan exploatering och i det fall torvbrytning sker skall den genomföras med hänsyn till miljön och den biologiska mångfalden.

#### *Våtmarkernas kulturmiljövärden samt värde för friluftsliv*

Våtmarkerna är även av betydelse för kulturmiljö och rekreation, däribland bärplockning och jakt. De hävdade våtmarkermarkerna är värdefulla både genom sin historiska betydelse och sitt särpräglade nyttjande däribland genom den hävdgynnade biologiska mångfald som utvecklats i dessa. De har dessutom, på grund av sina konserverande egenskaper, ofta visat sig innehålla värdefulla arkeologiska lämningar som inte kunnat bevaras i andra marklager. Detta ökar våtmarkernas skyddsvärde ytterligare.

#### *Tidigare beslut och mål*

Det nya förslaget till miljö kvalitetsmål täcker de tidigare miljömålen som avser bevarande av naturtyper så att ekologisk funktion och artinnehåll långsiktigt bibehålls, liksom målet för fortsatt arbete inom fauna- och floravård genom rimliga krav på hänsyn och resursinsatser (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Förslaget täcker även målet att säkerställa den biologiska mångfalden (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) samt målet att representativa om-

råden av alla förekommande naturtyper som våtmarker bör prioriteras (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373).

Regeringen har i prop. 1990/91:90 angett att "Mark- och vattenområden med särskilt höga naturvärden liksom ekologiskt känsliga områden skall så långt möjligt undantas från exploatering". I samma proposition anges vidare att "Tillstånd till torvtäkter skall prövas restriktivt i områden som i den kommunala planeringen angetts vara av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården och friluftslivet". Det första av dessa mål ingår i de föreslagna miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap* samt *Storslagen fjällmiljö*. Det andra ingår i miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarker*.

Målet att varje land skall utveckla nationella strategier inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (prop. 1992/93:227, bet. 1993/94:JoU4, rskr. 1993/94:27) är för Sveriges del i huvudsak uppfyllt genom Naturvårdsverkets och sektorsmyndigheternas aktionsplaner för biologisk mångfald. En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet.

– *Hotade arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.*

Delmålet har antagits av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Skillnaderna i formulering jämfört med riksdagsbeslutet innebär ingen ändring i sak utan är endast en precisering med avseende på de arter som är upptagna på Artdatabankens rödlistor. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås. Delmålet överensstämmer med Naturvårdsverkets förslag i Ren luft och gröna skogar (rapport 4765).

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Naturvårdsverket har i Ren luft och gröna skogar (rapport 4765) föreslagit att

– *Minst 50 % av objekten i Naturvårdsverkets myrskyddsplan skall skyddas som reservat eller bevaras genom avtal och andra åtgärder.*

Regeringen bedömer att det är särskilt angeläget att vidareutveckla mätbara mål och parametrar för bevarande av våtmarkerna och deras biologiska mångfald. Den nationella våtmarksinventeringen med inriktning på större våtmarker kommer att avslutas inom de närmaste åren. Inventeringen av sumpskogar i skogsvårdsorganisationens regi beräknas vara fullföljd under år 1998. Genom den nyligen påbörjade nationella sjö- och

vattendragsinventeringen erhålls information om våtmarker med anknytning till sådana miljöer. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter ange behovet av ytterligare skydd och därmed mål för våtmarker. Myndigheterna skall även se över behov av ytterligare delmål. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen.

Vad avser våtmarker i anslutning till sjöar och vattendrag behandlas dessa även i avsnitt 4.2.3 Levande sjöar och vattendrag. Restaurering och återskapande av våtmarker behandlas i avsnitt 4.2.9 Ett rikt odlingslandskap.

#### *Delmålet om skydd av hotade arter*

Enligt regeringens bedömning bör våtmarkernas (hotade) arter ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden, så att långsiktigt livskraftiga populationer kan säkras. Delmålet är en precisering av delar av den av riksdagen tidigare antagna riktlinjen om bevarande av naturligt förekommande arter. Målet bygger också på Naturvårdsverkets aktionsplan för biologisk mångfald. Huvuddelen av de hotade arterna kan skyddas genom EG:s naturvårdsdirektiv (79/409/EEG och 92/43/EEG). Det är dock viktigt att även de hotade arter som inte omfattas av direktivet skyddas och bevaras.

#### *Delmålet om skydd av biotoper*

Syftet med Naturvårdsverkets myrskyddsplan är att åstadkomma ett långsiktigt skydd för ett urval av de värdefullaste myrarna i Sverige. Myrarna i planen motsvarar drygt 6 % av landets totala myrareal. Genom den landsomfattande inventeringen av större våtmarksområden – vilken är genomförd i stort sett i hela landet – finns ett jämförelsevis gott underlag för att genomföra ett systematiskt upplagt arbete att skydda myrområden. Naturvårdsverket har år 1994 i Myrskyddsplan för Sverige (beslut 1994-04-25) valt ut ca 370 områden som bör prioriteras i skyddet. Enligt förslag från Naturvårdsverket bör minst 50 % av objekten i myrskyddsplanen skyddas som reservat eller bevaras genom avtal och andra åtgärder före år 2020. Enligt EG:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG), skall Sverige skydda en tillräckligt stor andel våtmarker för att säkra den biologiska mångfalden knuten till denna naturtyp. Våtmarkskonventionen (SÖ 1986:74) innebär ett åtagande att skydda internationellt värdefulla våtmarker. Sverige har ett särskilt ansvar genom landets rikedom på våtmarker, samtidigt som andelen skyddade myrar är relativt liten.

#### *Utökat förbud mot markavvattning*

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) anförde regeringen att förbud mot markavvattning bör kunna införas i begränsade områden där antalet kvarvarande våtmarker är litet och där behovet av att bevara våtmarkerna är särskilt stort från naturvårdssynpunkt. Ett bemyndigande till regering-

en infördes i naturvårdslagen (1964:822) att fatta beslut om vilka områden i landet som skulle omfattas av ett sådant förbud.

Då regeringen år 1993 angav de områden i södra Sverige inom vilka förbud mot markavvattning skulle gälla, förelåg inga resultat avseende Norrlandskusten från den riksomfattande våtmarksinventeringen. Inventeringen har sedan dess genomförts i Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län. Vad gäller Norrbottens län kommer inventeringen att avslutas inom de närmaste åren. Mot denna bakgrund föreslog Naturvårdsverket år 1995 i Aktionsplan för biologisk mångfald (rapport 4463) att förbudet mot markavvattning skulle utökas till att omfatta den kustnära delen av Norrlandskusten utom Norrbottens län. Regeringen fann det lämpligt att avvakta med ett ställningstagande för att först genomföra en kompletterande remittering av förslaget till berörda kommuner (dnr M97/471/4). Regeringen konstaterar att flertalet berörda kommuner ställer sig positiva till förbudet mot markavvattning.

En inventering av sumpskogar pågår genom skogsvårdsstyrelserna främst i syfte att identifiera dem som är värdefulla från naturvårdssynpunkt. Sumpskogsinventeringen kommer i huvudsak att vara genomförd under år 1998. Redan nu föreligger emellertid vissa preliminära resultat.

Såväl de särskilda våtmarksinventeringarna som t.ex. riksskogstaxeringen visar att området närmast Östersjön naturligt är våtmarksfattigt och att andelen våtmarker sällan överstiger 5 % av landarealen. Arealen våtmarker är emellertid betydligt större i Gävleborgs och Västerbottens län än i Västernorrlands län särskilt vad gäller större våtmarker. Våtmarkernas hydrologi i det kustnära området är även i stor utsträckning påverkad av olika ingrepp, främst dikning. I Gävleborgs län är de större våtmarkerna i kustnära områden påverkade till 80–95 %. Även de mindre våtmarkerna visar hög grad av påverkan i de kustnära kommunerna. Sumpskogsinventeringen indikerar att ungefär hälften är starkt påverkade av dikning och i vissa kommuner är över 80 % av sumpskogarna påverkade av sådan verksamhet. Även i Västerbottens län är de större våtmarkerna påverkade i hög grad. Där är emellertid spridningen större och inom angivna områden är 55–90 % av våtmarkerna påverkade. Våtmarksinventeringen visar att även vissa områden längre in i landet är starkt påverkade av dikning. Sumpskogsinventeringen indikerar i huvudsak samma situation beträffande dikningspåverkan av sumpskogarna i kustnära områden. Inventeringen är emellertid bara delvis genomförd i de sydligaste kommunerna i länet. I Västernorrlands län omfattar våtmarksinventeringen endast de större våtmarkerna varför materialet kan behöva kompletteras för en slutlig bedömning av avgränsning av ett förbud mot markavvattning. Regeringen bedömer att förhållandena särskilt i Kramfors och Örnsköldsviks kommuner behöver belysas. Regeringen bedömer att underlaget beträffande såväl Västernorrlands som Västerbottens län behöver kompletteras för att göra en slutlig bedömning av omfattningen av förbud mot markavvattning i dessa län.

Sammantaget finner regeringen att det nu finns skäl att, med stöd av 18 d § naturvårdslagen (1964:822), utvidga förbudet mot markavvattning. Det bör därför omfatta även Gävleborgs län utom Ljusdals, Färila, Kårböle, Los, Hamra och Ramsjö församlingar i Ljusdals kommun. Regeringen avser att ge Länsstyrelserna i Västernorrlands och Västerbottens

län i uppdrag att utreda påverkan av våtmarker i länen i syfte att klarlägga om ett markavvattningsförbud bör införas även i dessa län. Uppdragen skall utföras efter samråd med skogsvårdsstyrelsen och kommunerna.

Regeringen avser att besluta om de förändringar i naturvårdsförordningen som föranleds härav.

## Figur 5

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet

För att uppnå miljökvalitetsmålet om myllrande våtmarker är det bl.a. viktigt att bevara alla naturligt förekommande våtmarkstyper i Sverige.

Sverige har sedan tidigare anmält 30 våtmarksområden till Våtmarkskonventionen om bevarande av våtmarker av internationell betydelse för flyttande fåglar (SÖ 1986:74). Sverige har förbundit sig att långsiktigt bevara dessa områden. I syfte att anmäla ytterligare områden bl.a. med våtmarkstyper som nu är svagt representerade pågår ett arbete hos Naturvårdsverket och bl.a. länsstyrelserna för att välja ut ett tjugotal nya områden.

Enligt propositionen om bl.a. aktionsplaner för biologisk mångfald (prop. 1996/97:75, bet. 1996/97:JoU15, rskr. 1996/97:239) skall sumpskogar, mader och rikkärr särskilt uppmärksammas i naturvårdsarbetet. Särskilda åtgärdsprogram bör därför utarbetas för dessa naturtyper i samarbete mellan olika intressenter.

I områden med liten andel kvarvarande våtmarker kan det också vara angeläget att anlägga våtmarker för att bevara vattenbalansen i landskapet, de ekologiska funktionerna och den biologiska mångfalden samt förmågan att binda näringsämnen. Dessa frågor behandlas främst i avsnitt 4.2.9 Ett rikt odlingslandskap.

#### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljökvalitetsmålet om myllrande våtmarker skall Sverige aktivt agera internationellt:

- Bedriva samarbete bl.a. med Baltikum och Ryssland avseende naturvård.
- Enligt EG:s habitatdirektiv bevara ett betydande antal av de svenska våtmarkstyperna.
- Inom Våtmarkskonventionens arbete driva åtaganden för att skydda ytterligare våtmarksområden utöver de 30 som redan anmälts.
- Inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77) ge fortsatt skydd och vård för våtmarker.

**Regeringens förslag:** Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktig hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar (miljökvalitetsmål 5).

Miljökvalitetsmålet innebär bl.a.:

- Belastning av näringsämnen och föroreningar samt fysisk påverkan försämrar inte förutsättningarna för den biologiska mångfalden eller den marina miljöns produktionsförmåga.

- Fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden, liksom bebyggelse och annan exploatering i kust- och skärgårdsområden sker med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftslivet.

- Marina biotoper som är unika skyddas.

- Skärgårdslandskapets naturskönhet, kulturmiljövärden och variation bibehålls genom att vatten-, jord- och skogsbruk samt turism bedrivs med hänsyn till miljö, kulturmiljö och biologisk mångfald.

- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

- Massförekomster av växtplankton orsakade av mänsklig påverkan förekommer inte.

- Utbredning och artantal av växter och djur förändras inte negativt genom mänsklig påverkan.

- Tångbältets djuputbredning i Östersjön och Västerhavets skärgårdar har återhämtats.

- Syrebrist orsakad av övergödning från mänsklig verksamhet är mycket sällsynt.

- Låg bullernivå eftersträvas.

- Lokalisering av vindkraftverk sker med hänsyn tagen till bl.a. natur- och kulturmiljö, friluftsliv samt landskapsbild.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* bör kompletteras med delmål avseende påverkan på grunda havsområden, utbredning av hotade arter, bifångster av småvalar, olje- och kemikalieutsläpp från fartyg till vatten samt sjötrafikens miljöpåverkan. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Verket har föreslagit ett övergripande mål för havsmiljön. Kuster och grunda vikar inkluderades till viss del i det målet men inte specifikt skärgården. Avseende Östersjön och Västerhavet överensstämmer förslaget till stor del med regeringens förslag. I det senare har vissa av remissinstansernas förslag inarbetats, framförallt vad gäller att ange vilken miljökvalitet som eftersträvas.

**Remissinstanserna:** Bl.a. *Sveriges lantbruksuniversitet, Centrum för biologisk mångfald, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Kalmar kommun* anmärker på att målen inte anger vilket tillstånd som efter-

strävas. Förslagen måste utvecklas och kvantifieras, bl.a. när det gäller den biologiska mångfalden. En rad förslag till preciseringar ges. *Sjöfartsverket* och *Kustbevakningen* pekar ut internationella konventioner, avtal och samarbeten som har betydelse för genomförandet. Flera remissinstanser framhåller att jordbruket och trafiksektorn har viktiga roller för att uppnå miljökvalitetsmålet för hav, kust och skärgård och att detta bör framgå tydligare.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet. För att uppnå två av dessa mål, nämligen *Skyddet av miljön* och *En hållbar försörjning* har regeringen formulerat ett gemensamt miljökvalitetsmål som är att Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Miljökvalitetsmålet kan i huvudsak nås inom en generation. Ekosystemens återhämtningsförmåga är dock avgörande för hur snabbt hela miljökvalitetsmålet kan uppnås. Vad gäller övergödning för Östersjön i sin helhet kan miljökvalitetsmålet troligen uppnås först mot slutet av nästa sekel. En återhämtning bör dock vara tydligt mätbar före år 2020. Uppfyllelse av miljökvalitetsmålet är delvis beroende av internationella åtgärder.

De svenska havs- och insjöskärgårdarna är unika. Bara på några få andra ställen på jorden, som i Finland, Kanada och utanför Skottland, finns liknande skärgårdar. En stor spännvidd av ekosystem samt växt- och djurbiotoper ger förutsättningar för en artrikedom på land och i vatten som få andra landskap kan uppvisa. Skärgårdslandskapens naturskönhet, särpräglade kulturmiljöer och variation ger dem ett mycket stort värde också för friluftsliv och rekreation. De flesta av Sveriges skärgårdar har hyst bofast befolkning sedan lång tid, vilket är en förutsättning för att hålla skärgården levande. Ett aktivt jordbruk och fiske är en del av kulturmiljön. Den känsliga vattenmiljön i de svenska skärgårdarna berörs av flera hot. Övergödningen är det allvarligaste hotet mot den marina miljön. Vidare är förekomsten av stabila organiska ämnen och förhöjda halter av tungmetaller i vatten, sediment och organismer ett stort miljöproblem. Regeringen bedömer att skyddet av skärgårdarnas mest värdefulla grundområden bör stärkas eftersom dessa områden utgör mycket viktiga marina biotoper.

Några av havets viktiga livsmiljöer som är särskilt påverkade av störningar är blåstångsbältet, ålgräsängarna, hårbottenarna och de grunda mjukbottenarna. Den svenska kustzonen är också en konfliktzon där olika intressen konkurrerar om nyttjandet. Det är därför viktigt att känna till de grunda vikarnas betydelse för det marina livet vid olika slag av exploatering av kustzonen. Grunda kustområden med mjukbottenar, ålgräsängar och musselbankar är mycket produktiva och har betydelse som födoområden och uppväxtområden för fiskar och ryggradslösa djur. Det är av stor vikt för ett hållbart fiske att dessa uppväxtområden skyddas.



Östersjön och Västerhavet är påverkade av föroreningar och framför allt av kväve. De höga kvävehalterna har lett till att stora delar av haven runt Sverige är övergödda vilket i sin tur påverkat växt- och djurlivet. Frågan om övergödning behandlas samlat i avsnitt 4.2.6 Ingen övergödning.

Tillsammans med övergödningen är förekomsten av miljögifter såsom stabila organiska ämnen och förhöjda halter av tungmetaller i vatten, sediment och organismer ett stort miljöproblem. Trots att betydande minskningar av utsläppen av miljögifter skett under senare år kvarstår problemen på flera håll på grund av att det finns stora mängder miljögifter lagrade i naturen (frågan om miljögifter behandlas samlat i avsnitt 4.2.12 Giftfri miljö). Mot denna bakgrund föreslår regeringen ett miljö kvalitetsmål som innebär att belastningen av näringsämnen och föroreningar inte skall försämra förutsättningarna för den biologiska mångfalden eller den marina miljöns produktionsförmåga.

#### *Fiske, sjöfart och annat nyttjande samt exploatering*

Nyttjandet av kust- och skärgårdsområden kan skada biologisk mångfald, biotoper och kulturmiljövärden om verksamhet bedrivs eller lokaliseras på ett olämpligt sätt. Det gäller verksamheter som fiske, vattenbruk, sjöfart, anläggningsverksamhet (hamnar, vägbyggen, broar, vindkraftverk, farleder, muddring, undervattenskablar), fritidsverksamhet (turistanläggningar, fritidshusbebyggelse) samt utvinning av naturresurser (sand- och grustäkt).

Vattenbruk, i första hand fiskodling, kan lokalt medföra betydande miljöpåverkan i form av övergödning om verksamheten lokaliseras till områden med t.ex. dålig vattenomsättning.

Uttaget av fisk och skaldjur i såväl Östersjön som Västerhavet överstiger för vissa arter vad som kan ge ett optimalt, uthålligt fiske. De flesta av de vilda laxbestånden runt Östersjön är kraftigt reducerade på grund av vattenkraftsutbyggnad och förorening av floder. Olika fiskeredskap kan också fysiskt påverka havsbottnar och reducera eller förändra dess djurliv. En ytterligare minskning av bifångster är viktig. Bifångsterna består dels av små individer av kommersiellt intressanta fiskarter, dels av fisk, sjöfågel eller däggdjur som man egentligen inte önskar fånga. Såväl yrkes- som fritidsfiske måste därför bedrivas på ett sådant sätt att det är långsiktigt hållbart. Ett miljö kvalitetsmål som omfattar brukandeaspekter som uttag av fisk och skaldjur samt fiskemetoder överensstämmer med flera remissinstansers förslag.

Kustområden och stränder är en begränsad resurs som har stor betydelse för friluftsliv och biologisk mångfald. Bebyggelse och annan exploatering inom dessa områden har ökat väsentligt de senaste decennierna. Strändernas ekologiska betydelse ligger främst i att de är en viktig spridningslokal för flora och fauna. För den biologiska mångfalden är vissa biotoper, som t.ex. havsstrandängar, särskilt skyddsvärda. Skärgårdsvikar och grunda havsområden har stor betydelse som reproduktionsplatser för flera fiskarter. Skärgården hyser bl.a. särpräglade bebyggelse- och od-

lingsmiljöer av stort värde samt även fornlämningar och andra kultur-  
lämningar som t.ex. skeppsvrak.

Fartygstrafiken medför flera risker för miljön. Oljeutsläpp leder till skador på sjöfåglar och andra djur och växter. Främmande arter sprids genom ballastvatten från fartyg. Den kraftigt ökade sjötrafiken och de allt större och snabbare fartygen ökar miljöbelastningen, bl.a. genom bullerstörningar och erosion på stränder och bottenar. Problemen är främst koncentrerade till storstädernas skärgårdsområden. Utsläpp av avfall och avlopp från fartyg och fritidsbåtar kan ge upphov till miljöstörningar i bl.a. hamnar och trängre vikar. På grund av denna rad av hot för havs- och skärgårdsområden och för att uppnå en god livsmiljö för såväl människor, djur som växter samt en ekologiskt hållbar utveckling har regeringen föreslagit ett miljö kvalitetsmål som innebär att fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden, liksom bebyggelse och annan exploatering i kust- och skärgårdsområden, skall ske med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftslivet.

## Figur 6

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Skydd av marina biotoper samt kust- och skärgårdsområden*

Ett större antal representativa och unika marina områden bör få särskilt skydd från påverkan på den biologiska mångfalden. De marina delarna i skärgårdsområdena där variationen av land och vatten skapar förutsättningar för biologisk mångfald, har hittills skyddats i liten omfattning. Arbete pågår dock för att se över skyddet av värdefulla marina miljöer. Miljö kvalitetsmålet innebär bl.a. att marina biotoper som är unika skall skyddas. Syftet med att skydda marina områden är att bevara marint värdefulla miljöer, ekosystem, arter och processer. Marina reservat kan också tjäna som referensområden vid bedömning av miljö störda områden. Det kan också vara angeläget att skydda vissa vattenområden med hög biologisk produktion, t.ex. uppväxtområden för fisk, som reservat. På lång sikt blir sådana skyddade områden ett verktyg för att säkra ett uthålligt nyttjande av marina resurser.

Arbetet med att bevara skärgårdarnas natur- och kulturvärden har pågått under många decennier. Stora områden skyddas enligt naturvårdslagen som naturreservat, naturvårdsområden eller djurskyddsområden. Mindre områden har nationalparksstatus. I dag uppgår den skyddade arealen till ca 345 000 ha varav ca 82 000 ha är landområden. Därtill kommer det generella strandskyddet som omfattar land- och vattenområdena intill 100–300 meter från strandlinjen.

Försvarsmakten bedriver verksamhet av nationellt intresse över hela landet och bl.a. i skärgårdsområdena. Genom 1996 års totalförsvarsbeslut kommer utvecklingen av krigs- och grundorganisationen att medföra bl.a. ändrade anspråk på användningen av mark- och vattenområden. Föränd-

#### *Vatten-, jord- och skogsbruk samt turism*

Jord- och skogsbruket i skärgården har stor betydelse för landskapets natur- och kulturvärden samtidigt som dessa näringar ger den bofasta befolkningen möjlighet att bo kvar i skärgården.

Den stora naturskönheten och variationen i skärgårdslandskapet utgör viktiga förutsättningar för turismen. Samtidigt kan turismen medföra att belastningen på miljön i skärgårdarna ökar genom t.ex. förslitningsskador som orsakas av för höga besöksfrekvenser, nedskräpning, buller och föroreningar.

För att skärgårdslandskapets naturskönhet, kulturmiljövärden och variation skall bibehållas anser regeringen att miljö kvalitetsmålet även skall omfatta att vatten-, jord- och skogsbruk samt turism skall bedrivas med hänsyn till miljö, kulturmiljö och biologisk mångfald.

#### *Främmande arter och genetiskt modifierade organismer*

För att undvika skador både på den biologiska mångfalden och ekosystemen, samt därmed förutsättningarna för att bedriva en långsiktigt hållbar produktion skall främmande arter och genetiskt modifierade organismer inte introduceras i den marina miljön eller kustekosystemet utan att en noggrann prövning av eventuella miljöeffekter gjorts. Vad gäller introduktion av genetiskt modifierade organismer bör en sådan prövning visa att en introduktion inte påverkar ett långsiktigt hållbart nyttjande av naturresursen eller den biologiska mångfalden för att tillstånd skall kunna ges.

Spridningen av främmande arter och gener utgör liksom spridning av sjukdomar ett hot mot den biologiska mångfalden i haven. I många fall har detta skett genom att främmande arter eller stammar har satts ut för att öka utbytet av fiskeinsatsen eller sprits genom ballastvatten från fartyg. Snabba fartygstransporter kan i dag medföra en omfattande spridning av organismer utanför deras naturliga utbredningsområden. I andra fall kan nya arter spridas genom fisket, t.ex. genom fiskagn och genom att främmande arter rymmer från odlingar. Odlad fisk kan dessutom utgöra ett hot mot den naturligt lekande fisken. Den naturliga, genetiska variationen riskerar att gå förlorad, vilket bl.a. kan medföra att ett fiskbestånds samlade förmåga att klara av sjukdomar och miljöförändringar minskar. Även utplantering av växter kan ha negativa effekter. Införsel av nya arter och utsättning av genetiskt modifierade organismer i landet regleras av EG-direktiv samt av Fiskeriverkets och Jordbruksverkets föreskrifter.

Genom att regeringens förslag till miljö kvalitetsmål omfattar introduktion av främmande arter och gener samt biologisk mångfald tillgodoses önskemål från flera av remissinstanserna.

I avsnitt 4.2.6, Ingen övergödning, redovisar regeringen ett delmål med innebörden att de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till havet söder om Ålands hav skall minska med 40 % jämfört med 1995 års nivå.

Miljökvalitetsmålet för kust och hav beskriver förhållanden som indikerar att näringsämnessituationen åter kommit i balans. Miljökvalitetsmålet innebär vad gäller tångbältets djuputbredning, syrebrist på botten, utbredning och artantal av växter och djur samt massförekomst av växtplankton motsvarar den långsiktiga effekten som en 40 %-ig reduktion av kvävebelastningen på havet beräknas ge upphov till.

Svenska utsläpp står bara för en begränsad del av den totala näringsämnesbelastningen på våra omgivande havsområden. Därför är internationell samverkan, t.ex. mellan Östersjöländerna och i Nordsjön, viktig för att uppnå målet.

Naturvårdsverket har i sin Aktionsplan för biologisk mångfald (rapport 4463) angivit att kraftiga förskjutningar i artsammansättningen hos frilevande växter med massförekomst (växtplankton) inte bör förekomma i ökat omfattning och frekvens. Detta är även en innebörd av regeringens förslag till miljökvalitetsmål.

Tångbältet utgör en av de artrikaste och mest produktiva miljöerna i både Östersjön och Västerhavet och är därför av stor vikt för den biologiska mångfalden. Förändringarna i tångbältets utbredning kan ses som summan av olika miljöförändringar i havet. Grumlingen av vattnet tros dock vara huvudorsaken och denna är i sin tur kopplad till ökad belastning av närsalter. Uppfyllelsen av den aspekt på miljökvalitetsmålet som anger att tångbältets djuputbredning har återhämtats, är därför beroende av åtgärder inom flera områden. Uppföljningen av denna målaspekt kan vara förenat med vissa svårigheter samtidigt som den tar upp en central förutsättning för den biologiska mångfalden i havet. Formuleringen är hämtad från Naturvårdsverkets aktionsplan för biologisk mångfald, liksom den innebörd av miljökvalitetsmålet som avser utbredning och artantal av växter och djur.

Växande vattenområden med syrebrist är en indikation på obalans i havet. För att uppnå förbättringar krävs att belastningen av närsalter minskar. Det tar relativt lång tid innan effekten av insatser kan avläsas som förbättrade syreförhållanden i hav och på botten varför det är viktigt med snabba åtgärder. Regeringen anser att syrebrist som orsakas av övergödning från mänsklig verksamhet skall vara mycket sällsynt.

Innebörden i det av regeringen föreslagna målet tillgodoser också förslag från flera av remissinstanserna till miljökvalitetsmål.

#### *Buller samt lokalisering av vindkraftverk*

Regeringens bedömning är att frihet från buller är av särskilt stor betydelse för naturupplevelsen och rekreationsvärdet i områden med orörd natur. Till de områden där bullerfrihet bedöms som särskilt värdefull hör skärgårdarna. Viktigt är därför att båttrafiken miljöanpassas och att miljökrav införs för båtmotorer till fritidsbåtar.

Vid utbyggnad av vindkraftverk uppstår i många fall konflikter med motstående intressen, bl.a. vid värnandet av kustlandskapens innehåll vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden, samt natur- och kulturvärden. Lokaliseringen av vindkraftverk skall därför ske på ett sätt som inte leder till stora intrång i värdefulla natur- och kulturmiljöer och som är förenligt med bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i naturresurslagen.

### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har tidigare antagit vissa riktlinjer för det fortsatta miljöarbetet i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Flera här angivna delmål utgör preciseringar för respektive ekosystem av sådana riktlinjer och mål. De av riksdagen tidigare antagna generella riktlinjerna och målen bör därför kvarstå oförändrade. I propositionen angav regeringen att mark- och vattenområden med särskilt höga naturvärden liksom ekologiskt särskilt känsliga områden så långt möjligt skall undantas från exploatering, att riktlinjen för det fortsatta miljöarbetet skall vara att naturligt förekommande arter i havs- och vattenområden skall kunna bevaras i livskraftiga populationer samt att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Dessa mål preciseras och kompletteras i flera nya miljökvalitetsmål, nämligen i *Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt *Myllrande våtmarker*.

Riksdagen har beslutat att avsätta vissa skärgårdsområden som nationalparker. Riksdagen har också beslutat att vissa kustområden och skärgårdar utgör riksintressen enligt naturresurslagen med hänsyn till områdenas natur- och kulturvärden.

Nordsjökonferensen träffade år 1987 en överenskommelse som bl.a. innebar att utsläppen av vissa giftiga och svårnedbrytbara ämnen skulle minska med 50 % mellan åren 1985 och 1995. Motsvarande beslut har även tagits för Östersjön inom Helsingforskommissionen (HELCOM) och för Nordostatlanten inom Oslo-och Pariskommissionen (OSPAR). Utsläppen av närsalter skulle minska i samma omfattning i områden där näringsämnen har orsakat eller kan orsaka miljöproblem (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373). Dessa mål ersätts av nya delmål under avsnitten *Giftfri miljö* och *Ingen övergödning* som lyder: "Föreningen av Östersjön och dess tillrinningsområde och Nordsjön skall förhindras genom att utsläpp och läckage till miljön av farliga ämnen reduceras i en stegvis process med målet att dessa utsläpp och läckage skall ha upphört inom 25 år (2020)." Respektive "De svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav skall minska med 40 % jämfört 1995 års nivå". I avsnittet 4.2.7 Bara naturlig försurning föreslår regeringen delmålet att utsläpp av kväveoxider från transportsektorn bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sek-

torer behövs ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen ned till sådana nivåer att miljön inte tar skada.

I regeringens skrivelse Åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m. (skr. 1993/94:175) redovisades olika bullerbegränsande åtgärder bl.a. vad gäller motorbåtstrafik. Riksdagen anförde inga erinringar mot skrivelsen (bet. 1993/94:JoU21, rskr. 1993/94:362).

Sedan år 1992 är det, enligt bekämpningsmedelsförordningen (1985:836), inte tillåtet att använda båtottenfärger med giftverkan, s.k. antifoulingfärger, på fritidsbåtar med förtöjningsplats i sötvatten eller i Bottniska viken.

En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet i huvudsak kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* behöver kompletteras med delmål avseende påverkan på grunda havsområden, utbredning av hotade arter, bifångster av småvalar, olje- och kemikalieutsläpp från fartyg till vatten, samt sjötrafikens miljöpåverkan. I enlighet med vad som tidigare angivits utgör dessutom flera av delmålen under miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Giftfri miljö* samt *Bara naturlig försurning* en förutsättning för att detta miljö kvalitetsmål skall kunna uppnås.

Regeringens bedömning är att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Fysisk påverkan på grunda havsområden som är viktiga för reproduktion och yngeltillväxt hos fisk och ryggradslösa djur samt påverkan från övergödning och miljögifter bör så långt möjligt upphöra.*

Delmålet har tidigare behandlats av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och i behandling av propositionen Miljöpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:85). Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Hotade arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.*

Delmålet är en precisering av delar av riktlinjen om bevarande av naturligt förekommande arter, som antagits av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Skillnaderna i formulering av delmålet jämfört med riksdagsbeslutet är ingen ändring i sak utan endast en precisering med avseende på de arter som är upptagna på Artdatabankens listor över hotade arter. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Bifångster av småvalar bör reduceras i enlighet med riktlinjer antagna inom avtalet till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön.*

Delmålet utgör en precisering av riktlinjer i Bonnkonventionen. Den parlamentariska beredningen, bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Olje- och kemikalieutsläpp från fartyg till vatten bör upphöra snarast möjligt.*

Delmålet om olje- och kemikalieutsläpp från fartyg till vatten är formulerat i enlighet med åtaganden i flera tidigare Nordsjödeklarationer, Bonnavalet, Marpolkonventionens intentioner samt i enlighet med pågående svenskt agerande inom Helsingforskommissionen och EU i denna fråga.

– *Sjötrafiken bör bedrivas så att buller, luft- och vattenföroreningar samt andra störningar minimeras. Miljökrav på motorer för fritidsbåtar skall införas.*

Delmålet är tidigare behandlat bl.a. i regeringsskrivelsen Åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m. (skr. 1993/94:175). Förslag till EG-direktiv för buller- och avgaskrav på motorer för fritidsbåtar är under utarbetande.

### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål. Några exempel på utgångspunkter för arbetet ges nedan.

Delmål kan behövas som behandlar sambandet mellan övergödning, biologisk mångfald och andra biologiska effekter för att ytterligare förbättra situationen i havs-, kust- och skärgårdsområden. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla ytterligare delmål som behövs på detta område. En förutsättning för att utveckla sådana delmål är att det biologiska underlaget kompletteras. Ökade kunskaper är vidare nödvändigt för att precisera delmålen.

Regeringen avser även att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla indikatorer. Utvalda arters utbredning och tillväxt bör utgöra indikatorer på tillståndet i havets ekosystem. Artdiversiteten på mjuka bottenar bör visa att biotopen inte är negativt påverkad av näringsämnesbelastning eller syrebrist på grund av mänsklig påverkan. Miljö kvalitetsmålet innebär vad gäller tångbältets djuputbredning, syrebrist på bottenar, utbredning och artantal av växter och djur samt massförekomst av växtplankton utgörs av sådana effekter som en reducering av näringsämnesbelastningen på havet med 50 % kommer att få enligt gällande beräkningar (se avsnitt 4.2.6 Ingen övergödning). Delmål som kvantifierar de eftersträvade miljöeffekterna kan behöva utvecklas.

En förbättrad havsmiljö och en återhämtning av ekosystemen bör vara mätbar före år 2010. Exempel på förändringar som indikerar förbättrad vattenkvalitet och minskade utsläpp är t.ex. ökande djuputbredning av blåstång. Indikatorer för miljö kvaliteten i djupt vatten, kustnära vatten och skärgård bör vara olika och utgöras av ett spektrum av arter, från blåstång till tumlare.

Regeringen avser vidare att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla delmål som behövs för skydd av marina biotoper samt att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att utveckla delmål avseende kulturmiljö värden. Regeringen avser också att uppdraga åt Sjöfartsverket och Kustbevakningen att i samverkan utveckla motsvarande delmål vad gäller oljeutsläpp.

Myndigheterna skall även se över behov av ytterligare nya delmål. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen.

#### *Delmål om skydd av viktiga biotoper samt växt- och djurarter*

Att skydda de grunda havsområdena från både fysisk exploatering och förändringar orsakade av försämrade vattenkvalitet utgör en mycket viktig förutsättning för att på sikt kunna bevara både biologisk mångfald och den marina miljöns naturresurser. I dagsläget är dessa biotoper hotade både av fysisk exploatering i form av byggande av marinor, vägar, muddringar etc., samtidigt som områdena ofta är påverkade av övergödning med igenväxning som följd och/eller av olika miljögifter. Åtgärder behövs både vad gäller minskningar av föroreningspåverkan och inom fysisk planering. Fysisk påverkan på grunda havsområden som är viktiga för reproduktion och yngeltillväxt hos fisk och ryggradslösa djur samt påverkan från övergödning och miljögifter bör därför upphöra.

Delmålet om att hotade arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sitt naturliga utbredningsområde, är en precisering av delar av den av riksdagen tidigare antagna riktlinjen om bevarande av naturligt förekommande arter (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Huvuddelen av de hotade arterna kan skyddas genom EG:s naturvårdsdirektiv. Det är dock viktigt att även de hotade arter som inte omfattas av direktivet skyddas och bevaras.

#### *Delmålet om hållbart fiske*

I Fiskeriverkets Aktionsplan för biologisk mångfald från 1995 och senare i regeringens proposition 1997/98:2 Hållbart fiske och jordbruk anges att det svenska fisket skall bedrivas på ett hållbart sätt och att utveckling av nya redskap och fiskemetoder behövs för att bl.a. minska sådana bifångster som påverkar den biologiska mångfalden. Fiskeriverkets Aktionsplan för biologisk mångfald som också behandlar bifångstfrågor bör, enligt regeringen, i allt väsentligt genomföras. I detta arbete bör frågor rörande selektiva fångstmetoder prioriteras då rörliga respektive fasta redskap är förknippade med olika problem beträffande bifångster. Under Bonnkonventionens avtal till skydd för småvalar i Östersjön och Nordsjön (ASCOBANS) finns antagna riktlinjer om att minska bifångsterna av småvalar. Regeringen har föreslagit delmålet i enlighet med det internationella åtagandet.

#### *Delmål om minimerad påverkan från sjöfarten*

Regeringen bedömer att olje- och kemikalieutsläpp från fartyg bör upphöra snarast möjligt. Med utsläpp avses främst sådana som åstadkommit med avsikt eller av oaktsamhet. I Sverige är förorening från fartyg förbjudet, enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg. För att effektivisera det rättsliga beivrandet av sådana utsläpp tillsatte regeringen i oktober 1996 en utredning om ingripande mot oljeutsläpp till



sjöss (K 1996:05). Utredningen skall redovisas hösten 1998. Utsläppen utgör ett allvarligt hot mot flera marina organismer, både direkt genom skador på sjöfågel och indirekt genom en ökad förekomst av petroleumkolväten i marina organismer. Både sjötransporter i allmänhet och transporter av olja till havs kan befaras öka den närmaste tiden. Ytterligare åtgärder, framför allt internationellt, behöver vidtas för att nå delmålet. Att minska oljeutsläpp till vatten är en profilfråga för Sverige i internationellt marint samarbete. Sverige har också genomfört investeringar inom ramen för bilateralt bistånd i vissa Östersjöländer för att nå resultat. Delmålet om oljeutsläpp till vatten är formulerat i enlighet med åtaganden i flera tidigare Nordsjödeklarationer, Bonnavalet, Marpolkonventionens intentioner, beslut i Helsingforskommissionen (HELCOM) samt i enlighet med pågående svenskt agerande i EU i denna fråga.

Sjötrafiken, bl.a. färjetrafiken och fritidstrafiken med motorbåtar, är i vissa skärgårdsområden omfattande och medför olika former av störningar. Regeringen anser att störningar, i form av bl.a. luftföroreningar och buller från sjötrafiken bör minimeras i känsliga skärgårdsområden som från natur- och rekreationssynpunkt är särskilt värdefulla. I Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) lämnas förslag till åtgärder för såväl yrkessjötrafik som fritidsbåttrafik. Enligt propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) skall transportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador.

## Figur 7

Figuren finns endast i den tryckta versionen

## Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet

Insatser bör vidtas såväl nationellt som regionalt och lokalt för att miljökvalitetsmålet för hav, kust och skärgård skall kunna uppfyllas. Näringsämnesbelastningen, dvs. utsläpp av kväve och fosfor till havsområdena, måste minska liksom utsläppen av metaller och organiska miljögifter. Detta kräver bl.a. insatser inom jordbruket, avloppssektorn och i form av åtgärder mot minskad deposition. (Beträffande metaller och kemikalier se kapitel 6 Kemikaliepolitik för 2000-talet).

Skyddet av värdefulla marina miljöer bör ses över. Det gäller särskilt de områden som Sverige anmält till Helsingforskommissionen (HELCOM) som Baltic Sea Protected Areas. Även för andra områden, såsom de mest värdefulla grundområdena med tillrinnande bäckar, åar och strandnära glosjöar, bör skyddet stärkas. Sådana områden utgör mycket viktiga biotoper för växt- och djurlivet i skärgårdarna men är samtidigt ofta påverkade genom olika ingrepp. Skydd och bevarande av dessa områden bör beaktas i samband med byggande och annan exploatering i kust- och skärgårdsområden. För vissa hotade växt- och djurarter i havs- och skärgårdsmiljön krävs särskilda åtgärdsprogram.

Skyddet av värdefulla skärgårdsområden och marina områden skulle ytterligare stärkas genom att bl.a. fler nationalparker och naturreservat avsätts. Nationalparker avsätts efter beslut av riksdagen och naturreservat inrättas av länsstyrelserna.

Naturvårdsverket presenterade år 1989 en nationalparksplan i vilken bl.a. redovisas principer för urvalet av områden lämpliga som nationalparker. I planen lämnas förslag till såväl nya som förändringar av befintliga nationalparker. Skärgårdsmiljöer, som omfattar såväl havskust som insjömiljöer utgör en förhållandevis stor andel av de nya parkerna. Detta skall ses mot bakgrund av att antalet nationalparker beträffande skärgårdar är förhållandevis litet. Av föreslagna skärgårdsområden har redan två avsatts och ett tredje, nämligen Färnebofjärden i Nedre Dalälven nyligen beslutats av riksdagen. Naturvårdsverket har aviserat att nationalparksplanen bör revideras.

I regeringens proposition 1997/98:2 om hållbart fiske och jordbruk anges att uttaget av fisk i åtskilliga fall behöver begränsas ytterligare genom internationella överenskommelser. Mer selektiva fiskemetoder bör införas för att bl.a. minska bifångster. Insatser bör genomföras inom ramen för fiskerinäringens miljöanpassning med utveckling av nya redskap och fiskemetoder. Arbetet med skydd av överexploaterade arter bör öka, bl.a. genom fortsatt avlysning av fiskeaktiviteter i vissa områden. Enligt regeringens bedömning i ovan nämnda proposition finns behov av kraftfulla åtgärder på fiskevårdens område bl.a. för att bevara hotade arter och stammar. I regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet anges att den internationella aktionsplanen för Östersjölaxen bör genomföras som en prioriterad insats. Inom HELCOM togs nyligen beslut om att begränsa laxfisket.

Åtgärder utöver det arbete som redan pågår bör vidtas för att komma tillrätta med utsläpp av olja till sjöss och regler bör tas fram för omhändertagande av oljerester, avfall och avloppsvatten från fartyg. Utredningen om ingripande mot oljeutsläpp till sjöss (K 1996:05) skall bl.a. föreslå åtgärder för att effektivisera det rättsliga beivrandet av utsläpp av olja till sjöss. Arbetet skall redovisas hösten 1998.

Enligt HELCOM:s rekommendationer om Östersjöstrategin skall bindande regler utarbetas och tillämpas beträffande omhändertagande av avfall och avloppsvatten från fartyg. Inom HELCOM har beslut fattats om mottagningsanordningar i hamnar.

Trafiken med fritidsbåtar bör miljöanpassas. I fråga om miljökrav för fritidsbåtar utarbetar EG-kommissionen på svenskt initiativ för närvarande ett förslag till buller- och avgaskrav för båtmotorer avsedda för fritidsbåtar med en skrovlängd om högst 24 meter. Kommissionen avser att integrera förslaget i direktiv 94/25 EEG, det s.k. fritidsbåtsdirektivet. Förslaget beräknas kunna presenteras för Europaparlamentet och rådet sommaren 1998. Förslaget utformas utifrån det i mars 1996 till EG-kommissionen anmälda svenska förslaget till lagstiftning.

En ekologiskt hållbar utveckling i skärgårdarna är möjlig först om problemen med bristande vattenkvalitet, knapp tillgång på vatten samt avloppshantering åtgärdas. Vatten- och avloppshantering i kust- och skärgårdsområden bör därför i ökad utsträckning vara vägledande för lokalisering av byggnader och anläggningar.

Olika typer av planeringsinsatser kommer att ha stor betydelse för att nå miljökvalitetsmålet. Regionala och lokala åtgärder för att uppfylla miljökvalitetsmålen bör utformas mot bakgrund av en helhetsbild av miljö- och resurshushållningsproblemen i regionen och den i kommunernas planering avsedda mark- och vattenanvändningen. Tydligare utgångspunkter för miljöhänsyn, kretsloppsanpassning och hushållning med mark och vatten behöver tas fram. Detta gäller bl.a. landets kust- och skärgårdsområden.

Regeringen har i december 1997 gett berörda länsstyrelser i landets större skärgårdsområden i uppdrag att, bl.a. i samarbete med berörda kommuner, upprätta regionala miljö- och hushållningsprogram. Programmen bör enligt uppdraget omfatta konkreta steg för att komma till rätta med miljö- och hushållningsproblem på ett sätt som är tillfredsställande från miljösynpunkt samtidigt som det går att förena med behovet av sysselsättning och tillväxt. Programmen skall innefatta bl.a. förslag till lokalt anpassade föreskrifter för områden med låga fartgränser eller förbud för motorbåtstrafik. De skall vidare omfatta en analys av förutsättningarna för tillämpning av gällande lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser, miljöskydd och skydd av natur- och kulturlandskapets värden. Vidare skall de omfatta en analys av ekonomiska förutsättningar och villkor för utvecklingsstöd, bl.a. EU-stöd till ekologiskt hållbara lösningar samt ett samlat program för behandling av områdenas miljö- och hushållningsfrågor i regional och lokal planering med sikte på ekologiskt hållbar utveckling. Programmen skall redovisas före utgången av år 1999. Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har genom tilläggsdirektiv (dir. 1997:153) fått i uppdrag att följa och stödja arbetet med regionala miljö- och hushållningsprogram samt utvärdera och redovisa det samlade miljöarbetet i dessa områden senast i augusti 2000. Naturvårdsverket genomför samtidigt ett skärgårdsprojekt som syftar till en samlad övergripande plan med åtgärdsprogram för bevarande av de värdefullaste terrestra och marina miljöerna i kust- och skärgårdsområden samt en strategi för deras hållbara nyttjande.

Den kommunala översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) har stor betydelse i arbetet med en hållbar utveckling. En utvecklad kommunal översiktsplanering ger med stöd av naturresurslagens hushållningsbestämmelser verkningsfulla medel för kommunerna att behandla bl.a. frågor om en hållbar utveckling i skärgårdarna. De regionala miljö- och hushållningsprogrammen som tas fram av berörda länsstyrelser för de större skärgårdsområdena bör också kunna bidra med ytterligare underlag för skärgårdskommunerna.

Regeringen har den 23 april 1998 tillsatt en utredare som skall ställa samman uppgifter när det gäller konflikter med andra mark- och vattenanvändningsintressen vid utbyggnad av vindkraft. Utredningen skall analysera förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av vindkraft och föreslå kriterier för lokalisering.

Utvecklingen av turismen skall ske på ett sätt som främjar en hållbar utveckling för natur- och kulturmiljön. Turismen skall bedrivas så att störningar på djur- och fågelliv inte uppkommer och att slitage på mark och klippor inte uppstår.

Remissinstansernas förslag på viktiga insatser tillgodoses till största delen av regeringens bedömningar bl.a. vad avser skydd av värdefulla biotoper, lägre bullernivåer, hållbart fiske samt oljeutsläpp.

Prop. 1997/98:145

### *Internationellt arbete*

För att uppnå målet om ett *Hav i balans samt levande kust och skärgård* skall Sverige aktivt agera internationellt:

– Inom ramen för Nordsjökonferensen delta i uppföljningen av tidigare beslut och åtaganden, bl.a. vad gäller näringsämnen, vissa metaller och organiska miljögifter samt i framtagande av nya mål och strategier inför nästa Nordsjökonferens.

– Inom ramen för bl.a. OSPAR, IMO och EU verka för ett konkret genomförande av Nordsjökonferensernas åtaganden.

– Inom EU fortsätta delta vid utarbetande av ett ramdirektiv för vatten där den övergripande målsättningen är "god vattenkvalitet" till år 2010 i sjöar, vattendrag, grundvatten, flodmynningar samt kustvatten. Kommissionens förslag till direktiv innebär att en ekologiskt hållbar vattenkonsumtion både med avseende på kvalitet och kvantitet skall främjas. För en prioriterad lista av farliga ämnen skall gemensamma miljökvalitetsnormer utarbetas. Förslaget till ramdirektiv för vatten innebär dels att vissa gemensamma miljökvalitetsnormer kommer att gälla för Sverige, dels också att Sverige får en skyldighet att själv fastställa miljökvalitetsnormer för de kemiska ämnen och biologiska samt fysikaliska kvaliteter där gemensamma normer inte finns. Normerna skall enligt förslaget redovisas till EG-kommissionen första gången under år 2004.

– Delta i arbete, inom ramen för HELCOM, enligt överenskommelser och rekommendationer som bl.a. rör skydd av marina områden, säljakt, lax, strandskydd, sjöfart, havsövervakning och samarbete vid olje- och kemikalieolyckor. Insatser pågår också för att driva på åtgärder för att minska påverkan på Östersjön och av stor betydelse är den pågående processen för östutvidgningen av EU.

– Delta i kulturmiljösamarbete inom ramen för Östersjösamarbetet av betydelse för bevarandet av bl.a. det gemensamma marina kulturarvet.

– Delta i fortsatt arbete med att ta fram ett regionalt miljöprogram för Öresundsregionen inom ramen för den svensk-danska regionala samarbetsorganisationen Öresundskommittén som ett projekt inom EU:s INTERREG-program för Öresundsregionen.

– Delta i Baltic 21, ett samarbetsprojekt mellan elva länder för att ta fram en Agenda 21 för Östersjöregionen, där bl.a. fiske, jordbruk och transporter tillhör de sju prioriterade områdena.

– Driva frågor om åtgärder mot introduktion av främmande arter och marint avfall i anslutning till fartyg.

**Regeringens förslag:** Halterna av gödande ämnen i mark och vatten skall inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten (miljökvalitetsmål 6).

Miljökvalitetsmålet innebär bl.a.:

– Belastningen av näringsämnen får inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa eller minska förutsättningar för biologisk mångfald.

– Grundvatten bidrar inte till ökad övergödning av ytvatten.

– Sjöar och vattendrag i skogs- och fjällandskap har ett naturligt näringstillstånd.

– Sjöar och vattendrag i odlingslandskap har ett naturligt tillstånd, vilket högst kan vara näringsrikt eller måttligt näringsrikt.

– Näringsförhållandena i kust och hav motsvarar i stort det tillstånd som rådde under 1940-talet och tillförsel av näringsämnen till havet orsakar inte någon övergödning.

– Skogsmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.

– Jordbruksmark har ett näringstillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* bör kompletteras med delmål avseende bl.a. tillförsel av näringsämnen samt skydd av vattentäkter. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen tar även upp frågan om skyddsområden för dricksvattentäkter.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser anser att kraven på grundvatten bör vara högre än på vattendrag och att det är olämpligt att låta förhållanden under 1940-talet vara referenstillstånd för kust och hav eftersom detta tillstånd är svårt att fastställa. *Sveriges Lantbruks-universitet* m.fl. remissinstanser anser att ett mål för fosforutsläpp bör kvantifieras och tidsättas. *Centrum för biologisk mångfald* framhåller att målet för kväveutsläpp till hav innebär en försvagning jämfört med tidigare icke uppnådda mål. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* betecknar tidsgränsen för kväveutsläppsmålet som realistisk. Några instanser anser att en regionalisering respektive nedbrytning på aktörer/sektorer krävs. Jordbrukets roll framhålls och några förslag till åtgärdsåtgärder för jordbruket ges. Såväl *LRF* som *Statens jordbruksverk* menar dock att jordbruket bör bära en mindre del av bördan eftersom man i relation till andra aktörer redan gjort förhållandevis mycket.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet. För att uppnå de två målen *Skyddet av miljön* och *Hållbar försörjning* föreslår regeringen ett miljökvalitetsmål för övergödning som omfattar såväl grundvatten, sjöar och vattendrag, kust och hav samt skogs- och jordbruksmark. Miljökvalitetsmålet är att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte skall ha någon ne-

gativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Förutsättningarna för att uppnå miljö kvalitetsmålet varierar lokalt och regionalt och kräver fortsatt minskade utsläpp av näringsämnen. För kustvatten, sjöar och grundvatten kan målet i huvudsak vara uppnått inom en generation. För t.ex. Östersjön i sin helhet kan målet troligen uppnås först mot slutet av nästa sekel. Vad gäller påverkan på marin miljö och från luftföroreningar är vi dock beroende av internationella åtgärder för måluppfyllelsen.

Övergödning orsakas av kväve- och fosforföreningar, dvs. näringsämnen som tillförs mark och vatten direkt eller indirekt genom läckage eller luftnedfall. Tillförseln av näringsämnen är både en förutsättning för den biologiska produktionen och ett hot mot miljön, beroende på storleken av tillförseln.

Sverige står för ca 6 % av den totala vattenburna belastningen av kväve på Östersjöns öppna hav söder om Åland. Effekterna av de inhemska utsläppen av kväve och fosfor dominerar emellertid längs svenska kuster. Dessa utsläpp orsakar främst övergödningssproblem i kustvatten med låg vattenomsättning, t.ex. skärgårdsområden. Luftburet kväve betyder också mycket för den totala belastningen på havet.

#### *Näringsämnen som orsakar övergödning*

Övergödning medför i dag negativa effekter på både biologisk mångfald och naturresurser som t.ex. fisk och skaldjur. Syrehalterna i många havs- och kustområdens djupområden är för låga, vilket innebär att en naturlig biologisk produktion saknas i betydande delar av den marina miljön. Även i sötvatten återfinns miljöer där övergödning lokalt skapar negativa effekter, framför allt vad gäller biologisk mångfald. Lokalt förekommer också grundvatten med för höga nitrathalter, vilket innebär att vattnet ej är tjänligt för konsumtion.

Den viktigaste orsaken till övergödning är kväve som tillförs miljön genom gödsling och luftnedfall. När det gäller inlandsvatten spelar dock tillförsel av fosfor från punktkällor och läckage störst roll. Däremot har både kväve- och fosfortillförsel stor betydelse för kustområdenas övergödning medan kvävet spelar störst roll för de öppna havsområdena.

För att skydda ekosystem och biologisk mångfald är den kritiska belastningsgränsen för näringsämnen oftast lägre eller i vissa fall på samma nivå som den gräns som skyddar människors hälsa. Mot bakgrund av ovanstående redovisning bedömer regeringen det nödvändigt att belastningen av näringsämnen inte får ha någon negativ inverkan på människors hälsa eller minska förutsättningarna för biologisk mångfald.

#### *Näringsförhållanden i grundvatten*

Grundvatten blir med tiden ytvatten. Regeringens bedömning är att grundvatten inte skall bidra till ökad övergödning av ytvatten. Långsiktigt bör därför, med hänsyn till ekosystemen, totalhalter av kväve och fosfor i grundvatten uppfylla målen för ytvatten. I vissa odlingsområden

är ett första steg att klara kraven för dricksvatten inom en generation (se även avsnitt 4.2.2 Grundvatten av god kvalitet). Dricksvattenkvalitetsnormer för nitrat överskrids i dag i mindre än 5 % av de grävda brunarna.

#### *Näringsförhållanden i sjöar och vattendrag*

För sjöar och vattendrag bör utgångspunkten vara att halterna av näringsämnen skall ligga kring naturliga nivåer. För de kraftigt förorenade miljöerna i städerna bör naturliga halter vara ett långsiktigt mål. I områden med intensivt jordbruk är däremot dessa krav svåra att nå med dagens brukningsmetoder. I sådana områden är ett i huvudsak måttligt näringsrikt till i vissa fall näringsrikt tillstånd ofta mer realistiskt. Enligt Naturvårdsverkets riksinventering av sjöar år 1995 var ca 10 % av sjöarna näringsrika. Huruvida detta beror på naturliga orsaker eller på mänsklig påverkan är inte klarlagt. Det första steget bör vara att klara kraven för dricksvatten i jordbruksområden. Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att sjöar och vattendrag i skogs- och fjällandskap skall i huvudsak ha ett naturligt näringsstillstånd samt att sjöar och vattendrag i odlingslandskap skall ha ett naturligt tillstånd som högst kan vara näringsrikt eller måttligt näringsrikt.

#### *Näringsförhållandena i kust och hav*

Miljö kvalitetsmålet avseende övergödning av kust och hav bör sättas med utgångspunkt från dagens kunskap om den historiska belastningen på havet och med hänsyn till hur övergödningen av haven och kusterna har utvecklats. Övergödningseffekterna av den ökade belastningen av näringsämnen efter andra världskriget visade sig med full kraft först med något decenniums eller några decenniers fördröjning. Vi vet i dag att de övergödningseffekter som blev synliga i början av 1950-talet i Östersjön och under 1960-talet i Västerhavet till stor del berodde på belastningen under tidigare decennier. Som indirekt mått på ett relativt opåverkat tillstånd i havet används därför den belastning som motsvarar förhållandena före andra världskriget. Näringsförhållandena i kust och hav bör därför, enligt regeringen, i stort sett motsvara det tillstånd som rådde under 1940-talet där tillförsel av näringsämnen inte orsakar någon övergödning.

Kunskapen om de ekologiska effekterna av olika halter av näringsämnen i respektive kustavschnitt och havsbassänger bör utvärderas och på sikt vara utgångspunkt för att sätta lokala och regionala mål som bygger på kritisk belastning.

#### *Näringsförhållanden i skogs- och jordbruksmark*

Tillförsel till liksom läckage från skogsmark av näringsämnen, vilket bl.a. påverkas av skogsbruksmetoderna och tillförsel av försurande ämnen, bör vara sådan att skogens mångfald och skogsproduktionen bevaras samtidigt som påverkan på den biologiska mångfalden i miljöer som kan drabbas av läckaget begränsas.

Läckaget av näringsämnen från jordbruksmark, vilket är beroende av tillförsel och jordbruksmetoderna, bör begränsas så att den biologiska mångfalden bevaras i såväl odlingslandskapet som i andra omgivande miljöer som kan påverkas av läckaget. Skogs- och jordbruksmarken bör således ha ett tillstånd som bidrar till att bevara den naturliga artsammansättningen.

#### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har vid flera tillfällen tidigare uttalat att den biologiska mångfalden skall säkerställas. Riksdagen har bl.a. tagit ställning till att naturligt förekommande arter i havs- och vattenområden skall kunna bevaras i livskraftiga, balanserade populationer. Härvid nämns även skogen specifikt. Vidare har riksdagen beslutat att föroreningar inte skall begränsa användningen av vatten från sjöar och vattendrag samt grundvatten som vattentäkt (prop. 1990/91:90 s. 35, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Dessa tidigare antagna mål täcks in och ersätts delvis av de nu föreslagna miljö kvalitetsmålen. Den miljö kvalitet gällande näringstillståndet i mark och vatten som fastslås under *Ingen övergödning* är en viktig förutsättning för att uppnå målen om bevarande av biologisk mångfald.

Riksdagen har tidigare tagit ställning till att de vattenburna utsläppen av kväve till havet från mänsklig verksamhet skall halveras mellan år 1985 och år 1995 (prop. 1990/91:90 s. 41, bet. 1990/91:JoU:30, rskr. 1990/91:338). Sverige har också gjort sådana åtaganden vid olika Nord-sjökonferenser vid flera tillfällen, senast år 1995, inom Helsingforskonventionen (HELCOM) för skydd av Östersjön år 1988 samt inom Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) för skydd av Nordostatlanten år 1992. Naturvårdsverket redovisade i juni 1997 en utvärdering av halveringsmålet i rapporten Kväve från land till hav (rapport 4735). Redovisningen visar att vi inte nådde det målet. I stället för en halvering blev reduktionen ca 20 % mellan åren 1985 och 1995. En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* behöver kompletteras med delmål avseende tillförsel av näringsämnen samt skydd av vattentäkter. För att minska övergödningen måste utsläppen av kväveoxider till luft samt utsläppen av ammoniak minska. (Se avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning).

Regeringens bedömning är att följande delmål därutöver bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Tillförsel av näringsämnen till kustvatten, sjöar och vattendrag samt grundvatten bör långsiktigt i huvudsak underskrida nivåer där de har en negativ effekt på människors hälsa, biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning.*



Delmålet har tidigare lagts fast av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *De svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav skall minska med 40 % jämfört med 1995 års nivå.*

Delmålet har tidigare lagts fast av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Målet har inte uppnåtts till den av riksdagen angivna tidpunkten (1995). Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhälls-ekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Skyddsområden för vattentäkter och deras väsentliga influensområden bör fastställas.*

Målet kommer från 1991 års miljöpolitiska beslut. Den parlamentariska beredningen skall överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljökvalitetsmålet krävs insatser inom en rad olika områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål.

Regeringen avser vidare att uppdra åt Naturvårdsverket att utveckla kvantitativa och tidsangivna delmål avseende bl.a. biologiska och fysikalisk-kemiska variabler för både mark och vatten. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen.

Även sektorsmål för bl.a. jord- och skogsbruk samt för avloppssektorn bör utvecklas, som anger hur respektive sektor bidrar till att uppfylla både det övergripande miljökvalitetsmålet och delmålet om en minskning av kväveutsläppen till haven söder om Ålands hav.

#### *Delmålet om tillförsel av näringsämnen*

Regeringens redovisade delmål avseende tillförseln av näringsämnen till kustvatten, sjöar och vattendrag samt grundvatten förväntas inte kunna uppnås förrän om en generation på grund av ekosystemens inneboende tröghet.

Delmålet är ett förtydligande av Sveriges åtaganden i internationella sammanhang, däribland inom Nordsjödeklarationerna, Oslo- och Paris-kommissionen (OSPAR), Helsingforskommissionen (HELCOM) samt i samband med vissa EG-direktiv (se nedan under Internationellt arbete). Delmålet överensstämmer med Sveriges och flera andra länders ståndpunkter i förhandlingarna om EG:s ramdirektiv för vatten.

Avseende utsläpp av kväve till havet söder om Ålands hav baseras delmålet på ett av riksdagen tidigare antaget mål där årtalet för måluppfyllelse flyttas fram på grund av att målet att minska utsläppen med 40 % visat sig svårare att nå än tidigare beräknat. Även detta delmål utgörs av

## Figur 8

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Delmålet om skydd av vattentäkter*

Försörjning med vatten av god kvalitet är av avgörande betydelse för människors liv och välbefinnande. I 19 kap. vattenlagen finns regler om skydd för yt- och grundvattentillgångar, bl.a. en möjlighet att besluta om vattenskyddsområden. Regeringen gör bedömningen att skyddsinstrumenten för vattentäkter hittills utnyttjats i alltför begränsad omfattning. Det är med hänsyn till de vitala samhällsintressen som står på spel angeläget att skyddsområden utses före år 2005. Fastställande av skyddsområden är även av stor vikt för att uppnå tidigare fastställda mål om att föroreningar inte skall begränsa användningen av vatten från sjöar och vattendrag som dricksvattentäkt (prop. 1990/91:90).

### **Viktiga insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålet**

En förutsättning för att minska läckaget av kväve och fosfor från jordbruksmark är att förändringar sker av jordbrukets drift t.ex. vad gäller balanserad gödsling samt att jordbrukslandskapet förändras till att innehålla landskapselement som t.ex. dammar, kantzoner och liknande. Förslag till långsiktiga åtgärder har av Naturvårdsverket utvecklats i framtidsstudien Sverige år 2021 (rapport 4747).

Naturvårdsverket har i rapporterna Kväve från land till hav (rapport 4735) och Kampen mot alger och miljögifter (rapport 4561) med underrapporter analyserat omfattningen av och källorna till kväveläckage till havet. I rapporterna ges förslag till strategier och åtgärder för att minska läckaget. Utifrån kunskap om belastningen och områdenas varierande känslighet måste det fortsatta arbetet i större utsträckning än tidigare anpassas till regionala förutsättningar och behov, och olika kustområden bör behandlas efter sina olika förutsättningar.

Mot denna bakgrund avser regeringen att inom kort uppdra åt Statens jordbruksverk att utarbeta ett förstärkt åtgärdsprogram för jordbrukets växtnärläcksage med utgångspunkten att minska den vattenburna mänskliga kvävebelastningen från jordbruket till havet. Inom ramen för verkets förslag till åtgärdsprogram bör ett system för gårdsvis ökad kväveeffektivitet samt möjliga styrmedel för detta redovisas. Programmets miljömässiga och ekonomiska konsekvenser skall beskrivas.

Gödsling av skogsmark bör inte ske så att bidrag till övergödning av vatten sker. För att minska belastningen av kväve till havet är det viktigt att komplettera åtgärder för att minska utsläppen med åtgärder i anslutning till vattendragen. Att återskapa våtmarker och att värna om befintli-

ga våtmarker bidrar både till att öka den biologiska mångfalden och att förbättra naturliga kvävefällor. Vid bedömningen av våtmarksrestaureringar måste dock hänsyn även tas till förekomsten av kvävekänsliga arter i den naturliga våtmarksmiljön.

Sverige har identifierat kuststräckan från norska gränsen t.o.m. Norrtälje kommun som känslig för övergödning med avseende på kväve i enlighet med kraven i EG:s avloppsvattendirektiv. Ett genomförande av åtgärder enligt detta direktiv beräknas minska kvävebelastningen med 6 800 ton jämfört med år 1995.

En minskning av kväve- och fosforbelastningen kommer inte att ge omedelbara effekter i miljön. Det krävs ofta en lång återhämningsprocess i mark, vatten och sediment innan halterna av näringsämnen når långsiktigt önskvärda nivåer i ekosystemen.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå målet om Ingen övergödning skall Sverige agera aktivt internationellt:

- Delta i EU:s pågående utarbetande av ett ramdirektiv för vatten, där den övergripande målsättningen är god vattenkvalitet till år 2010 i sjöar, vattendrag, flodmynningar, grundvatten samt kustvatten. Enligt förslaget kommer EG:s ramdirektiv för vatten att innebära dels att vissa gemensamma miljökvalitetsnormer kommer att gälla för Sverige, dels att Sverige får en skyldighet att självt fastställa miljökvalitetsnormer för de kemiska ämnen och biologiska samt fysikaliska kvaliteter där gemensamma normer inte finns. Normerna skall enligt förslaget redovisas till EG-kommissionen för första gången under år 2004.

- Arbeta inom ramen för HELCOM där det finns överenskommelser och rekommendationer som bl.a. rör skydd av marina områden.

- Inom HELCOM delta i pågående arbete med syfte att driva på åtgärder för att minska påverkan på Östersjön. Av stor betydelse är den pågående processen för Östersjöutvidgning av EU.

- Delta i Östersjösamarbetet Baltic 21, som är ett samarbetsprojekt mellan 11 länder för att ta fram en Agenda 21 för Östersjöregionen.

- Delta i samarbetet mellan Sverige och Danmark, ett regionalt miljöprogram för Öresundsregionen "Hållbar stads- och regionutveckling".

- Inom ramen för Nordsjökonferensen delta i framtagande av mål och strategier beträffande övergödande ämnen.

- Arbeta i enlighet med Nordsjökonferensens åtaganden vad gäller övergödande ämnen och som bearbetas inom ramen för OSPAR. Beslut förväntas vid ministermötet i juli 1998.

- Delta i EU:s och den regionala luftkonventionens (UN/ECE CLRTAP) arbete med minskningar av utsläpp av kväve till luft.

**Regeringens förslag:** De försurande effekterna av nedfall och markanvändning skall underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen skall heller inte öka korrosionshastigheten i tekniska material eller kulturföremål och byggnader (miljökvalitetsmål 7).

Miljökvalitetsmålet innebär:

– Onaturlig försurning av marken motverkas så att den naturgivna produktionsförmågan och den biologiska mångfalden bevaras.

– Sverige verkar för att depositionen av försurande ämnen på lång sikt inte överskrider den kritiska belastningen för mark och vatten.

– Halterna i luft understiger 5 mg svaveldioxid/m<sup>3</sup> och 20 mg kvävedioxid/m<sup>3</sup> (årsmedelvärden) för att skydda tekniska material.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* bör kompletteras med delmål avseende bl.a. utsläpp av försurande ämnen. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

**Remissinstanserna:** *Naturskyddsföreningen* ifrågasätter det faktaunderlag som förslaget baseras på, som säger att 10 % av sjöarna och 5 % av skogsmarken är naturligt sur. Koppling till kritiska belastningar och belastade områden i målformuleringen efterlyses av *Göteborgs kommun*. Som modell framhålls EU:s försurningsstrategi. *Jordbruksverket* betonar behovet av regionalisering av målet. Enligt *Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)* kan transportsektorn sannolikt nå sina mål för minskade utsläpp av försurande ämnen utan större svårigheter, även då hänsyn tas till sociala och ekonomiska aspekter. Skogsbruket bör enligt flera remissinstanser framhållas som en viktig aktör i försurningssammanhang.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* bidrar till att uppnå två av regeringens mål för ekologiskt hållbar utveckling, nämligen Skyddet av miljön och En hållbar försörjning. Miljökvalitetsmålet är att de försurande effekterna av nedfall och markanvändning skall underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen skall heller inte öka korrosionshastigheten i tekniska material. Detta miljökvalitetsmål överensstämmer med vad som slagits fast i EU:s femte åtgärdsprogram för miljön. Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

För att uppnå målet i Sverige krävs omfattande åtgärder för att begränsa utsläppen av svaveldioxid, kväveoxid och ammoniak både nationellt och i andra europeiska länder norr om Alperna. EG-kommissionen har på svenskt initiativ utarbetat en försurningsstrategi med förslag på kostnadseffektiva åtgärder. De exakta krav på utsläppsminskningar av svaveldioxid, kväveoxider och ammoniak som följer av denna strategi och som kommer att gälla för Sveriges del beräknas fastställas i början av år 1999.

Försurande utsläpp ger i dag omfattande negativa effekter på mark, sjöar och vattendrag samt grundvatten. Förutom effekter på skogsmarkens och sjöarnas biologi skadar dessa utsläpp bl.a. tekniska material, kulturhistoriskt värdefulla byggnader samt kulturföremål (se avsnitt 4.2.11 God bebyggd miljö). Allt detta medför också stora samhälls-ekonomiska kostnader.

Det sura nedfallet ackumuleras i naturen och ger upphov till problem som det tar mycket lång tid att reparera. Även om det sura nedfallet skulle upphöra i dag, kommer det att ta minst 50–100 år innan marken har återhämtat sig helt. Känsligheten hos sjöar och ekosystem varierar mellan olika regioner i Sverige och är t.ex. extra stor i västra Götaland.

I Sverige är barrskogsmarken, sjöar och vattendrag värst påverkade av försurningen. Stora delar av skogsmarken i sydvästra Sverige har försurats till flera meters djup. Cirka 20 % av sjöarna är så försurade att 10–20 % av antalet arter har försvunnit. Försurande ämnen i kombination med andra luftföroreningar har även medfört stora skador på kulturföremål och byggnader samt inverkar negativt på människors hälsa. Särskilt uppmärksammat när det gäller kulturföremål är problemen med accelererad nedbrytning av hållristningar. Hållristningarna hör till vårt lands märkligaste fornlämningar, tillkomna för mer än 2 500 år sedan, och representerar unika forsknings- och upplevelsevärden. Enligt bl.a. Riksantikvarieämbetets bedömningar kommer ett stort antal hållristningar att vara helt utplånade inom en tjugooårsperiod om nedbrytningen får fortgå i nuvarande takt.

### *Kritiska belastningar och luftutsläpp*

Målet innebär att depositionen av försurande ämnen inte överskrider kritiska belastningar för mark och vatten. Begreppet kritisk belastning används för att ange hur känslig en viss miljö är för nedfall av försurande ämnen med avseende på biologisk mångfald och ekosystem. Kritiska belastningar definierar alltså vad naturen tål utan att långsiktiga eller andra betydande skador uppkommer.

Den norm för försurning av sjöar och vattendrag som de nordiska länderna kommit överens om innebär att ca 90 % av sjöarna och de större och medelstora vattendragen omkring år 2050 skall ha en alkalinitet (förmåga att motstå försurning) högre än 0,05 mekv/liter (milliekvivalenter per liter) under stabil period, dvs. under sommar eller vinter. Kortvariga perioder med högt vattenflöde av surt vatten, s.k. surstötter, skall praktiskt taget inte förekomma. Vissa sjöar och vattendrag är naturligt surare, dvs. har en lägre alkalinitet än 0,05 mekv/liter och bör av den anledningen inte kalkas till högre värden än det ursprungliga.

För att kritiska belastningar skall underskridas måste utsläppen av försurande ämnen till luft minska. För att undvika ökad korrosion av tekniska material måste halterna i luft underskrida 5 mg svaveldioxid/m<sup>3</sup> och 20 mg kvävedioxid/m<sup>3</sup> räknat som årsmedelvärde.

Riksdagen har tidigare beslutat att nedfallet av svavel- och kväveföroreningar skall begränsas till nivåer som inte skadar naturen eller människors hälsa (prop. 1990/91:90 s. 25, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Det nya målet är en precisering av detta mål.

Tidigare mål för utsläpp av svaveldioxid innebar en minskning av svaveldioxidutsläpp med minst 65 % mellan år 1980 och år 1995 (prop. 1984/85:127, sid. 6, bet. 1984/85:JoU28, rskr. 1984/85: 275). Dessutom har tidigare uttalats att svavelnedfallet behöver minska med 75 % i sydvästra Sverige och med 50 % i Svealand räknat från 1989 års nivå och att kvävenedfallet behöver minska med 50 % i södra och västra Götaland (prop. 1990/91:90 s. 28). Beslut har också fattats om att de svenska svavelutsläppen skall minska med 80 % mellan åren 1980 och 2000 (prop. 1990/91:90, s. 25). I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut antogs utsläppsmålet att kväveoxidutsläppen skall minska med 30 % till år 1995 räknat från 1980 års nivå. När det gäller ammoniakutsläppen har riksdagen antagit ett mål avseende minskning med 25 % till år 1995 (prop. 1990/91:90 s. 25). En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

*– I enlighet med EU:s försurningsstrategi skall Sverige verka för att EU-länderna gemensamt uppnår målet att arealen av ekosystem där kritiska belastningar överskrids minskar med minst 50 % i Europa till år 2010 jämfört med 1990 års nivå.*

Målet är en precisering i tiden av det tidigare målet att nedfallet av förorening ämnen skall begränsas till nivåer som inte skadar naturen eller människors hälsa (prop. 1990/91:90).

*– Sverige skall vara berett att inom ramen för EU:s försurningsstrategi acceptera att minska de svenska utsläppen av svaveldioxid till luft i Sverige med i storleksordningen 25 % till år 2010 från 1995 års nivå.*

Delmålet bygger på ytterligare utsläppsminskningar som måste göras för att uppnå målet i EU:s försurningsstrategi.

*– Utsläpp av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte tar skada.*

Delmålet bygger bl.a. på målet i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56). För utsläpp inom övriga sektorer bör den parlamentariska beredningen överväga nytt delmål för utsläpp av kväveoxider.

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål. Ett exempel på en utgångspunkt för arbetet är att

– *Utsläppen av ammoniak i Sverige bör fortsatt minska från 1995 års nivå.*

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut sattes målet att ammoniakutsläppen skulle minska med 25 % mellan åren 1990 och 1995. Målet har inte uppnåtts. Regeringen avser att uppdraga åt Statens Jordbruksverk att utarbeta ett nytt mål för ammoniakutsläppen från jordbruket som bättre återspeglar de regionala skillnaderna i ammoniakavgången.

Myndigheterna skall även se över behovet av ytterligare nya delmål. Myndigheternas förslag utarbetas i nära samverkan med den parlamentariska beredningen som därefter utvärderar förslagen.

### *Delmålet om kritisk belastning för försurning*

I enlighet med EU:s försurningsstrategi skall Sverige verka för att EU-länderna gemensamt uppnår målet att ekosystem där kritiska belastningar överskrids minskar med minst 50 % i Europa till år 2010 jämfört med 1990 års nivå. Målet är en precisering av det tidigare målet att nedfallet av försurande ämnen skall begränsas till nivåer som inte skadar naturen eller människors hälsa (prop. 1990/91:90). Målet bygger på EU:s försurningsstrategi, där effekterna av de föreslagna utsläppsminskningarna tagits fram för de enskilda medlemsstaterna. Enligt svenska beräkningar överskred det sura nedfallet år 1990 den kritiska belastningen för ca 50 % av Sveriges skogsmark och sjöar. I EU:s försurningsstrategi uppskattas motsvarande siffra till ca 25 %. Skillnaden beror på förenklingar i den internationella depositionsberäkningsmodell som tillämpas i försurningsstrategin samt på regionala skillnader. Modellen medför att de svenska värdena underskattas när det gäller skogsmark.

År 2010 kommer mindre än 5 % av Sveriges yta att drabbas av försurande nedfall som överskrider kritiska belastningar, förutsatt att de åtgärder som föreslås i EU:s försurningsstrategi genomförs och att strategins utsläppsmål uppfylls (se avsnitt 7.2 Försurning).

Regeringens bedömning är att miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* i huvudsak kan uppnås inom en generation vad gäller kritisk belastning. Återhämningsprocessen i mark och vatten kräver dock ofta en längre tidsrymd. Genom uppfyllelse av ovan angivna delmål samt genom redan planerade eller beslutade åtgärder, främst inom transportsektorn och enligt EU:s regelverk, bedömer regeringen det som möjligt att surhetsgraden i skogsmark kan vara återställd till naturlig nivå inom fyra generationer eller till år 2100 och att surhetsgraden i sjöar och vattendrag kan vara återställd till naturlig nivå till år 2050.

Regeringen bedömer vidare att 70 % av sjöarna och de större och medelstora vattendragen inom en generation kan ha en alkalinitet högre än 0,05 mekv/liter under stabil period. Bedömningen bygger på den miljö kvalitet för försurning av sjöar som man kommit överens om i de nordiska länderna.

Sverige skall vara berett att inom ramen för EU:s försurningsstrategi acceptera att minska de svenska utsläppen av svaveldioxid till luft i Sverige med i storleksordningen 25 % till år 2010 från 1995 års nivå.

Detta mål är en skärpning jämfört med det tidigare och redan uppnådda målet om att utsläppen av svaveldioxid bör minska med minst 65 % mellan år 1980 och år 1995 (prop. 1984/85:127 s. 6) och målet att de svenska svavelutsläppen skall minska med 80 % mellan åren 1980 och 2000 (prop. 1990/91:90 s. 25). Det nya målet motsvarar 86 % minskning räknat från år 1980. Delmålet bygger på ytterligare utsläppsminskningar som måste göras för att uppnå målet i EU:s försurningsstrategi.

För att uppnå detta mål krävs åtgärder framför allt inom industri- och transportsektorn. I MaTs-samarbetet (miljöanpassat transportsystem) har transportsektorn satt som mål att reducera utsläppen av svaveldioxid från transporter med 45 % till år 2005 och med 90 % till år 2020 jämfört med 1980 års nivå. Kommunikationskommittén har i betänkandet *Ny kurs i trafikpolitiken* (SOU 1997:35) ställt sig bakom detta mål. I den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) gör regeringen bedömningen att utsläppen av svaveldioxid från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 15 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder bl.a. i enlighet med det uppdrag som Naturvårdsverket gavs i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut, att upprätta och genomföra ett tioårigt program för översyn av industrins utsläppsvillkor i syfte att till år 2000 minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte tar skada.

### Fig. 9

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Delmålet om minskade utsläpp av kväveoxider*

Regeringen anger i den transportpolitiska propositionen att utsläpp av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte tar skada. Målet avseende transportsektorn har redan föreslagits av regeringen i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56). För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder bl.a. i enlighet med Naturvårdsverkets uppdrag om industrins utsläppsvillkor från 1991 års miljöpolitiska beslut.

Den största källan till kväveoxidutsläpp är, enligt regeringens bedömning, trafiken. De mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska utsläppen finns inom transportsektorn (se avsnitt 7.1 *Vissa åtgärder på transportområdet*). MaTs-samarbetets mål för kväveoxidutsläpp från transporter innebär en minskning med 50 % till år 2005 och 80 % till år



Fig. 10

Figuren finns endast i den tryckta versionen

*Delmålet om minskade utsläpp av ammoniak*

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut antogs målet om att ammoniakutsläppen skall minska med 25 % mellan år 1990 och år 1995 (prop. 1990/91:90 s. 25). Målet har inte uppnåtts. Naturvårdsverket och Jordbruksverket har utrett möjligheterna att minska ammoniakutsläppen från jordbruket. Slutsatsen är att såväl utsläppen som möjligheten till reduktion varierar mellan olika delar av landet. Naturvårdsverket gör bedömningen (rapport 4765, Ren luft och gröna skogar) att utsläppen bör minska med 10-60 % i Götaland. Jordbruksverket gör uppskattningen (rapport 1997:16) att föreslagna åtgärder avseende utfodring och gödselhantering förväntas leda till en reduktion på 28 % mellan åren 1995 och 2005 om dessa genomförs i hela landet. Regeringen avser att ge Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta ett mål för ammoniakutsläpp som bättre återspeglar de regionala skillnaderna.

**Viktiga insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålet**

Grundprincipen bör vara att nedfallet och halterna inte skall överskrida den kritiska belastningen för de känsligaste skyddsobjekten. Från regional försurningssynpunkt är dessa skyddsobjekt mark, ytvatten och tekniska material (dvs. kablar, ledningar och andra stålkonstruktioner) samt kulturvärden.

För att nå miljö kvalitetsmålet måste det sura nedfallet i Sverige av svavel och kväve minska med upp till 70 % från dagens situation. Nedfallet måste minska mest i södra Sverige och mindre i norr. En uppskattning är att svavelutsläppen i Sverige måste minska med ca 25 % och kväveoxidutsläppen med 40-70 % jämfört med dagens situation.

Eftersom Sverige importerar ca 70-80 % av de försurande utsläppen från andra länder förutsätter en minskad försurning i Sverige att våra grannländer i Europa, dvs. länderna norr om Alperna, minskar sina totala utsläpp av försurande ämnen med 40-60 % till år 2010 jämfört med år 1995 och att svaveldioxidutsläppen från internationell sjöfart i Nordsjön och Östersjön minskas med ca 75 % under samma period.

Minskningar av *svavelutsläppen* ställer framför allt krav på sjöfarten som svarar för ca 20 % av de svenska utsläppen. Ett system med miljödifferentierade farledsavgifter infördes den 1 januari 1998 och innebär att åtgärder som vidtas för att minska fartygsutsläpp av svavel och kväveoxider premieras genom minskade avgifter (se avsnitt 7.1 Vissa åtgärder på transportområdet). För att begränsa utsläppen från fasta anläggningar

används dels en svavelskatt som motsvarar 30 kr per kg svavelinnehåll i bränslet, dels regler som begränsar den maximala svavelhalten i olja. Riktlinjer för tillämpning av den löpande omprövningen av industrins utsläppsvilkor enligt miljöskyddslagstiftningen kommer också att bidra till minskade svavelutsläpp. Genom nu planerade eller beslutade åtgärder bedömer regeringen att åtgärder inom industrin samt sjöfarten kommer att leda till ca 15 % minskning av svavelutsläppen jämfört med dagens situation. För att nå reduceringen på 25 % svaveldioxid krävs dock ytterligare åtgärder. En fortsatt minskning av utsläppen kan åstadkommas genom sänkt svavelhalt i eldningsolja och genom ekonomiska styrmedel. Vidare åtgärdsförslag bör dock invänta de krav som kommer att ställas på Sverige i samband med kommissionens försurningsstrategi (se avsnitt 7.2 Försurning).

För att nå de *kväveoxidreduktioner* som behövs är minskade utsläpp från trafiken av avgörande betydelse. Genom bilavgaslagstiftningen anges högsta tillåtna kväveoxidutsläpp från olika fordon. Miljöklassning av fordon och lokala miljözoner är viktiga styrmedel för vägtrafiken. Eftersom det finns tydliga samband mellan bebyggelsestruktur och transportbehov är också samhällsplaneringen ett verksamt styrmedel för att minska bilberoendet och därmed minska och förebygga utsläpp från vägtrafiken.

Enligt en rapport om vägtrafikens kväveoxidemissioner från hösten 1997, har utsläppen från vägtrafiken minskat med ca 30 % mellan åren 1980 och 1995. Osäkerheten är dock förhållandevis stor och i rapporten anges osäkerhetsintervall på minst +/- 10 %. När de beslut som har fattats eller planeras inom EU omsätts i praktiken kommer avgasutsläppen från vägtrafiken att minska så mycket att källor som tidigare varit av begränsad betydelse blir intressanta att åtgärda. Det är därför viktigt att bredda arbetet med utsläppskrav till att på sikt omfatta även källor som t.ex. båtmotorer. I höst återkommer regeringen med förslag om hur EU:s avgaskrav för vissa större dieseldrivna arbetsmaskiner skall införas i svensk lagstiftning. Även dessa maskiner är en betydande utsläppskälla för kväveoxider. Från energianläggningar tas en avgift ut för utsläpp av kväveoxider som också är ett viktigt styrmedel.

Målet om att minska *ammoniakavgången* med 25 % till år 1995 har inte nåtts. Ammoniakavgången från jordbruket, som är den dominerande källan, har istället ökat något. Viktiga insatser för att minska ammoniakavgången från jordbruket är bl.a. krav på hantering av flytgödsel och urin m.m. (prop.1994/95:119, bet. 1994/95:JoU22, rskr. 1994/95:423). Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen (rapport 1997:16) redovisat möjligheterna att minska ammoniakavgången från jordbruket med 50 % mellan år 1990 och år 2000. De föreslagna åtgärderna baserade på dagens teknik, förväntas leda till en reduktion på 28 % mellan år 1995 och år 2005 om de genomförs i hela landet. Naturvårdsverket har, utifrån nuvarande kunskapsnivå, skattat behovet av att reducera ammoniakbelastningen i Götaland med 10–60 %. Slutsatsen är att behovet varierar mellan olika regioner. Regeringen avser att uppdra åt Statens jordbruksverk att utarbeta ett nytt mål för ammoniakavgång från jordbruket som bättre återspeglar de regionala skillnaderna.

För att nå målen måste också jord- och skogsbruket bedrivas på ett sådant sätt att en återhämtning av mark och vatten vid minskande nedfall blir möjlig, se avsnitten 4.2.8 Levande skogar och 4.2.9 Ett rikt odlingslandskap. Kalkning av sjöar och vattendrag måste också fortsätta under många år (se avsnitt 7.2 Försurning).

## Figur 11

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Internationellt arbete*

Eftersom försurningen i Sverige i hög grad beror på utsläpp från andra länder i Europa bedriver Sverige ett aktivt internationellt arbete för att få till stånd minskningar av andra länders försurande utsläpp.

För att uppnå miljökvalitetsmålet om naturlig försurning skall Sverige aktivt agera internationellt. Följande åtgärder är aktuella:

- Delta i pågående arbete inom EU med en försurningsstrategi (se kapitel 7.2 Försurning). Bland annat. skall revidering göras av direktiven om svavelhalten i vissa flytande bränslen (93/12/EEG) samt stora förbränningsanläggningar (88/609/EEG). Ett direktiv med utsläppstak för svavel, kväveoxider, ammoniak och flyktiga organiska ämnen (VOC) skall också utformas. Utöver detta skall Sverige fortsätta att aktivt arbeta med det s.k. Auto/Oil-programmet för att begränsa utsläppen från vägtrafiken.

- Driva frågan om minskad svavelhalt i fartygsbränsle inom EU, bl.a. genom att verka för att svavelhalten regleras i EU-direktiv och att differentierade sjöfartsavgifter införs.

- Inom International Maritime Organization (IMO) driva frågan om att få Nordsjön förklarad som ett kontrollområde för svavel med en högsta tillåten svavelhalt i fartygsbränsle på 1,5 %.

- Delta i samarbete mellan Europa och Nordamerika genom FN-konventionen om begränsning av gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) i Europa och Nordamerika för att nå en överenskommelse om ett nytt kväveprotokoll, ett multieffekt/multiföroreningsprotokoll, som skall ta hänsyn till försurning, övergödning och oxidantbildning.

**Regeringens förslag:** Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas (miljökvalitetsmål 8).

Miljökvalitetsmålet innebär:

- Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras.
  - Skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls.
  - Inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.
  - Hotade arter och naturtyper skyddas.
  - Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
  - Kulturminnen och kulturmiljöer värnas.
  - Skogens betydelse för naturupplevelser samt friluftsliv tas till vara.
- Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* bör kompletteras med delmål avseende hotade arter och skydd av skogsmark.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I Naturvårdsverkets förslag till formulering ingår inte skydd och bevarande av kulturmiljövärden och sociala värden.

**Remissinstanserna:** Bland andra *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, och *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* är tveksamma till att målet inbegriper produktionsaspekter. *SLU*, *Centrum för biologisk mångfald*, *Karlstads kommun*, m.fl. anser att många viktiga förslag till förändringar skulle kunna kvantifieras, tidssättas och utgöra åtgärds mål. Olika instanser har dock olika uppfattningar om huruvida detta är en uppgift för Naturvårdsverket eller sektorn liksom om det är meningsfullt med nationella mål för dessa förändringar. En rad förslag till preciseringar ges. Förslaget att undanta 700 000 ha produktiv skog bedöms som kostsamt av bl.a. *SLU* och *Länsstyrelsen i Kronoberg*. Ökade statliga bidrag måste utgå för att möjliggöra detta. Flera av skogsnäringens representanter ifrågasätter nationella mål för detta även om förslaget är genomförbart med dagens lagstiftning och styrmedel. Samtidigt betonar många instanser det angelägna i att sätta upp mål för såväl skydd av skogsmark som av biologisk mångfald.

**Miljövårdsberedningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Miljövårdsberedningen, Skydd av skogsmark, SOU 1997:97).

**Remissinstanserna :** Flertalet remissinstanser konstaterar att analysen är den bästa som gjorts av skyddsbehov för skogsmark, men framhåller samtidigt osäkerheterna i underlaget och att det föreslagna skyddsbehovet därför måste ses som ett riktvärde. *Skogsstyrelsen*, *Naturvårdsverket*, *Skogsindustrierna*, *Skogsägarnas Riksförbund*, *Sveriges Lantbruksuniversitet*, *Lunds Universitet*, *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Världsnaturfonden (WWF)* m.fl. instämmer i beredningens förslag om ett preciserat skyddsbehov på kort till medellång sikt. *Skogsägarnas Riksförbund* anser emellertid att det saknas saklig grund för utredningens förslag att

näringsen skall avsätta 600 000 ha och ställer sig inte bakom denna del av förslaget. Samtliga myndigheter och flertalet övriga remissinstanser förespråkar ett genomförande till år 2010.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen föreslår ett övergripande miljökvalitetsmål för skogslandskapet. Målet är att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Det föreslagna miljökvalitetsmålet *Levande skogar* relaterar till regeringens tre övergripande mål för ekologiskt hållbar utveckling, *Skyddet av miljön*, *En hållbar försörjning* och *Effektiv användning*. Målet omfattar både bevarande av den biologiska mångfalden och värdefulla kulturmiljöer samt säkerställande av skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga.

Miljökvalitetsmålet för skogen är formulerat så att det omfattar viktiga kriterier för ett önskat miljötillstånd för skogen som ekosystem. Målet innefattar inte bara den påverkan som skogsnäringens utnyttjande av skogen medför, utan också påverkan från t.ex. luftföroreningar och försurning av skogsmark som härrör från andra verksamheter i samhället. Förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålet är beroende av lokala och regionala skillnader i skogslandskapet liksom skillnader i ägandestruktur för skogsmarken. Målet bör dock kunna vara uppnått i sin helhet inom en generation.

Regeringens förslag till miljökvalitetsmål för skogslandskapet utgår från Naturvårdsverkets förslag till målformulering men med ett tillägg om skogens kulturella och sociala funktioner. Skälet till detta är skogens innehåll av kulturvärden och betydelse för människors närmiljö och friluftsliv. Målet skall vidare harmonisera med skogspolitikens miljömål i relevanta delar. Det bör även återspegla den hushållningsprincip för skogsmark som kommer till uttryck i naturresurslagstiftningen.

Huvuddelen av det svenska skogslandskapet är en del av det omfattande bälte av barrskogar som sträcker sig runt norra halvklotet. En mindre del utgörs av lövskogar som liknar dem i sydligare delar av Europa. Trots barrskogsbältets stora utbredning omfattar det ett litet antal länder. Andelen kvarvarande naturskogar i t.ex. Ryssland och Kanada är större än i Sverige. Samtidigt sker avverkningar i dessa länder i långt snabbare takt och skogsvårdsåtgärder vidtas i liten omfattning.

Barrskogarna och deras växt- och djurarter är en lika omistlig del av världens naturarv som regnskogarna i tropiska områden. Den svenska skogen är i allmänhet artfattigare än t.ex. den tropiska skogen, men beträffande främst lavar och mossor är artrikedomen väl så stor. Sverige har därför ett särskilt internationellt ansvar inom detta område.

Skogslandskapet påverkas av såväl skogsbruk och annat nyttjande av skogen som av luftföroreningar av skilda slag från Sverige och andra länder. I dag utnyttjas ca 95 % av den produktiva skogsmarken för skogsbruk. Många värdefulla naturskogar och andra skyddsvärda biotoper hotas av avverkning. Naturskogar har ersatts av högproducerande skogar och skogsbilvägar har brutit den orörda landskapsbilden. Samtidigt har mängden död ved och arealen gammal skog minskat. Antal rödlistade (hotade eller hänsynskrävande) arter i skogslandskapet är ca

1 800. Av dessa är drygt 30 % beroende av död ved eller gamla träd (se Prop. 1997/98:145 fig. 12).

Fig. 12

Figuren finns endast i den tryckta versionen

Skogen är en viktig källa till förnybara råvaror och kommer därigenom att få en allt större betydelse i ett ekologiskt hållbart samhälle. En ökad användning av biobränslen framställda av skogsråvara är exempelvis en viktig åtgärd för att minska nettoutsläppen av koldioxid och därmed uppnå målsättningarna på klimatområdet. Utrymmet för uttag av råvara ur skogen är samtidigt begränsat om produktionen skall vara långsiktigt hållbar och den biologiska mångfalden skall kunna bevaras. Detta ökar kraven på hushållning och effektiv användning av resursen, t.ex. genom ökad återanvändning och återvinning av fiberråvara.

Skogsstyrelsen har haft regeringens uppdrag att utvärdera 1993 års skogspolitiska beslut. Utvärderingen av skogsbrukets effekter på den biologiska mångfalden har gjorts i samarbete med Naturvårdsverket. Myndigheterna redovisade resultatet till regeringen i januari 1998. Regeringen avser att redovisa resultatet av utvärderingen och sina ställningstaganden till myndigheternas förslag för riksdagen i en särskild proposition senare i år.

#### *Bevarande av produktionsförmåga samt naturliga funktioner*

Målet innebär i denna del att skogsmarkens struktur, biologiska funktioner och näringstillstånd ger förutsättningar för en hållbar produktion av förnybara råvaror. Skogen skall behålla sin vitalitet. Skogsbruksåtgärder som t.ex. markberedning, plantering, gallring och avverkning samt uttag av träddelar måste ske på ett sådant sätt att marktillståndet inte påverkas negativt. Flera remissinstanser ställer sig tveksamma till att målet inbegriper även produktionsaspekter. Sättet att producera betyder dock mycket för markens struktur, näringstillstånd och för möjligheten att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling med bevarande av biologisk mångfald samt en miljö utan gifter och förhöjda halter av närsalter m.m. Marktillståndet påverkas även av externa miljöfaktorer som t.ex. luftföroreningar. Regeringen anser att dessa produktionsaspekter som direkt kan relateras till en miljöpåverkan av skogsekosystemet skall omfattas av målet.

En viktig innebörd av regeringens förslag till miljö kvalitetsmål är att de naturliga funktionerna och processerna i skogsekosystemet upprätthålls för att därigenom skapa förutsättningar för både en uthållig produktion och en bevarad biologisk mångfald. Detta stämmer överens med de senaste årens utveckling inom skogsbruket som strävar mot att ståndortsanpassa brukandet. Exempel på viktiga funktioner hos ekosystemet är skogens vattenhållande förmåga samt dess betydelse för balansen av näringsämnen i mark och vatten. Skogen fungerar också som klimatreglera-

re, både lokalt och på ett globalt plan genom förmågan att absorbera och binda koldioxid. Bland de viktigaste naturliga processerna som styr de boreala skogsekosystemen är skogsbranden. Den är en del av skogens naturliga förnyelse och formar skogslandskapets struktur, vilket har stor betydelse bl.a. för den biologiska mångfalden.

#### *Bevarande av biologisk mångfald, värdefulla naturtyper och kulturmiljöer*

Miljökvalitetsmålet innebär att inhemska växt- och djurarter kan fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. För att skapa förutsättningar för detta behövs en kombination av mer naturvårds- och kulturmiljöanpassat brukande samt en ökad areal skyddad skogsmark. Den biologiska mångfalden påverkas negativt genom kemisk påverkan från utsläpp av försurande ämnen och deposition av kväve som bidrar till övergödning. Härtill kommer negativ påverkan från tungmetaller och marknära ozon. Även klimatförändringar hotar skogens biologiska mångfald. I Sverige är de fjällnära skogarna mest känsliga för förändringar i klimatet.

Arter som av olika anledningar är akut hotade kan kräva särskilda insatser för att kunna fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd samt för att kunna öka i antal och sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden. Det är därför angeläget att så långt möjligt skydda eller återskapa biotoper som dessa arter är beroende av för sin överlevnad och i vissa fall även vidta särskilda återuppfödningssatser.

För att undvika skador på den biologiska mångfalden och ekosystemen skall främmande arter och genetiskt modifierade organismer inte introduceras utan att en noggrann prövning av eventuella miljöeffekter gjorts.

Skogen är även en viktig del av vårt kulturarv och värdefulla kulturmiljöer behöver därför så långt möjligt vårdas och bevaras. Det gäller t.ex. äldre boplatser och byggnader samt spår av odling och annan verksamhet. I vissa situationer måste dock avvägningar göras mot andra samhällsviktiga intressen.

I ett europeiskt perspektiv ger det svenska skogslandskapet möjligheter för medborgare i tätbefolkade länder att uppleva ostördhet och ett rikt växt- och djurliv. Rätten att fritt ströva i den svenska naturen är för flertalet medborgare starkt förknippad med skogen, med dess möjligheter till bl.a. bär- och svampplockning.

#### *Tidigare beslut och mål*

Genom tidigare beslut har riksdagen lagt fast dels ett produktionsmål och dels ett miljökvalitetsmål för skogspolitiken. Dessa båda mål skall väga lika tungt. Riksdagen har begärt att det skogspolitiska beslutet skall utvärderas och redovisning av detta kommer att ske under år 1998.

De flesta av de miljörelaterade mål som tidigare antagits av riksdagen och som berör skogssektorn ingår i och täcks av förslaget till nytt nationellt miljökvalitetsmål. Det gäller för följande mål

- säkerställandet av den biologiska mångfalden (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) och
- prioritering av representativa våtmarker (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU 23, rskr. 1987/88:373).

Målet att varje land skall utveckla nationella strategier inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (prop. 1992/93:227, bet. 1993/94:JoU4, rskr. 1993/94:27) är för Sveriges del i huvudsak uppfyllt genom Naturvårdsverkets och sektorsmyndigheternas aktionsplaner för biologisk mångfald.

En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö-kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.

Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Hotade arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att livskraftiga populationer säkras.*

Delmålet har tidigare antagits av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och preciseras nu. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

– *Ytterligare ca 250 000 ha skogsmark bör skyddas som naturreservat och ca 25 000 ha som biotopskyddsobjekt eller genom naturvårdsavtal.*

Delmålet är i överensstämmelse med Miljövårdsberedningens förslag i rapporten Skydd av skogsmark (SOU 1997:97). Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö-kvalitetsmålet krävs insatser inom en rad områden. Regeringen bedömer att det är särskilt angeläget att vidareutveckla mätbara mål och parametrar för bevarandet av skogens biologiska mångfald. Den närmare preciseringen av sådana delmål ankommer på de sektorsansvariga myndigheterna. Ett omfattande arbete inom detta område redovisas bl.a. i Skogsstyrelsens Aktionsplan för biologisk mångfald och uthålligt skogsbruk och i Naturvårdsverkets Aktionsplan för biologisk mångfald (rapport 4463). Skogsstyrelsen har i uppdrag att i bred samverkan med andra intressenter utveckla regionala strategier och mål för biologisk mångfald och uthålligt skogsbruk. Resultatet ska rapporteras i mars 1999.

#### *Delmålet om hotade arter*

Enligt regeringens bedömning bör hotade arter i skogslandskapet ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer kan säkras till inom



en generation. Ungefär 1 800 arter är upptagna på Artdatabankens rödlistor över djur och växter knutna till skogsmiljöer som är hotade eller hänsynskrävande. För att kunna säkra att dessa arter uppnår långsiktigt livskraftiga populationer gör regeringen bedömningen att den förändringen av skogsbrukets brukningsmetoder som nu är under utveckling bör fullföljas och i vissa avseenden förbättras. Särskilda informations- och utbildningssatsningar genomförs för att främja arbetet med förändring av brukningsmetoderna. För ett fåtal arter krävs särskilda åtgärdsprogram, vilka finansieras inom Naturvårdsverkets ramanslag. Detta, tillsammans med förstärkta insatser för skydd av särskilt värdefulla områden, innebär att delmålet bör kunna uppnås. Den parlamentariska beredningen bör närmare analysera till vilken tidpunkt delmålet bör vara uppnått.

Delmålet är en precisering av den riktlinje för bevarande av naturligt förekommande arter (prop. 1990/91:90 s. 35, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) som riksdagen antagit. Målet bygger också på Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens aktionsplaner för biologisk mångfald (Naturvårdsverkets rapport 4463, Skogsstyrelsen 1995-09-14).

#### *Delmålet om skydd av skogsmark*

Delmålet är i överensstämmelse med Miljövårdsberedningens förslag i rapporten Skydd av skogsmark (SOU 1997:97). Beredningen har haft regeringens uppdrag att redovisa en samlad bedömning av omfattningen av skyddsbehovet i skogsmark för att kunna uppnå målet om en bevarad biologisk mångfald. Beredningens bedömning är att behovet på kort till medellång sikt kan tillgodoses genom att ytterligare ca 250 000 ha avsätts som naturreservat och ca 25 000 ha avsätts som biotopskyddsobjekt eller skyddas genom naturvårdsavtal. Resterande del av skyddsbehovet, ca 600 000 ha, bedöms kunna bevaras inom ramen för de frivilliga åtaganden som näringen beräknas göra framgent. Beredningen ger två förslag till genomförande, ett där åtgärderna genomförs till år 2010 och ett där de skall vara genomförda till år 2020. Beredningen förordar alternativet 2010. Kostnaderna för att genomföra det förordade alternativet beräknas till ca 390 miljoner kronor per år för reservatsskyddet samt ca 80 miljoner kronor per år för biotopskydd och naturvårdsavtal. I alternativet för år 2020 är den årliga kostnaden ungefär hälften jämfört med det förordade alternativet.

Regeringen anser att beredningens bedömningar bör kunna vara utgångspunkten för ett delmål för den ungefärliga omfattningen av de ytterligare arealer skogsmark som behöver skyddas.

Regeringen gör bedömningen att det är angeläget att lägga fast en klar ambition för genomförande av skogsmarksskydd som innebär att ytterligare ca 250 000 ha skogsmark skyddas genom naturreservat samt ytterligare ca 25 000 ha genom biotopskydd eller genom naturvårdsavtal.

När det gäller Miljövårdsberedningens förslag om när skyddet bör vara genomfört gör regeringen den bedömningen att den parlamentariska beredningen närmare bör analysera till vilken tidpunkt delmålet bör vara uppnått. Regeringen har dock, för att förstärka möjligheterna att bevara den biologiska mångfalden i skogen i årets vårproposition föreslagit riksdagen att medelstillelningen för inträngsersättning vid bildande av na-

turresevat och biotopskydd samt för naturvårdsavtal förstärks med sammanlagt 185 miljoner kronor för budgetåren 1999–2001. När det gäller frågor om näringens frivilliga åtaganden kommer regeringen att behandla dessa i den skogspolitiska propositionen senare i år.

Regeringen har också tillkallat en förhandlingsman med uppgift att föra diskussioner med företrädare för skogsnäringen i frågan om ett förstärkt skydd av skogsmark som är värdefull för bevarandet av den biologiska mångfalden. Uppdraget innebär i första hand att söka uppnå en överenskommelse om att avstå från att avverka inom särskilt värdefulla skogsområden under den tid det tar för staten att finansiera intrångsersättningen. Genom en sådan överenskommelse kan ytterligare rådrum skapas för att värdefulla områden inte skall gå förlorade fram till den tidpunkt då delmålet skall vara uppnått.

### **Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet**

De viktigaste insatserna för att uppnå miljökvalitetsmålet utgörs dels av den ökade ambitionsnivån när det gäller att skydda särskilt värdefulla skogsområden, dels av ett fortsatt arbete med att förbättra naturvårdshänsynen i skogsbruket samt av en ekologisk planering i ett landskapsperspektiv på de marker där ägarstrukturen tillåter detta. Vidare behöver insatser för att utbilda och informera om skogens natur- och kulturmiljövärden fortsätta. De tidigare genomförda utbildningskampanjerna fortsätter nu i kampanjen Grönare Skog.

Betydande insatser behöver också göras för att minska de negativa effekterna av luftföroreningar av olika slag (se avsnitt 4.2.1 Frisk luft och 4.2.7 Bara naturlig försurning).

Skogens ekologiska funktioner, biologiska mångfald och kulturmiljövärden hotas också av den fragmentering av landskapet som följer av storskaliga infrastrukturprojekt såsom vägar och järnvägar. Vägverket och Banverket har ett särskilt ansvar att ta natur- och kulturmiljövårdshänsyn vid planeringen av nya väg- och järnvägssträckor. Miljömål bör utvecklas på regional nivå för att minimera infrastrukturens negativa inverkan på landskapet.

En central uppgift i framtiden är att främja och effektivisera användningen av skogsråvara mot bakgrund av dess centrala betydelse som energi- och industriråvara i ett ekologiskt hållbart samhälle. Råvaran förutses bli en knappare resurs till följd av ökad efterfrågan (se Kretsloppsdelegationens rapport 1998:20 Biomassa – en nyckelresurs). Viktiga medel här är ökad återanvändning och återvinning av fiberråvara samt effektivare energianvändning.

Insatser för att öka andelen lövskog på åkermark i slättbygd görs inom ramen för det särskilda skogsplanteringsprogram som EU medfinansierar.

#### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljökvalitetsmålet *Levande skogar* skall Sverige aktivt agera internationellt:

– Delta i Baltic 21-samarbetet mellan elva länder om en Agenda 21 för Östersjöregionen, där skogsbruk är ett av de sju prioriterade områdena.

– Inom EU samarbeta med andra europeiska länder jämte EG-kommissionen inom ramen för den Alleuropeiska skogsministerkonferensen för skydd av Europas skogar.

– Inom FN delta i uppföljningen av Skogsprinciperna som är den första globala överenskommelsen om skog och som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992.

– Inom konventionen om biologisk mångfald delta i arbetet med bevarande och uthålligt nyttjande av skogens biologiska mångfald samt verka för ett samlat arbetsprogram för skog.

Följande internationella överenskommelser stödjer arbetet för att uppnå miljökvalitetsmålet:

– Konventionen om biologisk mångfald.

– Agenda 21, kapitlen om biologisk mångfald samt åtgärder mot avskogning.

– Skogsprinciperna antagna vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992.

– Bernkonventionen om skydd av Europas vilda djur och växter samt deras naturliga livsmiljö.

– EU:s projekt Natura 2000 som syftar till att bidra till bevarandet av biologisk mångfald samt skydda och bevara arter och naturtyper som tas upp i EG:s naturvårdsdirektiv.

– EU:s aktionsplan för biologisk mångfald.

– EU:s LIFE Naturafond för att genomföra en rad projekt på naturvårdsområdet.

**Regeringens förslag:** Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks (miljökvalitetsmål 9).

Miljökvalitetsmålet innebär bl.a.:

– Åkermarken har ett välbalanserat näringstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funktioner och människors hälsa inte hotas.

– Odlingslandskapet brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas.

– Den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter bevaras.

– Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

– Biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som uppkommit genom lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras.

– Hotade arter och naturtyper samt kulturmiljöer skyddas och bevaras.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* bör kompletteras med delmål avseende skötsel av ängs- och hagmarker, bevarande och återskapande av våtmarker, bevarande av kulturmiljövärden och hotade arter samt stärkande av jordbrukets positiva och minimering av dess negativa miljöeffekter. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Sveriges lantbruksuniversitet och flera andra remissinstanser är tveksamma till att produktionsaspekter skall omfattas av målformuleringarna medan andra anser att det är en viktig aspekt. Några instanser vill trycka betydligt mer på ekologisk odling medan andra anser att det viktiga är ett hållbart konventionellt jordbruk. Jordbruksmark är en livsnödvändig naturresurs som bör brukas så att ett långsiktigt nyttjande möjliggörs. Jordbruket skapar också grundförutsättningar för den biologiska mångfald som gynnas av ett öppet och varierat landskap. Många remissinstanser uttalar sig positivt om ambitionsnivån när det gäller skydd av värdefulla betesmarker. *Centrum för biologisk mångfald* lämnar en rad förslag på preciseringar avseende bevarande av den biologiska mångfalden som även flera av instanserna ansluter sig till. Flera instanser framhåller att mål för växtnäringssreduktion, markkvalitet samt för domesticerad biologisk mångfald saknas i Naturvårdsverkets förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen föreslår som miljökvalitetsmål att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks. Miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* bidrar till att uppnå regeringens tre mål för ekologiskt hållbar utveckling: *Skyddet av miljön*, *En hållbar försörjning* samt *En effektiv användning*. Målet innefattar effektiv och

hållbar livsmedelsproduktion som ger råvaror av hög kvalitet. Det anger också att naturfrämmande och farliga substanser inte skall få skada människors hälsa eller miljön samt på sikt inte alls förekomma i naturen. Målet omfattar också bevarandet av biologisk mångfald och det öppna odlingslandskapet samt värnandet om värdefulla kulturmiljöer. Målet kan i huvudsak vara uppnått inom en generation.

Odlingslandskapet är resultatet av människans brukande och omformande av naturen ofta sedan lång tid tillbaka. Modern jordbruksteknik och djurhållning har på relativt sett kort tid förändrat jordbrukslandskapet på ett drastiskt sätt. Landskapet påverkas också genom nedläggning av jordbruk samt igenväxning och skogsplantering av jordbruksmark. Åkermarken har minskat med en fjärdedel, slätterängar har praktiskt taget försvunnit och betesmarker har minskat till mindre än hälften av arealen på 50-talet. Detta har medfört att många arters livsmiljöer har minskat eller försvunnit. Antalet rödlistade (hotade eller hänsynskrävande) arter i odlingslandskapet uppgår till nästan 2000. Förändringarna har också medfört förluster av viktiga kulturmiljövärden.

Det nya miljö kvalitetsmålet för odlingslandskapet anger en önskvärd miljö kvalitet för hela odlingslandskapet. Målet omfattar därför inte bara påverkan från jordbruket utan också från andra verksamheter i samhället. Det av riksdagen fastlagda livsmedelspolitiska målet (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327), som inkluderar ett miljö kvalitetsmål för jordbruksnäringen, kvarstår oförändrat. Den fortlöpande utvärderingen av livsmedelspolitiken som Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket samordnat svarar för, ger kunskaper som ligger till grund för eventuella framtida revideringar av målet. Den pågående diskussionen om en fortsatt reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) är också en process som kan leda till förändringar av målet. Regeringen har i Riktlinjer för Sveriges arbete med EU:s politik på jordbruks- och livsmedelsområdet (prop. 1997/98:142) redovisat sin syn på reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

#### *Bevara jordbruksmarkens kvalitet och ekosystemens funktioner*

En viktig aspekt av miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* är att upprätthålla ett välbalanserat näringstillstånd, bra markstruktur och god halt organisk substans i jordbruksmarken samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funktion och människors hälsa inte hotas. Genom att dessa frågor ingår i målformuleringen betonas vikten av att en långsiktigt hållbar produktion av såväl livsmedel som andra biologiska råvaror säkras. De biologiska råvarorna bedöms bli allt viktigare i framtiden, bl.a. som ersättning för mer miljöskadliga råvaror av fossilt ursprung (se kapitel 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle). Sättet att producera betyder mycket för markens struktur och näringstillstånd samt påverkar den biologiska mångfalden liksom halten av gifter och närsalter etc. Regeringen anser därför att produktionsaspekter som direkt kan relateras till en miljöpåverkan på odlingslandskapets ekosystem skall omfattas av målet.

Jordbruksmarkens produktionsförmåga hotas bl.a. av tunga maskiner som packar marken och av markens minskade mullhalt. Jordens långsik-

tiga produktionsförmåga är i hög grad ett resultat av jordbrukarens åtgärder för att bevara och förbättra bördigheten. En bra markstruktur och en god mullhalt är tillsammans med ett välbalanserat näringstillstånd en förutsättning för bördighet och en rik förekomst av viktiga jordlevande organismer. Genom att bryta trenden av sjunkande mullhalt i jordbruksmarken, motverkar man dessutom ökningen av koldioxidhalten i atmosfären.

Jordbruksmarken kan förorenas genom nedfall från luften eller genom förorening i handelsgödsel eller förorenat avloppsslam. Vissa marker har dessutom naturligt högre halter tungmetaller. Tillståndet hos jordbruksmarken påverkar också den omgivande miljön. Genom ett välbalanserat näringsinnehåll och låg halt av föroreningar i jordbruksjorden kan omgivande land och vattenmiljöer skyddas mot övergödning och tillförsel av giftiga substanser.

#### *Miljöanpassat brukande och gynnande av biologisk mångfald*

Miljökvalitetsmålet innebär att odlingslandskapet brukas på sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras och den biologiska mångfalden gynnas. För att uppnå detta måste viktiga funktioner hos jordbrukslandskapets ekosystem upprätthållas. Dessa funktioner bidrar till vattenomsättningen, naturens förmåga att rena luft och vatten från föroreningar, mullhalt samt förmågan att ta upp och binda näringsämnen m.m. Förekomsten av våtmarker, vegetation i kanten av åkrar och kring diken samt ett varierat inslag av åker och betesmark är viktiga faktorer för att upprätthålla dessa funktioner. Ett variationsrikt odlingslandskap där en mångfald djur och växtarter kan fortleva, minskar sannolikt också risken för skadeangrepp på grödor genom en större förekomst av naturliga skadebekämpare. Behovet av kemiska bekämpningsmedel kan därmed minskas. Ett varierat och öppet odlingslandskap är också betydelsefullt och tilltalande för rekreation och friluftsliv.

Miljökvalitetsmålet innebär att den genetiska variationen hos domesticerade djur och växter, s.k. lantraser och lantsorter, bevaras. Dessa oftast lågproducerande och långsamt växande raser och sorter hotar idag att försvinna. Ofta har de under lång tid anpassats till livet i en viss miljö och t.ex. utvecklats mot olika miljöfaktorer. De bär därför på egenskaper och arvsanlag som är betydelsefulla för förädlingsarbete och jordbruk och bör därför bevaras.

Miljökvalitetsmålet anger också att främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte skall introduceras. För att undvika skador på den biologiska mångfalden och ekosystemen skall främmande arter och genetiskt modifierade organismer inte introduceras utan att en noggrann prövning av eventuella miljöeffekter gjorts.

#### *Bevara biologiska och kulturhistoriska värden*

En viktig innebörd hos miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* är att biologiska och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet som upp-

kommit genom lång, traditionsenlig skötsel bevaras eller förbättras. Med biologiska värden avses dels den mångfald av vilda organismer som lever i det odlade landskapet, dels de djur och växter som utgör grunden för livsmedelsproduktion (dvs. de arter, raser och sorter som hållits som husdjur eller odlats). Många av de vilda organismerna är direkt beroende av bevarade kulturmiljöer och människans brukande för att fortleva. Jordbrukslandskapets biologiska mångfald är därför också förknippat med vårt kulturarv.

Med odlingslandskapets kulturmiljövärden avses de historiska spår som finns i olika markslag, landskapselement och bebyggelse. De utgör en förutsättning för ett varierat landskap med en kulturell mångfald och särprägel samt utgör viktiga forskningskällor för kunskap om äldre tiders markanvändning och bebyggelse. Vidare är landskapselementen och markslagen ofta viktiga livsmiljöer för djur och växter som ofta är beroende av fortsatt hävd. Det gäller t.ex. traditionellt skötta slätterängar, småskaliga flikiga åkrar, naturbetesmarker, stenmurar, åkerholmar, brukningsvägar, öppna diken, odlingsrösen, ängslador samt by- och gårdsmiljöer med äldre produktionsbyggnader.

För att på landskapsnivå bevara den biologiska mångfalden i odlingslandskapet räcker det inte att välskötta markslag och landskapselement förekommer som spridda öar. De måste ingå som integrerade delar i aktivt jordbruk tillsammans med djurhållning och åkerbruk. Vid val av markanvändning och brukningsmetoder måste så långt möjligt hänsyn tas till kraven på en god miljö och långsiktig hushållning med naturresurserna samt kulturmiljövärdena. I många områden krävs åtgärder som bryter upp det storskaliga jordbrukets enheter och berikar kulturmiljöer. Det kan t.ex. innebära att plantera träd, skapa bredare åkerrenar och att återskapa eller anlägga våtmarker.

Miljökvalitetsmålet innebär att hotade arter och naturtyper i odlingslandskapet så långt möjligt skyddas och bevaras. Särskilda insatser krävs för att en rad rödlistade arter i jordbrukslandskapet skall kunna fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd (se fig. 13). De måste också få möjlighet att öka i antal och att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden. Dessa arter är ofta beroende av att speciella biotoper i jordbrukslandskapet skyddas och bevaras samt av åtgärder som hävd och slätter.

### Figur 13

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har tidigare ställt sig bakom ett miljömål för livsmedelspolitiken vilket är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnäringsläckage och användning av bekämpningsmedel. Det är viktigt att odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden bevaras. Ett rikt och varierat odlingslandskap är av central betydelse för flora, fauna och genetisk mångfald.

Jordbruket skall således beakta behovet av en god miljö och en långsiktig hushållning med naturresurserna (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:237, prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338 och prop. 1993/94:111 bet. 1993/94:JoU19, rskr. 1993/94:256). Regeringen anser att en ekologiskt hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion skall främjas genom att bevara och främja den bio-logiska mångfalden, bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap, minimera miljöbelastningen samt beakta behovet av en långsiktig hushållning med naturresurser (prop. 1997/98:142). Denna utgångspunkt bör även ligga till grund för agerandet inom den gemensamma jordbruks- och livsmedelspolitiken. Målet bör även fortsättningsvis ses som ett mål för jordbrukssektorn. Samtidigt omfattas målet i huvudsak av det nya miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Mål som behandlar bevarande av biologisk mångfald och värdefulla biotoper i odlingslandskapet och som tidigare behandlats av riksdagen är

- bevarandet av naturtyper så att de långsiktigt kan bibehållas i ekologisk stabilitet och med bevarande av artinnehåll (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:237),

- säkerställandet av den biologiska mångfalden (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338),

- fortsatt arbete inom fauna- och floravård genom rimliga krav på hänsyn och resursinsatser samt målen att "Representativa områden av alla förekommande naturtyper skall säkerställas" och "Skyddet av urskogar, våtmarker och vissa naturtyper i odlingslandskapet bör prioriteras" (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373). Dessa mål täcks av det föreliggande förslaget till miljökvalitetsmål.

Målet att varje land skall utveckla nationella strategier inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (prop. 1992/93:227, bet. 1993/94:JoU4, rskr. 1993/94:27) är för Sveriges del i huvudsak uppnått genom Naturvårdsverkets och sektorsmyndigheternas aktionsplaner.

I det livsmedelspolitiska beslutet år 1990 preciserade riksdagen inte miljömålet för odlingslandskapet närmare. Efter riksdagsbeslutet har dock förslag till miljömål för odlingslandskapet utvecklats av Naturvårdsverket och Jordbruksverket i aktionsprogrammet Ett miljöanpassat samhälle (Naturvårdsverkets rapport nr 4234). Mål för miljöåtgärder inom jordbruket har även formulerats inom miljöersättningsprogrammet. Dessa arbeten behöver kompletteras med mål för odlingslandskapets kulturvärden.

I regeringens proposition Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:48) anges att jordbruket måste vara såväl ekologiskt som ekonomiskt hållbart. Kriterierna för ett ekologiskt hållbart jordbruk bör vara att det är resursbevarande, miljöanpassat och etiskt godtagbart.

En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljökvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra.



Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Den ekologiskt odlade arealen bör uppgå till 10 % av den totala åkerarealen i Sverige till år 2000.*

Målet är antaget av riksdagen vid behandlingen av regeringens proposition Livsmedelspolitiken år 1994. Målet skall ligga fast.

– *Odlingslandskapets bevarandevärden tryggas och stärks genom att jordbruket successivt miljöanpassas. Detta innefattar bl.a.*

– *att jordbruksmarkens funktion som naturresurs för att tillhandahålla livsmedel och biologiska råvaror samt skapa förutsättningar för bevarande av natur- och kulturmiljövärden knutna till det öppna odlingslandskapet tillvaratas,*

– *att de för natur- och kulturmiljövärden värdefulla ängs- och hagmarkerna sköts på ett ändamålsenligt sätt,*

– *att odlingslandskap som torrlagts till följd av omfattande strukturrationalisering återfår ekologiska och hydrologiska funktioner genom att våtmarker och småvatten successivt anläggs samt*

– *att lämpliga förutsättningar skapas för att uppnå livskraftiga populationer av odlingslandskapets hotade arter, lantraser och lantsorter.*

Målet om jordbruksmarkens funktion i första strecksatsen föreslås även i regeringens proposition Riktlinjer för Sveriges arbete med EU:s politik på jordbruks- och livsmedelsområdet (prop. 1997/98:142). Övriga strecksatser har antagits genom riksdagens beslut om den övergripande inriktningen på Sveriges miljöersättningsprogram för jordbruket samt genom regeringens beslut om det detaljerade programmet, vilket godkänts av EG-kommissionen. Vissa formuleringssändringar har gjorts i delmålen. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

#### *Behov av nya delmål*

För miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* sammanfaller i huvudsak delmål med sektorsmål. För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser och preciseringar av arbetet inom en rad andra områden. Regeringen gör bedömningen att miljö kvalitetsmålet bör kompletteras med delmål avseende djurgrupper eller djurarter i odlingslandskapet som påtagligt minskat under de senaste 10–20 åren, bevarande av kulturvärden i odlingslandskapet och för bevarande och nyttjande av jordbruks genetiska resurser. Regeringen avser därför att ge Jordbruksverket i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket föreslå delmål för dessa djurgrupper eller djurarter med inriktning mot att populationerna skall bevaras eller stärkas jämfört med dagens situation. Regeringen avser vidare att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samråd med Jordbruksverket föreslå delmål för bevarande av kulturvärden i odlingslandskapet. En utredning om ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005 (dir. 1998:11) kommer att presenteras i juli 1999. Utredningen kommer att ge underlag för vidareutveckling av delmål inom området *Ett rikt odlingslandskap*.

Regeringen har givit Jordbruksverket i uppdrag att utveckla ett nytt delmål för ekologisk odling som sträcker sig bortom år 2000. Myndigheterna skall även se över behovet av ytterligare delmål. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen.

#### *Delmålet om ekologisk odling*

Den ekologiska produktionen bör ses som en del i en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk. Den ekologiska produktionen är en spjutspets i arbetet med att miljöanpassa jordbruket. Regeringens målsättning är att 10 % av landets åkerareal bör odlas ekologiskt år 2000. Målet har antagits av riksdagen vid behandlingen av propositionen om Livsmedelspolitiken (prop. 1993/94:157, bet. 1993/94:JoU22, rskr. 1993/94:272) och bör gälla tills vidare.

Ett nytt miljömål bör formuleras för tiden efter år 2000. Detta bör i större utsträckning spegla den ekologiska produktionens kvalitativa omfattning. Som tidigare påpekats har regeringen givit Jordbruksverket i uppdrag att föreslå ett nytt delmål för ekologisk odling som sträcker sig bortom år 2000.

#### *Delmål om bevarande av natur- och kulturvärden*

Riksdagen har ställt sig bakom en höjd ambitionsnivå avseende ett utökat miljöprogram i propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98JoU9, rskr. 1997/98:116). Angivna målsättningar inom ramen för miljöersättningsprogrammet för jordbruket gäller bl.a. hävd av ängsmarker samt att kvarvarande nyttjade betesmarker skall skötas på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och förstärks. De gäller också anläggning av våtmarker och småvatten i Götaland och Svealand samt bevarande av hotade lantraser och lantsorter.

Regeringen formulerar utifrån dessa målsättningar ett delmål för det fortsatta arbetet med miljöanpassning av jordbruket under *Ett rikt odlingslandskap*. Skälen för detta överensstämmer i huvudsak med vad regeringen anfört i propositionen Hållbart fiske och jordbruk.

Jordbruksmark är en livsnödvändig naturresurs som bör brukas så att ett långsiktigt nyttjande möjliggörs. Jordbruket skapar också grundförutsättningar för den biologiska mångfalden som gynnas av ett öppet och varierat landskap. Tillbakagången av ängsmarker har varit mycket kraftig under senare delen av 1800-talet och under hela 1900-talet. I dag återstår endast några promille av de arealer som har funnits. Dessa marker är av stor vikt för natur- och kulturmiljövården. Ambitionen enligt miljöersättningsprogrammet bör vara att arealen slåtteräng som hävdas med traditionella, naturvårdsanpassade metoder omfattar 5 000 ha.

Betesmarker och framför allt naturbetesmarkerna har stort värde för natur- och kulturmiljövården. För att förhindra fortsatt utarmning av den biologiska mångfalden bör enligt miljöersättningsprogrammet kvarvarande nyttjade betesmarker, ca 440 000 ha, skötas så att biologisk mång-

fald och kulturmiljövärden bevaras och förstärks. Det är speciellt viktigt att åtgärder inriktas mot de värdefullaste naturbetesmarkerna.

I vissa delar av landet, främst i södra Sveriges slättbygder, har våtmarkernas utbredning kraftigt minskat, i en del områden med upp till 90 %, under de två senaste århundradena. Våtmarkerna är betydelsefulla för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. De har också en kvävereducerande funktion. Inom ramen för jordbrukets miljöprogram är ambitionen att totalt 13 000 ha våtmarker och småvatten skall anläggas.

Odlingslandskapet bör brukas så att de växt- och djurarter som har anpassat sig till miljön ges förutsättningar att fortleva i livskraftiga bestånd. I odlingslandskapet finns för närvarande ett stort antal arter som är upptagna på Artdatabankens rödlistor. Regeringen anger därför som delmål att lämpliga förutsättningar skapas för hotade arter i jordbrukslandskapet så att långsiktigt livskraftiga populationer kan uppnås.

Delmålet är delvis en precisering avseende jordbrukslandskapet av den riktlinje om bevarande av naturligt förekommande arter (prop. 1990/91:90, sid. 35, bet. 1990/91:338) som riksdagen antagit. Målet bygger också på Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets aktionsplaner för biologisk mångfald (Naturvårdsverkets rapport 4463 och Jordbruksverket 1995-10-24).

För att uppnå delmålet krävs en anpassning av bruksmetoderna inom jordbruket samt reduktion av luft och vattenföroreningar. För ett fåtal arter krävs speciella åtgärdsprogram som finansieras genom Naturvårdsverkets ramanslag.

Det moderna och högproduktiva jordbruket har som en bieffekt fört med sig att de gamla lantsorterna av växter och husdjursraser i stor utsträckning försvunnit, då de inte längre ansetts lönsamma att odla eller föda upp. Det finns ett antal lokala husdjursraser vars långsiktiga överlevnad inte är säkrad. Jordbruksverket bedriver inom ramen för genomförandet av aktionsplanen för biologisk mångfald arbete för att förstärka lantrasernas bevarandestatus. Regeringens bedömning är vidare att bevarandestatusen bör stärkas för Sveriges lantraser och lantsorter. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till nationellt program för bevarande och långsiktigt nyttjande av växtgenetiska resurser för livsmedel och jordbruk.

### **Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet**

Jordbruksproduktionen är av stor betydelse för att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet. Många djur och växter är direkt beroende av kontinuerlig hävd av jordbruks- och betesmark för sin överlevnad. På motsvarande sätt är kulturvärden och kulturmiljöer beroende av skötsel och hävd för att på sikt kunna bestå. Riktade åtgärder inom jordbrukspolitiken som t.ex. köp av miljötjänster är därför viktigt för att kunna tillgodose jordbrukets miljömål.

Naturvårdsverket och Jordbruksverket har i sina respektive aktionsplaner för biologisk mångfald utvecklat behovet av att bevara olika typer av miljöer. I Naturvårdsverkets rapport ingår en nationell bevarandeplan, som tar upp 509 geografiska områden med särskilt värdefulla odlings-

landskap. Arealmässigt berör åtgärderna som föreslås främst ängsmark och naturbetesmarker samt olika landskapselement som exempelvis vägrenar, åkerholmar, alléer, stenmurar och småvatten. Dessa har betydelse både som skyddsvärda biotoper och genom sitt kulturhistoriska värde. Även vissa särpräglade jordbruksmiljöer såsom skärgårdsjordbruk, fjälllägenheter, fåbodar och finnboställen brukas i så liten utsträckning att de betraktas som särskilt värdefulla. Även dessa miljöer måste skötas genom t.ex. slåtter och bete utöver underhåll av byggnader och anläggningar. Via det svenska miljöersättningsprogrammet för jordbruket kan lantbrukare få ersättning för hävd av ängs- och hagmarker liksom även för vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefulla odlingsspår i markerna s.k. landskapselement. Regionala särdrag som bidrar till den kulturella identiteten är ofta starkt knutna till odlingslandskapet.

Ett nytt bekämpningsmedelsprogram för perioden 1997–2001 har behandlats av riksdagen (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116). Enligt programmet skall hälso- och miljöriskerna vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen fortsätta att minska. Detta skall uppnås genom ett brett spektrum av åtgärder samt genom att riskerna i högre utsträckning än tidigare kartläggs och kvantifieras. Både ökad ekologisk odling och åtgärder inom det konventionella jordbruket kommer att behövas för att minska bekämpningsmedelsanvändningen.

Viktiga framtidsfrågor för ett hållbart jordbruk är att sluta kretsloppen för näringsämnen och organiskt material liksom att effektivisera material- och energianvändning. Frågor kring balans av näringsämnen tas upp även under målet *Ingen övergödning* (avsnitt 4.2.6) medan kretslopp och resurseffektivitet behandlas i kapitel 5.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå målet om *Ett rikt odlingslandskap* skall Sverige agera kraftfullt internationellt:

- Delta i reformering av EU:s jordbrukspolitik (CAP) bl.a. i syfte att stärka miljöanpassningen av jordbruket.
- Delta i Baltic 21, ett samarbete mellan elva länder om en Agenda 21 för Östersjöregionen, där jordbruk är ett av de sju prioriterade områdena.
- Delta i EU:s arbete med Natura 2000.
- Delta i det omfattande arbete som pågår inom ramen för konventionen om biologisk mångfald med att bl.a. ta fram strategier och påföljande aktionsplaner för jordbruket och andra näringar.
- Delta i det arbete som sker inom FAO, framför allt avseende växtgenetiska frågor och livsmedelssäkerhet.

**Regeringens förslag:** Fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar (miljökvalitetsmål 10).

Miljökvalitetsmålet innebär bl.a.:

- Fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden bibehålls.
- Fjällens biologiska mångfald bevaras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.
- Kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, bevaras och utvecklas.
- Rennäring, turism, jakt, fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggelse och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv.
- Låg bullernivå eftersträvas.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* bör kompletteras med delmål avseende hotade arter i fjällmiljön samt trafik med motordrivna fordon i terräng och flyg. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Naturvårdsverkets förslag omfattar inte i samma utsträckning frågor om hållbart nyttjande av fjällen.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Jordbruksverket* och *Naturskyddsföreningen*, påpekar att fjällen också bör betraktas som kulturbygd och att rennäringens betydelse för denna inte får underskattas. Flera förslag till omformuleringar av målet lämnas. Några remissinstanser vill ha ett gemensamt mål för fjäll- och skärgårdsmiljöerna som båda är föremål för särskilt skydd enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat bl.a. två övergripande mål för ekologiskt hållbar utveckling, nämligen *Skyddet av miljön* och *En hållbar försörjning*. För att dessa mål skall uppnås i fjällvärlden föreslår regeringen miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* enligt följande: Fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Fjällen tillhör Sveriges och Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga natur- och upplevelsevärden, även sett i ett internationellt perspektiv. Människor har levt i fjällmiljön under flera tusen år och fjällen har därför betydande kulturmiljövärden. Ekosystemen innehåller re-

lativt få arter och klimatet karaktäriseras av kalla vintrar och korta somrar. Produktionsförmågan är i allmänhet låg i både mark- och vattenekosystemen och känsligheten för yttre störningar är ofta stor. I princip brukas hela fjällområdet av rennäringen. Fjällområdet är samtidigt attraktivt för rekreation och friluftsliv i olika former. Under senare år har påverkan från bl.a. rennäringen och terrängkörningen ökat i omfattning. Miljökvaliteten har successivt försämrats sett över en längre period och vissa områden i fjällen uppvisar långt gångna skador. Buller från trafik med terrängskotrar och flyg har också ökat markant och områden med en låg bullernivå har därför blivit en allt mer knapp naturresurs.

#### *Bevara fjällen som betespräglad storslaget landskap*

Miljö kvalitetsmålet innebär att fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden skall bibehållas. Denna karaktär är till stor del ett resultat av den renskötsel som sedan lång tid har bedrivits i fjällvärlden. En viktig förutsättning för att landskapet skall kunna bevaras är en livskraftig rennäring som bedrivs på ett långsiktigt hållbart sätt.

Fjällområdets största värde för friluftslivet är att det ger förutsättningar för upplevelser som är mer eller mindre beroende av orörd natur, stillhet, tystnad och avskildhet. Sådana upplevelser kan påverkas negativt av buller, slitage, ökat betetryck och olika slag av exploatering.

Mark och vegetation i fjällen är särskilt känsliga för slitage. Mark- och vegetationsskador av terrängkörning finns i hela fjällområdet. Påtagliga effekter uppstår när motorcykel används i samband med renskötsel. Effekterna på marken från renarnas bete och tramp ger i allmänhet inte upphov till markskador. Stora minskningar av lavtäcket har dock observerats lokalt på grund av intensivt bedriven renskötsel. Fjällmiljön är också känslig för störningar i form av luftföroreningar. Nedfallet av försurande ämnen är ett hot mot vegetationen i fjällen. Dålig buffringsförmåga i marken, hårt klimat och låg biologisk produktion bidrar till att fjälllandskapet är extra känsligt för försurning. Det främsta hotet mot kulturlämningar är markslitage och bristande underhåll av byggnader och anläggningar.

#### *Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden*

Miljö kvalitetsmålet innebär att fjällens biologiska mångfald skall bevaras. Ett avgränsat område i fjällen kan vara relativt artfattigt. Stora nivåskillnader, varierande geologi och betydande skillnader i klimatet mellan närliggande områden skapar dock förutsättningar för en stor variation av miljöer som sammantaget ger fjällvärlden en stor biologisk mångfald. I fjällvärlden finns många växter och djur som är anpassade till dessa miljöer och som inte finns i andra delar av landet. Andra arter förekommer endast i fjällmiljön på grund av att de har trängts undan från andra områden. Många av dessa arter är inte bara sällsynta i Sverige utan även i andra länder och har därför ett stort bevarandevärde även i ett europeiskt

perspektiv. De i fjällvärlden naturligt förekommande arterna skall därför bevaras.

Målet innebär vidare att främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte skall introduceras. För att undvika skador på den biologiska mångfalden och ekosystemen i fjällvärlden skall främmande arter och genetiskt modifierade organismer inte introduceras utan att en noggrann prövning av eventuella miljöeffekter har gjorts.

Målet innebär också att kulturmiljövärden, särskilt det samiska kulturarvet, skall bevaras och utvecklas. Fjällen rymmer kulturlämningar från stenålder till modern tid, t.ex. stenåldersboplatser, samiska kulturlämningar, fäbodrar och fjällägenheter. För närvarande pågår fornminnesinventeringar i fjällen i syfte att förbättra kunskapsunderlaget. Fornminnen och andra kulturlämningar är liksom mark och vegetation känsliga för slitage.

### *Hänsynfullt nyttjande och frihet från buller*

Rennäringen är av väsentlig betydelse för fjällandskapet som kulturbygd. Regeringen har i målformuleringen uttryckt detta som att verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till vissa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Rennäring, turism, jakt, fiske och annat nyttjande av fjällen skall bedrivas med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv. Detsamma gäller även för olika typer av åtgärder, t.ex. bebyggelse, mineralprospektering och lokalisering av vindkraftverk.

Jakt och fiske måste bedrivas på ett sätt som är anpassat till fjällens klimat samt ekologiska förhållanden för att bidra till bevarande och ut hålligt nyttjande av den biologiska mångfalden. Nyttjandet måste också beakta de varierande förhållandena i fjällvärlden.

Regeringen betonar att låg bullernivå skall eftersträvas i fjällen. Fjällens orörda natur och stora värden för naturupplevelser och rekreation gör detta särskilt angeläget. I syfte att garantera stora sammanhängande fjällområden med låg bullernivå har regeringen med stöd av terrängkörningslagen (1975:1313) inrättat flera regleringsområden med skärpta restriktioner mot trafik med motordrivna fordon. Det är också viktigt att trafiken i övrigt med terrängmotorfordon och luftfartyg miljöanpassas.

### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har beslutat att avsätta vissa områden i fjällen som nationalparker. Riksdagen har också beslutat att fjällvärlden utgör område av riksintresse enligt naturresurslagen med hänsyn till områdets natur- och kulturvärden.

I propositionen Hållbar utveckling i landets fjällområden (prop. 1995/96:226) redovisade regeringen ett samlat förslag till åtgärder i syfte att främja en hållbar utveckling i fjällen. Riksdagen beslutade år 1996 om ett antal åtgärder i anledning av propositionen (bet. 1996/97:JoU5, rskr. 1996/97:63).

Åtgärderna syftar till att stärka skyddet av fjällen, särskilt inom de s.k. obrutna fjällområdena, genom åtgärder som planering, miljöanpassning av terrängkörning, rennäring, flyg, mineralutvinning och turism. I rennärlagen (1971:437) infördes miljömål som innebär att rennäringen skall bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls och i terrängkörningslagen infördes skärpta regler för terrängkörning. I körkortslagen (1977:477) infördes behörighetskrav för rätt att framföra terrängskoter. Regeringen har också infört bestämmelser om anmälningsplikt enligt 20 § naturvårdslagen (1964:822) för mineralprospektering i de s.k. obrutna fjällområdena, för allmän skoterled eller annan anläggning för skotertrafik samt för anordnande av renstängsel eller annan fast anläggning för rennäringen.

Regeringen har efter samråd med berörda länsstyrelser och kommuner inrättat ytterligare regleringsområden med skärpta restriktioner för trafik med motordrivna fordon i terrängen. Vidare har en klassificering gjorts av dessa regleringsområden med hänsyn till deras kvaliteter. Även kommunerna har getts möjlighet att inrätta regleringsområden. Statsbidrag har införts för anläggande av skoterleder m.m. i syfte att minska störningarna från terrängtrafiken. En generell hastighetsgräns om 70 km/tim har införts för terrängskotrar.

I syfte att främja en hållbar utveckling i fjällen har en särskild fjälldellegation inrättats för regionalt samarbete mellan berörda län. Vid Länsstyrelsen i Norrbottens län finns dessutom ett s.k. fjällråd som arbetar med motsvarande frågor inom länet. Vidare har Turist-delegationen getts ett tydligt sektorsansvar för miljön så att turismen utvecklas på ett hållbart sätt.

En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra. Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet.

*– Hotade arter skall ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler i sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.*

Delmålet har tidigare antagits av riksdagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Skillnaderna i formulering innebär ingen ändring i sak av riksdagsbeslutet utan är endast en precisering med avseende på de arter som är upptagna på Artdatabankens rödlistor. Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

*– Trafiken med motordrivna fordon och flyg i fjällen bör bedrivas så att buller, luftföroreningar och andra störningar minimeras. Barmarkskörningens skador på marken bör vara försumbara och miljökrav för terrängskotrar bör införas.*

Delmålet bygger på bedömningar och förslag till åtgärder som uttalats i propositionen Hållbar utveckling i landets fjällområden (prop. 1995/96:226, bet. 1996/97:JoU5, rskr. 1996/97:63).



För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål. Exempel på utgångspunkter är:

– *Fisket i sjöar och vattendrag i fjällområdet bör bedrivas på sådant sätt att lokala bestånd av fisk kan svara för reproduktion och återväxt.*

Förslaget kommer från propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2) samt från Fiskeriverkets aktionsplan för biologisk mångfald (rapport 950908).

Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket att i samverkan formulera ytterligare delmål för skydd av natur- och kulturmiljövärden. En viktig utgångspunkt för detta arbete bör bli det program för bevarande av samiska natur- och kulturmiljövärden som inom ramen för miljöersättningsprogrammet skall upprättas till år 1999. Ett viktigt underlag utgör också den pågående utvärdering av möjligheterna att inkludera rennäringens markanvändning och miljöpåverkan i miljöprogrammet för jordbruket vilken skall vara klar senast den 30 juni 1999.

Vidare avser regeringen att uppdra åt berörda länsstyrelser att inom ramen för arbetet med bl.a. renbetesinventeringen utveckla regionala mål för lavtäckets täckningsgrad.

Myndigheterna skall även se över behovet av ytterligare nya delmål. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen.

#### *Delmålet om skydd av hotade arter*

I propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) slogs fast att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Fjällen bör nyttjas så att de naturligt förekommande växt- och djurarterna kan fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. I fjällmiljön finns flera hotade arter som tidigare funnits även i andra områden i större eller mindre omfattning (jfr fig. 14). Regeringen anger ett delmål som innebär att dessa arter bör ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler i sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras.

Delmålet är en precisering av det ovan nämnda riksdagsbehandlade målet. Det bygger också på förslag i Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets aktionsplaner för biologisk mångfald (Naturvårdsverkets rapport 4463 och Jordbruksverkets rapport 1995-10-24).

#### Fig. 14

Figuren finns endast i den tryckta versionen

Trafiken med terrängmotorfordon, som i vissa fjällområden är omfattande, medför störningar i form av buller, luftföroreningar samt skador på mark och vegetation. Även flygtrafiken medför bullerstörningar i fjällen. Regeringens bedömning är därför att störningarna från terrängmotorfordon och flyg bör begränsas i syfte att upprätthålla ostördhet i värdefulla fjällområden samt att begränsa effekterna av luftföroreningar och mekanisk påverkan i den känsliga miljön. Barmarkskörningens skador på marken bör vara försumbara och miljökrav på terrängskotrar bör införas.

Delmålet bygger på bedömningar och förslag till åtgärder som uttalats i proposition 1995/96:226 Hållbar utveckling i landets fjällområden. Vegetationsskador tas upp i Naturvårdsverkets rapport Barmarkskörning på kalfjäll (rapport 4845). Förslag till avgaskrav för terrängskotrar har överlämnats till EG-kommissionen år 1996 och regler om sådana krav kommer att införas år 1999.

### **Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet**

En hållbar utveckling i fjällen bör ses i ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv. De som bor i fjällregionen måste ges möjligheter till arbete, utbildning, trygghet och livskvalitet inom ramen för vad naturen tål. Utvecklingen i fjällområdet måste ske i samklang med den samiska befolkningens kultur samt rennäringens behov att utvecklas i ett modernt samhälle. Rennäringen måste samtidigt bedrivas i sådana former att naturen och kulturmiljön inte tar skada.

Många områden i fjällen är skyddade enligt naturvårdslagen som nationalparker eller naturreservat. Vidare är ett vidsträckt område i Norrbotten – Lapplands världsarvsområde – skyddat med stöd av Sveriges åtaganden enligt UNESCO:s konvention om skydd för världens kultur- och naturarv.

Sverige har till EG-kommissionen anmält områden som bör ingå i Natura 2000, det sammanhängande europeiska ekologiska nät som skall skapas enligt EG:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG). I Natura 2000 ingår även de områden som anmälts till kommissionen enligt fågeldirektivet (79/409/EEG). Flera av dessa objekt är nationalparker och naturreservat i fjällområdet.

Skyddet av värdefulla områden i fjällen skulle ytterligare stärkas genom att bl.a. fler nationalparker och naturreservat avsätts. Nationalparker avsätts efter beslut av riksdagen och naturreservat inrättas av länsstyrelserna. Naturvårdsverket presenterade år 1989 en nationalparksplan i vilken bl.a. redovisas principer för urvalet av områden lämpliga som nationalparker. I planen lämnas förslag till såväl nya nationalparker som förändringar av befintliga nationalparker. I planen redovisas förslag till sju nya nationalparker i fjällen. Naturvårdsverket har aviserat att nationalparksplanen bör revideras och att reservatsbildningen i samband därmed ses över. Det är också angeläget att exploateringsåtgärder i fjällen, t.ex. vägbyggen, vindkraftprojekt och skidsportanläggningar, inte begränsar möjligheten att behålla stora sammanhängande orörda områden.

Olika typer av planeringsinsatser kommer att ha stor betydelse för att angivna miljökvalitetsmål för fjällen skall kunna nås. Den kommunala översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (1987:10) har stor betydelse i arbetet med att nå en hållbar utveckling i fjällen. En utvecklad kommunal översiktsplanering ger med stöd av naturresurslagens hushållningsbestämmelser verkningsfulla medel för kommunerna att behandla bl.a. frågor om en hållbar utveckling i fjällen. Regionala och lokala åtgärder för att uppfylla miljökvalitetsmålet bör utformas mot bakgrund av en helhetsbild av miljö- och hushållningsproblemen i regionen och den i kommunernas planering avsedda mark- och vattenanvändningen. De berörda länsstyrelserna har, bl.a. genom sina uppdrag om hållbar utveckling i landets fjällområden, en viktig roll i arbetet med att skapa en sådan helhetsbild vilken lämpligen bör utvecklas i samarbete mellan länsstyrelser och kommuner. Fjälldelegationens arbete bör också kunna bidra med ett värdefullt underlag för utveckling av regionala miljö- och hushållningsprogram i de berörda länen och för kommunernas översiktsplaner.

Berörda länsstyrelser skall vidare, i samråd med berörda samebyar, upprätta åtgärdsprogram för överbetade områden i fjällen. Åtgärdsprogrammen skall redovisas till Jordbruksverket senast i december 1999. Jordbruksverket arbetar samtidigt med att utveckla en ny metod för renbetesinventeringar. En sådan metod bedöms föreligga hösten 1998.

Regeringen har i fråga om terrängkörning gett berörda länsstyrelser i uppdrag att årligen följa upp regleringen av terrängkörning i fjällen. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att göra en samlad utvärdering av arbetet med regleringen av färdsele med fordon i terrängen. Vidare pågår ett arbete med att komplettera gällande behörighetskrav för förare av terrängskoter med en särskild förarlicens.

I syfte att begränsa skadorna av barmarkskörning på den känsliga marken i fjällområdet har Naturvårdsverket utrett frågor om högsta marktryck m.m. för sådana terrängfordon (Naturvårdsverkets rapport 4845). Efter remissbehandling avser regeringen ta ställning till åtgärder med anledning av verkets förslag.

Regeringen avser som nämnts att under år 1999 införa regler om avgaskrav för terrängskotrar. Arbetet pågår för närvarande med att koordinera de aktuella gränsvärdena genom lämplig testmetod.

Flygtrafiken utgör en av bullerkällorna i fjällen. Vad gäller flygets inverkan avser regeringen att ge Luftfartsverket i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter göra en översyn av restriktioner beträffande överflygning av känsliga fjällområden liksom landning med luftfartyg i dessa områden.

Fjällen karaktäriseras av sin ostördhet och sina mycket höga upplevelsevärden och stora natur- och kulturmiljövärden. Samtidigt som dessa värden utgör viktiga förutsättningar för turismen kan de påverkas negativt av en alltför hög belastning. Turismens utveckling i fjällen måste därför vara anpassad till vad olika områden tål, och en avvägning bör göras mellan olika aktiviteter, bl.a. så att markslitage eller störningar på växter och djurliv undviks. Utvecklingen av en ekologiskt hållbar turism bör främjas, bl.a. genom åtgärder för kanalisering och styrning av turismen så att belastningen på fjällmiljön inte ökar.

Rovdjurens antal och utbredning har under åren genomgått stora och snabba förändringar. Samtliga stora rovdjursarter ökar numera i landet. Med växande rovdjursstammar följer ökade skador på tamdjur. Mot bakgrund av bl.a. de senaste årens utveckling av rovdjursstammarna har regeringen i överensstämmelse med riksdagens begäran tillsatt en utredning (dir. 1998:6) med uppgift att utarbeta ett förslag till en sammanhållen rovdjurspolitik som gör det möjligt att anlägga en helhetssyn på biologiska, jaktliga och näringsmässiga frågor. Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast år 1999.

#### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* skall Sverige aktivt agera internationellt:

- Arbeta inom ramen för Konventionen mellan Sverige och Norge om renbetning från år 1972. Konventionen gäller t.o.m. den 30 april 2002.
- Arbeta inom ramen för Konventionen om biologisk mångfald, om hotade djur och växter i Europa samt om skydd av flyttande vilda djur.
- Delta i arbete inom FAO om hållbar utveckling i bergsområden (Sustainability in Mountain Areas).

#### **4.2.11 God bebyggd miljö**

**Regeringens förslag:** Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas (miljö kvalitetsmål 11).

Miljö kvalitetsmålet innebär:

- Den bebyggda miljön ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att alla människor ges möjlighet till ett rikt och utvecklande liv och så att omfattningen av människors dagliga transporter kan minskas.
- Det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden värnas och utvecklas.
- Natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek, rekreation, lokal odling samt ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses.
- Den biologiska mångfalden bevaras och utvecklas.
- Transporter och transportanläggningar lokaliseras och utformas så att skadliga intrång i stads- eller naturmiljön begränsas och så att de inte utgör hälso- eller säkerhetsrisker eller i övrigt är störande för miljön.
- Miljöanpassade kollektivtrafiksystem av god kvalitet finns tillgängliga och förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda.

– Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.

– Mark- och vattenområden är fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroreningar.

– Användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt och främst förnybara energikällor används.

– Naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet.

– Naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet bevaras.

– Den totala mängden avfall och avfallets farlighet minskar.

– Avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan staden och dess omgivning.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* bör kompletteras med delmål avseende trafikbuller, grönområden, kulturhistoriska värden, avfall och naturgrus. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag. I regeringens förslag läggs dock större vikt vid en positiv livsmiljö, kretslopp och effektivt resursutnyttjande, miljöanpassade transportsystem samt bevarande av biologisk mångfald.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser, exempelvis *Örebro kommun*, vill bredda miljökvalitetsmålet, medan andra, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län*, förespråkar en uppstramning som bl.a. innebär att kulturmiljön inte behandlas i detta sammanhang. *Boverket* föreslår att målet delas upp i två delar, god livsmiljö i staden och på landet, respektive miljöanpassade städer och bebyggelse. En del remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, vill se en tydligare koppling till skyddet av människors hälsa. *Stockholms läns landsting* och *Kalmar kommun*, med flera remissinstanser efterlyser även kvantifierade mål för reducering av buller. Några instanser framhåller samtidigt att det är svårt och kostsamt att minska bullerstörningarna nämnvärt och att detta kräver utveckling av ny teknik. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Boverket*, saknar mål angående olycksrisker, markföroreningar och människors engagemang i utformningen av tätorterna. Många förslag framförs till preciseringar och kompletteringar av de målaspekter som rör grönområden och biologisk mångfald.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen har uttalat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet, *Skyddet av miljön*, *Hållbar försörjning* och *Effektiv användning*. För att dessa mål skall uppnås föreslår regeringen miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Målet är att städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar

skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas.

Miljökvalitetsmålet är av central betydelse för samhällsplaneringen och förutsätter samordning mellan olika samhällssektorer och samverkan mellan berörda aktörer. Vissa delar av målet är beroende av nationella beslut och program som t.ex. åtgärder mot luftföroreningar. Regeringen bedömer att målet i huvudsak kan uppnås inom en generation. Detta gäller för luftföroreningar och andra hot mot människans hälsa. De delar av målet som avser utbudet av bostäder, arbetsplatser, service och rekreativsmöjligheter i den bebyggda miljön liksom en minskad omfattning av människors dagliga transporter kan ta längre tid att förverkliga.

#### *Livskvalitet samt kulturella och estetiska värden*

Miljökvalitetsmålet innebär att den bebyggda miljön ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat och för alla tillgängligt utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att alla människor ges möjlighet till ett rikt och utvecklande liv. Vårt sätt att bygga hus, vägar och andra anläggningar och vårt sätt att organisera markanvändningen bör påverka människors livsmiljö och hälsa samt natur- och kulturmiljön positivt och leda till att den bebyggda miljön kan tillgodose människors olika behov. Såväl lokaliseringen och utformningen som användningen av bebyggelse och infrastruktur skall medverka till att bebyggelsen blir sammanhållen och att olika funktioner blandas.

En innebörd av det föreslagna miljökvalitetsmålet är att det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap med särskilda värden skall bevaras och utvecklas. Detta kulturarv berikar livsmiljön, ger kunskaper om vår kulturs utveckling och stärker ortens och dess invånares identitet. Det är därför viktigt att detta arv bevaras och att bebyggelsemiljöns kontinuitet inte bryts.

#### *Bevarande av natur- och grönområden samt biologisk mångfald*

I miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* ingår att natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek och rekreation, lokal odling och ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses. Närheten till parker och naturområden är av stor betydelse för livskvaliteten i städer och tätorter. Parker och naturområden bidrar till förbättring av luftkvalitet och lokalklimat och de har även betydelse för reningen av förorenat ytvatten. De bör därför skyddas och vårdas samtidigt som möjligheten att skapa nya attraktiva områden bör tas till vara.

Målet innebär också att den biologiska mångfalden och det kulturhistoriska arvet som är knutet till parker och naturområden bevaras och utvecklas. Den biologiska mångfalden av såväl växter som djur i tätortsområden är ofta förvånansvärt rik. Art- och individrikedom påverkas dock i hög grad om grönområdena minskar i yta och om de ekologiska samban-

den mellan dessa områden bryts. Det är därför angeläget att grönområden värnas i sin helhet samt att sammanhängande natur- och grönområden liksom spridningskorridorer mellan områdena skyddas.

#### *Minskat transportbehov och miljöanpassade resor*

Transporter är av grundläggande betydelse för samhällets funktion och utveckling. Trafiken är samtidigt en av de främsta orsakerna till många av dagens miljöproblem i den bebyggda miljön. Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att transporter och transportanläggningar lokaliserar och utformas så att de inte utgör hälso- och säkerhetsrisker eller i övrigt är störande för miljön och så att skadliga intrång i stads- eller naturmiljön begränsas. Transporterna dominerar i dag våra städer och tätorter. Trafikens miljöproblem som luftföroreningar, buller, intrång, hindrande barriärer och otrivsel är därför angelägna att komma till rätta med.

Större transportanläggningar kan i många fall fungera som barriärer som hindrar människors förflyttning till fots och med cykel i den bebyggda miljön samt försämrar spridningsmöjligheterna för växter och djur. Denna barriäreffekt varierar bl.a. med trafikflödets omfattning och hastighet. Ny- och ombyggnad av trafikplaneringar kan innebära intrång i bebyggelsemiljöer genom att byggnader rivs, människor tvingas flytta och kulturmiljöer försvinner. Intrång i naturmiljön i tätorternas närhet kan få till följd att naturvärden och ekologiskt viktiga miljöer förstörs, att värdefull jordbruksmark och skogsmark tas i anspråk samt att natur- och rekreationsområden utsätts för buller. Det är därför önskvärt att behovet av transporter i städer och tätorter minimeras samt att den faktiska hastigheten begränsas till 30 km/tim bl.a. på platser där biltrafik blandas med gång- och cykeltrafik. Därigenom kan behovet av ytterligare transportanläggningar begränsas, intrång i värdefull stadsmiljö undvikas samt gåendes och cyklisters krav på tillgänglighet och säkerhet tillgodoses.

Målformuleringen anger att miljöanpassade kollektivtrafiksystem med god kvalitet skall finnas tillgängliga och förutsättningarna för gång- och cykeltrafik skall vara goda. Det är i tätorterna och deras närområden som det finns störst möjlighet att komma till rätta med trafikens samlade miljöproblem. Med ordentliga satsningar på miljöanpassade transport-system för kollektivtrafik med god tillgänglighet minskar behovet av bilresande och därmed de miljöproblem som är förknippade med bilismen. Bekväma och säkra gång- och cykelförbindelser är också betydelsefulla för att persontransporterna i tätorterna skall vara långsiktigt hållbara.

#### *Skydd mot hälsorisker*

En viktig innebörd av miljökvalitetsmålet är att människor inte skall utsättas för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker. Detta överensstämmer med synpunkter från flera remissinstanser som efterfrågar en koppling till skyddet av människors hälsa. Vägtrafiken är den största källan till luftföroreningar i tätorter. Andra källor är uppvärmning och olika till-

verkningsprocesser. Luftföroeningarna från vägtrafiken innehåller många ämnen som skadar människors hälsa och välbefinnande, bebyggelse och kulturhistoriska minnesmärken samt den regionala och globala miljön.

Kvävedioxid är ett av de allvarligaste hoten mot vår hälsa i trafikbelastade miljöer. Astmatiker och barn är särskilt känsliga och kan påverkas akut vid halter på 200–500 mg kvävedioxid per m<sup>3</sup>. Gränsvärdet är 100 mg per m<sup>3</sup> och uppskattningsvis en miljon människor i Sverige utsätts för koncentrationer av kvävedioxid som överstiger gränsvärdet. Partiklar från vägtrafikens utsläpp i stadsluften kan orsaka akuta luftvägsproblem hos personer med astma. Trafiken samt lokal förbränning av fasta bränslen är dominerande källor till luftutsläpp av cancerframkallande ämnen (se vidare avsnitt 4.2.1 Frisk luft).

Tätorternas luftföroeningar har dock minskat vad gäller svaveldioxid och sot. Även halterna av kväveoxider och flyktiga organiska ämnen har minskat, dock inte i tillräcklig grad. Problemen kvarstår beträffande marknära ozon, vissa kolväten och partiklar. Beslutade åtgärder angående utsläpp från fordon och miljöklassning av bränslen kommer på sikt att minska de lokala hälsoproblem som orsakas av luftutsläpp från vägtrafiken. Utsläppen från småskalig vedeldning kan innebära problem med sot och kolväten. Vedeldningens miljöproblem kan dock minskas kraftigt genom användning av miljöanpassade pannor i kombination med akkumulatortankar.

Buller kan ge hörselskador men även annan hälsopåverkan som sömnrörningar, huvudvärk, yrsel och ökad produktion av stress-hormoner. Buller kan också göra det svårt att uppfatta samtal och medföra obehag och vantrivsel. Boende vid hårt trafikerade gator och trafikleder är särskilt utsatta för bullerstörningar. Trafiken ger också bullerstörningar i natur- och rekreationsområden, inte minst i närheten av större städer där behovet av tysta områden är särskilt stort. Med åtgärder för trafikminskningar i svårt bullerstörda områden samt med bullerskydd och förbättrad ljudisolering finns goda förutsättningar att minska bullerstörningarna.

Förhållandevis många bostäder i Sverige har höga radonhalter på grund av att radongas från mark eller vatten tränger in i bostäderna. Vissa äldre bostäder är även byggda med olämpliga byggnadsmaterial som kan medföra höga radonhalter. Långvarig exponering för höga radonhalter i dessa sammanhang leder till ökad risk för lungcancer.

#### *Föroenade mark- och vattenområden*

Miljö kvalitetsmålet fastslår att mark- och vattenområden skall vara fria från gifter, skadliga ämnen och andra föroeningar. Föroenade markområden kan utgöra en hälsorisk t.ex. genom att barn får i sig gifter om de stoppar jord och grus i munnen, genom att människor äter växter från föroenade områden eller genom läckage till dricksvatten. Föroenad mark kan också vara svår att utnyttja för byggande om den inte saneras och efterbehandlas. Människor skall kunna använda växter och animalieprodukter som föda samt kunna nyttja grundvattnet utan risk för hälsan. Direktkontakt med jord, damm eller gaser får inte innebära risk för förgiftning och inte heller ge besvär såsom kortvariga hudutslag. Med åtgär-



### *Hushållning med energi, naturgrus och andra resurser*

Regeringens förslag till miljökvalitetsmål syftar till att användningen av energi, vatten och andra naturresurser skall ske på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt och att främst förnybara energikällor skall användas. Städer har särskilda förutsättningar för resurshushållning och långsiktiga investeringar i effektiva system för hantering av energi, vatten, avlopp och avfall. En stor del av städernas energianvändning gäller transporter, industriproduktion samt uppvärmning av hushåll och kontor. Mellan åren 1970 och 1990 har energi-användningen inom transportområdet ökat med ca 50 %. Genom ökad energihushållning och användning av förnybara energikällor kan riskerna för klimatförändringar, luftföroreningar och andra hot mot miljö och människors hälsa minskas.

I miljökvalitetsmålet anges att naturgrus skall nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet. Eftersom tillgången är begränsad är det angeläget att naturgrus endast används för de ändamål som det oundgängligen behövs för. Ett överuttag av naturgrus leder till en framtida bristsituation och svårigheter för kommande generationer att tillgodose sina behov.

Målet innebär även att naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet skall bevaras. Inom vissa områden i landet är försörjningen med dricksvatten nästan uteslutande beroende av naturgrusförekomsterna vilket innebär att utvinningen av naturgrus måste upphöra helt.

Att naturgrusuttaget begränsas har också stor betydelse för bevarandet av de rullstensåsar från vilka naturgrus till största del tas ut. Rullstensåsarna har en viktig funktion som ytvattenrenare och är även genom sina natur- och kulturvärden värdefulla inslag i landskapet.

### Fig 15

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Kretsloppsanpassad avfallshantering*

Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innefattar även frågor om avfall och kretslopp. Den totala mängden avfall liksom avfallets farlighet skall minska. Avfall och restprodukter skall sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan staden och dess omgivning.

Den stora mängden avfall i städer och tätorter är i sig ett stort problem. Samtidigt finns här goda möjligheter att utveckla effektiva system för återvinning och avfallshantering. En stad är beroende av sitt omland för sin försörjning av vatten m.m. och för avsättning av restprodukter. Av-

fallsprodukter måste i högre grad kunna återföras och återvinnas i slutna kretslopp. Detta kräver bättre sortering, rening från miljögifter samt uppmärksamhet på hygieniska aspekter (se vidare kapitel 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle).

### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har med anledning av propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174) tagit ställning till enhetliga riktvärden för trafikbuller och till genomförandet av åtgärdsprogram för att minska bullerstörningarna. Regeringen anser att de beslutade riktvärdena bör ses som långsiktiga mål. I en första etapp bör åtgärdsprogrammen omfatta minst de fastigheter som exponeras för buller motsvarande vissa i propositionen angivna nivåer och däröver. Den första etappen av åtgärdsprogrammet är under genomförande. Arbetet skall därefter fortsätta med en andra etapp. Försvarsmakten, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och länsstyrelserna har regeringens uppdrag att analysera och senast den 1 september 1998 redovisa ytterligare åtgärder mot buller som kan genomföras under perioden 1998-2007 i avsikt att påskynda uppfyllandet av riktvärdena. Boverket har nyligen fått i uppdrag att utarbeta underlag för tillämpning av riktvärden för bl.a. trafikbuller vid planläggning och byggande.

Riksdagen beslutade i december 1994 om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. genom att införa ett särskilt skydd för nationalstadsparker i en ny 7 § i lagens tredje kapitel (prop. 1994/95:3, bet. 1994/95:BoU6, rskr. 1994/95:52). Genom lagändringen inrättades området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården som landets första nationalstadspark. I propositionen gjordes den bedömningen att ytterligare något eller några områden i landets tätortsregioner kan behöva motsvarande skydd.

I maj 1995 tillkallade regeringen en särskild utredare (dir. 1995:82) med uppdrag att utreda behovet av att inrätta ytterligare nationalstadsparker och att lämna förslag till områden som kan vara aktuella för ett sådant skydd. Utredaren lämnade år 1996 betänkandet Nationalstadsparker (SOU 1996:38). Utredaren visade att det i många av våra svenska städer finns centrala park-, natur- och rekreationsområden bevarade som inte bara har stora natur- och kulturvärden utan som också ger möjlighet att bibehålla det nära samspelet mellan stadsbebyggelsen och landskapet utanför staden. Utredaren föreslog att områdena Uppsalaåsen-Fyrisån i Uppsala och Älvrummet i Trollhättan skall skyddas som nationalstadsparker. Ett fördjupat underlag för bedömning av förslagen har på regeringens uppdrag tagits fram av Uppsala och Trollhättans kommuner. Underlaget redovisades till regeringen av länsstyrelserna i Uppsala och Älvsborgs län hösten 1997.

Riksdagen har tidigare tagit ställning för att behovet av grönområden skall tillgodoses i den kommunala planeringen (prop. 1990/91:90, s. 31, bet. 1990/91:JoU 30, rskr. 1990/91:338). Grönområden nära bostaden är en viktig komponent i människors välbefinnande och särskilt viktig för barns utveckling. Naturvårdsverket har i utvärderingen av kommunernas

miljöarbete (Hur har det gått, MIL 97, Rapport 4698) bedömt att kommunerna har kommit långt mot målet men att en del återstår att göra.

Riksdag och regering har tidigare tagit ställning för att den värdefulla kulturmiljön i städerna skall bevaras (prop. 1990/91:90). Detta mål innefattas i det nya miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

### Fig. 16

Figuren finns endast i den tryckta versionen

De befintliga miljömålen angående exploatering av mark och vatten för bebyggelse, anläggningar och infrastruktur innefattas i miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

Riksdagen har tidigare, bl.a. i proposition 1990/91:90 s. 38 i fråga om täktverksamhet framhållit att ändliga naturresurser skall nyttjas så försiktigt att även framtida generationer får tillgång till råvaror. Naturvårdsverket gjorde i aktionsprogrammet *Ett miljöanpassat samhälle/Miljö -93* (rapport 4234) bedömningen att 70–80 % av dagens naturgrusproduktion är möjlig att på sikt ersätta med andra material. Denna bedömning ligger till grund för Naturvårdsverkets förslag till miljömål angående naturgrus användning. För att tillgången på och behovet av naturgrus i samhället skall kunna bedömas, har riksdagen med anledning av proposition 1990/91:90 beslutat att grushushållningsplaner skall upprättas för områden där materialförsörjningen är problematisk eller konflikter om markanvändningen föreligger. För att åstadkomma en bättre hushållning med naturgrus har riksdagen med anledning av propositionen om lag om skatt på naturgrus (prop. 1995/96:87, bet. 1995/96:SkU18, rskr. 1995/96:122) även beslutat införa en skatt på naturgrus från den 1 juli 1996. Skatten tas ut med fem kronor per ton naturgrus. Skattskyldig är den som antingen exploaterar en täkt som kräver tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822) eller för annat ändamål än markinnehavarens husbehov exploaterar en täkt med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller enligt 38 § väglagen (1971:948) har fått rätt till täkt på annans mark. Av regeringens proposition *Miljöbalk* (prop. 1997/98:45) följer vidare att hushållning med bl.a. råvaror är en grundläggande förutsättning för främjandet av en hållbar utveckling. En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att miljö kvalitetsmålet kan uppnås inom en generation. Denna inriktning skall vara styrande för myndigheternas fortsatta arbete samt utgångspunkt för det arbete som den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 skall utföra. Regeringen gör bedömningen att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Trafikbullret i tätorter bör minska så att det underskrider gällande riktvärden.*

Delmålet har tidigare antagits i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och då avsett Naturvårdsverkets riktlinjer. Riktvärden som ersätter dessa riktlinjer har antagits i samband med beslut angående proposition 1996/97:53 vilket nu uttrycks i delmålet.

– *Behovet av grönområden i tätorter och tätortsnära områden skall tillgodoses i den kommunala planeringen.*

Delmålet har tidigare antagits i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och utvecklats i regeringens proposition Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop. 1994/95:230) samt även i regeringens proposition Framtidsformer – handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117).

– *Kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer skall tas tillvara och förstärkas.*

Delmålet har tidigare antagits i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och utvecklats i regeringens proposition Framtidsformer – handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117).

– *Den totala mängden deponerat avfall (exklusive gruvavfall) bör ha minskat med 50–70 % till år 2005 räknat från 1994 års nivå.*

Delmålet har behandlats av riksdagen i samband med 1996 års proposition om hanteringen av uttjänta varor. Delmålet har inte förändrats.

– *Användningen av naturgrus bör minimeras.*

Delmålet har tidigare antagits i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut och utvecklats i regeringens proposition om lag om skatt på naturgrus (prop. 1995/96:87). Den parlamentariska beredningen bör överväga i vilken takt som, med hänsyn tagen till bl.a. samhälls-ekonomiska konsekvenser, målet kan nås.

#### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål. Några exempel på utgångspunkter är:

– *För förverkligandet av ett långsiktigt hållbart transportsystem är det betydelsefullt att det i landets större städer under de närmaste åren utarbetas program och planer för trafiksystemet som anger hur kollektivtrafiken kan stärkas och biltrafiken kan begränsas till år 2010.*

Förslaget har utvecklats med utgångspunkt i 1998 års transportpolitiska proposition och Habitat-agendan som antogs vid FN:s konferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling år 1996 i Istanbul.

– *I arbetet för en giftfri miljö är det betydelsefullt att det under de närmaste åren tas fram regionala och lokala program för hur efterbehandling av mark- och vattenområden där gifter och andra föroreningar har lagrats kan vara utförd till år 2020.*

Förslaget kommer till viss del från Naturvårdsverkets förslag i rapporten Ren luft och gröna skogar (rapport 4765).

#### *Delmålet om minskat trafikbuller*

Regeringen anger som delmål att trafikbullret bör minskas så att det underskrider gällande riktvärden. Detta mål föreslogs ursprungligen i propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90) med formuleringen att trafikbullret bör minska så att det underskrider Naturvårdsverkets rikt-

linjer. I samband med propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53) har riksdagen behandlat förslag till riktvärden för trafikbuller som ersätter tidigare riktlinjer samt åtgärdsprogram för att uppnå riktvärdena.

#### *Delmålet om behovet av grönområden*

De parker och naturområden som finns i och i anslutning till landets större städer är en mycket värdefull resurs för rekreation, natur- och kulturupplevelser, lokalklimat m.m. Regeringen bedömer därför att ett delmål för bevarande av sådana områden samt deras natur- och kulturvärden är angeläget i samband med miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Ett viktigt led i denna strävan kan utgöras av att program och planer tas fram för bevarande av parker och naturområden i landets större städer och tätorter. Målet överensstämmer med regeringens förslag i proposition. 1990/91:90 att behovet av grönområden i tätorter och tätortsnära områden skall tillgodoses i den kommunala planeringen.

#### *Delmålet om kulturhistoriska och estetiska värden*

Målet överensstämmer med regeringens förslag i prop. 1990/91:90 att den värdefulla kulturmiljön i städerna skall bevaras. I propositionen Framtidsformer – handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117) har regeringen föreslagit ändringar av plan- och bygglagen så att planläggning också skall främja en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikations-leder och andra anläggningar. Kommunerna har en nyckelroll när det gäller att verka för bevarande av kulturarv och miljövärden samt främjande av en god byggnadskultur och en god bebyggelsemiljö. I propositionen bedömer regeringen att landets kommuner bör uppmuntras att anta strategier eller lokala handlingsprogram för att stärka kvalitets-aspekter och miljö kvaliteter i den bebyggda miljön.

#### *Delmålet om deponering av avfall*

Att minska mängderna avfall till deponering är av avgörande betydelse från såväl resurs- som miljösynpunkt. Stora delar av hushållsavfallet, det icke branschspecifika avfallet samt byggavfall och rivningsmaterial utgörs av material som bör kunna utnyttjas på olika sätt i stället för att deponeras. Mycket av det avfall som i dag deponeras ger upphov till miljöproblem och en minskad deponering leder därför till minskad miljöbelastning. Naturvårdsverket ger i rapporten Aktionsplan Avfall (rapport 4601) förslag på mål för avfallsområdet som ligger till grund för regeringens bedömning. Regeringen anser att den totala mängden deponerat avfall exklusive gruvavfall bör ha minskat med 50–70 % till år 2005 räknat från 1994 års nivå. Dessa delmål överensstämmer med mål som har behandlats av riksdagen i samband med regeringens proposition om hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Förslag

### *Delmålet om minskad användning av naturgrus*

Regeringen anger som delmål att användningen av naturgrus bör minimeras. I proposition 1990/91:90 föreslog regeringen att användningen av icke förnybara naturresurser i hög grad skall präglas av en ansvarsfull hushållning. I propositionen angav regeringen att ändliga naturresurser skall utnyttjas försiktigt så att även framtida generationer får tillgång till råvaror. Regeringen angav även att grushus-hållningsplaner upprättas för områden med materialförsörjningsproblem eller markanvändningskonflikter och att försörjningen i sådana områden i första hand inriktas mot bergtäkter och andra alternativ till naturgrus. Naturvårdsverket har i sin rapport Ren luft och gröna skogar (rapport 4765) föreslagit att naturgruset skall utgöra högst 20 % av den totala grusanvändningen år 2020. Uttag av naturgrus behandlas vidare i avsnitt 4.2.2. Grundvatten av god kvalitet.

### **Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet**

En rad viktiga insatser behöver göras av landets kommuner och av de myndigheter som har ansvar för att detta miljökvalitetsmål uppnås.

Bullerstörningarna i tätorter bör begränsas kraftigt såväl vad gäller bullernivåerna som antalet människor som utsätts för buller. En minskning av trafikbullret är särskilt viktig eftersom detta buller svarar för minst 90 % av det totala hälsoskadliga bullret. Bullerexponeringen bör på sikt minska så att den ligger under de av riksdagen beslutade riktvärdena.

Länsstyrelserna bör samråda med kommunerna om behovet av åtgärder för att miljökvalitetsmålet skall kunna uppnås. De bör även samråda om förutsättningarna för att främja målet genom utveckling av den kommunala planeringen, genom stärkt mellankommunalt samarbete samt genom samverkan om regionala miljö- och hushållningsprogram. Det ankommer på berörda myndigheter, bl.a. Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) att verka för att miljökvalitetsmålet uppmärksammas i kommunala och regionala planer och program.

Insatser mot luftföroreningar och insatser i förorenade områden behandlas i avsnitten 4.2.1 Frisk luft och 4.2.12 Giftfri miljö.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* skall Sverige aktivt agera internationellt:

– Delta i uppföljningen av åtaganden i den s.k. Habitatagendan, det handlingsprogram för en hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer, som antogs vid FN-konferensen Habitat II år 1996 i Istanbul.

– Delta i Baltic 21, ett samarbetsprojekt mellan elva länder för att ta fram en Agenda 21 för Östersjöregionen, där bl.a. kommunikationer och energi är några av sju prioriterade frågor.

– Delta i planeringsarbetet *Vision and Strategies Around the Baltic Sea*, VASAB 2010, särskilt vad gäller samverkan mellan städer och hållbar utveckling.

– Delta i arbetet med regional utvecklingsplanering för ett långsiktigt hållbart samhälle inom ramen för ESDP (European Spatial Development Perspective) och EU:s INTERREG-program.

– Inom ramen för Östersjösamarbetet delta i kulturmiljösammanhang.

– Delta i arbetet med frågor om stadsmiljö och stadsutveckling inom EU och OECD.

#### 4.2.12 Giftfri miljö

**Regeringens förslag:** Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden (miljökvalitetsmål 12).

Miljökvalitetsmålet innebär:

– Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrundsnivåerna.

– Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* bör kompletteras med ett delmål avseende utsläpp och läckage till miljön, som enligt Esbjergdeklarationen och Helsingforskommissionen (HELCOM) skall vara uppnått till år 2020. Därutöver behöver de riktlinjer för kemikaliepolitiken som redovisas i avsnitt 6.2 tillämpas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Kemikontoret* och *Industriförbundet*, anser att förslaget innebär en omtolkning av Esbjergdeklarationen, vilket de liksom andra företrädare för näringslivet är kritiska till. Remissinstanserna är inte överens om huruvida målen skall sikta på att begränsa riskerna med användning, eller användningen i sig. Många anser att målet måste konkretiseras genom att begränsningsmål för enskilda ämnen formuleras och etappmål ställs upp. Bättre underlag krävs för detta. Åtgärdsplan för efterbehandling av förorenad mark respektive användning av bekämpningsmedel efterfrågas också.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet är att miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Det skall bidra till att uppnå två av regeringens övergripande mål för ekologiskt hållbar utveckling – *Skyddet av miljön* och *Hållbar försörjning*.

Målet utgår från den s.k. Esbjergdeklarationen som Sverige och Nordsjökonferensens övriga deltagarländer undertecknade i Esbjerg år 1995. I deklarationen formuleras målet att utsläppen av farliga ämnen till Nordsjön skall ha upphört år 2020. Det slutliga målet är att halterna av naturfrämmande ämnen i miljön skall vara nära nollnivån och av naturligt förekommande ämnen nära bakgrunds nivåerna. I deklarationen definieras farliga ämnen såsom ämnen eller ämnesgrupper som är toxiska, långlivade och bioackumulerbara. Miljökvalitetsmålet innebär att Esbjergdeklarationens mål kommer att gälla för miljön i stort.

HELCOM har vid ministermötet i Visby 1996 antagit ett mål för Östersjön som motsvarar Esbjergdeklarationens mål.

*Målet är en tillämpning av försiktighetsprincipen*

Det moderna samhället är i hög grad beroende av en mängd kemikalier. I dag används globalt över 30 000 olika kemiska ämnen. Farliga kemiska ämnen kan komma ut i miljön genom utsläpp från tillverkningsindustrin. Vanligare är dock att kemiska ämnen ingår i varor som sprids via handel över hela världen. Ämnena kan då läcka ut i miljön vid användningen av varorna eller då dessa slutligen blir avfall. I miljön sker en ytterligare spridning genom vindar, vattenströmmar och andra naturliga processer.

Många ämnen är långlivade och en del kan därtill ansamlas och spridas i miljön på ett sätt som inte kan förutses. Som exempel kan nämnas att några av de mest ökända miljögifterna i dag förekommer i höga koncentrationer hos däggdjur som lever i polartrakterna, långt från de miljöer där ämnena produceras och används.

Det vetenskapliga underlaget gällande många hälso- och miljöfarliga ämnen är i dag alltför bristfälligt för att kvantitativa miljökvalitetsmål skall kunna formuleras. Därtill kommer okända samverkans effekter av olika ämnen. Osäkerheten är särskilt stor beträffande upplagringen av stabila ämnen i teknosfären och oavsiktlig bildning av miljögifter i processer, som nedbrytningsprodukter i miljön eller i organismer (metaboliter). I dag uppmärksammas också tidigare okända effekter som t.ex. hormonell påverkan. I miljön finns sannolikt också ett stort antal potentiellt farliga ämnen som alstras genom mänsklig verksamhet och som ännu inte är identifierade. Det förekommer biologiska effekter i miljön och på människor som vi i dag inte kan förklara men där en av orsakerna kan vara spridningen av kemikalier. Exempel på sådana effekter är älg sjukan, laxyngeldöden i Östersjön och ökningen av allergier hos barn.

Slutsatsen av detta är att skadliga ämnen som framställts i samhället inte bör tillåtas att lagras upp i miljön. Detta är det enda säkra sättet att undvika negativa hälso- och miljöeffekter och är därför en tillämpning av försiktighetsprincipen, som innebär att om risk för allvarlig skada föreligger får avsaknaden av full vetenskaplig bevisning inte användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder.



Riksdagen har tidigare tagit ställning för att användningen av ett antal olika kemiska ämnen skall minska eller upphöra (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338 och prop. 1993/94:163, bet. 1993/94:JoU23, rskr. 1993/94:273, prop. 1996/97:172, bet. 1996/97:JoU7, rskr. 1997/98:55). De uppföljningar som Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har gjort av målen om minskad användning av de utpekade miljö- och hälsofarliga ämnena visar att målen i stor utsträckning har nåtts eller kommer att nås. Riktlinjer för fortsatt arbete inom kemikalieområdet, internationella insatser och viktiga aktörer redovisas i kapitel 6 Kemikaliepolitik för 2000-talet. En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens bedömning är att följande delmål bör gälla för det fortsatta arbetet:

– *Föreningen av Östersjön och dess tillrinningsområde samt Nord-sjön skall förhindras genom att utsläpp och läckage av farliga ämnen reduceras i en stegvis process med målet att dessa utsläpp och läckage skall ha upphört inom 25 år (2020).*

Med farliga ämnen avses

– ämnen eller ämnesgrupper som är toxiska, persistenta och bioackumulerbara. Inom Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) diskuteras för närvarande att till farliga ämnen också hänföra andra ämnen eller ämnesgrupper som visserligen inte möter samtliga ovanstående kriterier men som ger lika stor anledning till oro. Beslut om detta väntas under sommaren år 1998.

Delmålet kommer från Esbjergdeklarationen som Sverige ställt sig bakom och har dessutom antagits av HELCOM vid statsministrarnas möte i Visby 1996. Det understöds även av slutsatserna i Kemi-kommitténs betänkande En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1997:84).

Regeringen gör vidare bedömningen att miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö* därutöver bör kompletteras med ett antal delmål som presenteras under andra målavsnitt. Dessa delmål avser den ekologiskt odlade arealen (avsnitt 4.2.9 Ett rikt odlingslandskap), oljeutsläpp till vatten (avsnitt 4.2.5 Hav i balans samt levande kust och skärgård), dricks-vattentäkter (avsnitt 4.2.3 Levande sjöar och vattendrag), en enhetlig standard för deponier (avsnitt 4.2.2 Grundvatten av god kvalitet), svaveldioxid (avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning), utsläppen av cancerframkallande ämnen till luft (avsnitt 4.2.1 Frisk luft) och utsläpp av flyktiga organiska ämnen från transporter (avsnitt 4.2.1 Frisk luft). Regeringen avser dessutom att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla delmål i fråga om planer och program för efterbehandling av mark- och vattenområden (avsnitt 4.2.11 God bebyggd miljö).

Förutom dessa delmål anger regeringen, i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken, riktlinjer för varor med organiska ämnen som har vissa angivna egenskaper och effekter samt varor med kvicksilver, kadmium och bly.

För att en giftfri miljö skall kunna åstadkommas måste utsläpp, läckage och diffus spridning av farliga ämnen upphöra. Detta förutsätter åtgärder vid all form av hantering med sådana ämnen. Ansvar för att kemiska produkter hanteras på ett sätt som inte innebär risker för hälsa och miljö ligger enligt dagens lagstiftning otvetydigt på den som tillverkar, försäljer eller på annat sätt hanterar produkterna.

Den åtgärd som på lång sikt har störst betydelse är att produkter som inte innehåller farliga ämnen utvecklas. Särskilt viktigt är att se till att produkterna inte innehåller långlivade ämnen som kan ackumuleras i levande organismer.

Alla som köper varor, särskilt de som handlar yrkesmässigt och i stor mängd, har möjlighet att påverka produktutvecklingen genom att konsekvent tillämpa produktvalsprincipen. Detta innebär att de vid sina inköp undviker sådana varor som innehåller farliga ämnen och som kan ersättas med mindre farliga.

Av stor betydelse är vidare att utsläppen av farliga ämnen från tillverkningsindustrin minskar. Ämnen som är långlivade och bioackumulerande bör hanteras i slutna processer. Att så sker är ett ansvar för tillverkarna. Det ankommer emellertid också på tillsynsmyndigheter och tillståndsprövande myndigheter att verka för en sådan utveckling. Överhuvudtaget är det nödvändigt med ett väl fungerande samarbete mellan myndigheter, näringsliv och konsumenter.

Ett fortsatt lagstiftningsarbete kommer också att behövas och bör bedrivas såväl nationellt som på gemenskapsnivå. Globala överens-kommelser mellan stater kommer att bli allt viktigare.

### *Internationellt arbete*

En närmare redogörelse för Sveriges internationella ageranden och ställningstaganden i kemikaliefrågor ges i kapitel 6 Kemikaliepolitik för 2000-talet. Sammanfattningsvis bör Sverige för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* aktivt agera internationellt:

- Verka för en gemensam kemikaliepolitik i EU och för att de ämnen som omfattas av riktlinjerna försvinner från varor inom hela EU-området.

- Fortsätta att aktivt delta i arbetet med att utarbeta en global konvention om begränsad användning och utsläpp av långlivade organiska ämnen (POPs) samt verka för att en global konvention om gränsöverskridande handel med farliga ämnen (Prior Informed Consent).

- Stödja och driva på utvecklingen mot en sammanhållen kemikaliekontroll globalt bl.a. genom arbetet i det internationella forumet för kemikaliesäkerhet (IFCS).

- Verka för en ökad samordning mellan olika internationella organisationer som arbetar med kemikaliesäkerhet. Sverige bör stödja samarbete mellan regeringar, industri, forskning och ideella organisationer.

**Regeringens förslag:** Människors hälsa och den biologiska mångfalden skall skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön (miljökvalitetsmål 13).

Miljökvalitetsmålet innebär:

- Stråldoser begränsas så långt det är rimligt möjligt.
- Den högsta sammanlagda årliga effektiva stråldosen som allmänheten får utsättas för från verksamheter med strålning skall inte överstiga i genomsnitt en millisievert per person under ett år.
- Allvarliga tillbud och haverier i kärntekniska anläggningar förebyggs. Spridning av radioaktiva ämnen till omgivningen förhindras eller begränsas om ett haveri skulle inträffa.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* behöver utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Förslaget har utarbetats i samarbete med Statens Strålskyddsinstitut (SSI) och överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Jordbruksverket anser att typen av strålning som avses bör framgå redan i miljökvalitetsmålet. Försvarets forskningsanstalt (FOA) framhåller att substitutionsprincipen bör tillämpas även på arbetsmetoder som använder radioaktiva material. FOA framhåller även att verksamheter som t.ex. forskning och sjukvård där radioaktiva ämnen hanteras måste förhindra spridning till omgivningen.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* bidrar till att uppnå det övergripande målet *Skyddet av miljön* bland regeringens övergripande mål för ekologiskt hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålet är att människors hälsa och den biologiska mångfalden skall skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön. Det föreslagna målet omfattar bl.a. strålningen i den yttre miljön som härrör från verksamheter inom industrin och driften av kärnkraftverk. Strålningen från sådana verksamheter, inklusive nedfall till följd av Tjernobylyolyckan, ger i dag betydligt mindre än 0,1 millisievert årlig effektiv dos. Det motsvarar endast ett par procent av den genomsnittliga stråldos som svenskar totalt utsätts för. Miljökvalitetsmålet nås därför med god marginal redan i dag.

Cancer och skador på arvsanlagen är de allvarligaste hoten mot människors hälsa på grund av strålning.

Enligt strålskyddslagen (1988:220) skall människor, djur och miljö skyddas mot skadlig verkan av strålning. Statens strålskyddsinstitut (SSI) föreskrifter om dosgränser vid verksamhet med strålning anger de högsta doser som allmänheten får utsättas för. Separata begränsningsmål kan anges för särskilda verksamheter. Ett exempel är utsläpp från kärnkraftverk som skall begränsas så att den årliga effektiva dosen understiger 0,1 millisievert. Föreskrifter finns också för utförelse och deponering av material från kärntekniska anläggningar samt för radioaktivt avfall från andra verksamheter.

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet föreskriver att säkerheten vid kärntekniska anläggningar skall upprätthållas genom att åtgärder vidtas för att förebygga händelser som kan leda till en olycka med radioaktiva utsläpp. Statens kärnkraftinspektion (SKI) har ett särskilt ansvar för att tillse att sådana åtgärder vidtas.

### *Tidigare beslut och mål*

Miljökvalitetsmålet har länge tillämpats inom SSI:s verksamhet och är en utveckling av strålskyddslagens bestämmelser. I regeringens proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning framförs att SKI och SSI får en ökad arbetsbelastning till följd av avställningen av de två reaktorerna i Barsebäck. Denna avställning innebär att kontrollarbetet på svenska reaktorer och planeringen för slutförvaret av det utbrända kärnbränslet ställer stora krav på myndigheterna. Som ett led i denna planering är det väsentligt att myndigheterna ger vägledning om vilken skydds- och säkerhetsambition som krävs för ett slutförvar av utbränt kärnbränsle m.m. En fullständig redovisning av tidigare beslut och mål finns i bilaga 57.

### **Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet**

Inom kärnkraftsindustrin pågår ett arbete med att utforma ett system för slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och långlivat, högaktivt avfall (se även kapitel 13 Godkännande av konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall). Miljö- och hälsoskyddsmålen för ett sådant slutförvaringssystem måste kunna uppfyllas även i en avlägsen framtid. SSI har tagit fram förslag till skyddskriterier för det slutliga omhändertagandet av avfallet. Förslaget har varit föremål för omfattande nationell och internationell remissbehandling.

#### Figur 17

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Internationellt arbete*

För att uppnå miljökvalitetsmålet *Säker strålmiljö* skall Sverige agera internationellt:

- Delta i Baltic 21, ett samarbete mellan elva länder om att ta fram en Agenda 21 för Östersjöregionen, där energi är ett av de sju prioriterade områdena.
- Delta i arbetet inom ramen för det internationella atomenergiorganet (IAEA) och OECD:s kärnenergibyrå (NEA) främst genom att bidra med expertkompetens inom områdena strålskydd och kärnsäkerhet.
- Medverka i Internationella strålskyddskommissionens (ICRP) och FN:s vetenskapliga strålningskommittés arbete i syfte att bidra med

svensk strålskyddskompetens och tillägna sig nya rön inom strålskyddet såsom risker vid olika verksamheter med strålning. Prop. 1997/98:145

– Delta i övrigt arbete inom EU, framför allt under EURATOM-fördraget.

– Delta i Östeuropasamarbetet med att öka säkerheten vid kärnreaktorer samt förbättra strålskyddet.

– Delta i utveckling av strategier för miljöskydd, bl.a. inom konventionen för skydd av den marina miljön i Nordatlanten (OSPAR).

#### 4.2.14 Skyddande ozonskikt

**Regeringens förslag:** Ozonskiktet skall utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning (miljökvalitetsmål 14).

Miljökvalitetsmålet innebär:

– Sverige verkar för att halterna av klor, brom och andra ozonnedbrytande ämnen i stratosfären inte överstiger naturliga nivåer.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* bör kompletteras med delmål avseende bl.a. avveckling av ozonnedbrytande ämnen. Därutöver kan ytterligare delmål behöva utvecklas.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I regeringens förslag formuleras även delmål för avveckling av ozonnedbrytande ämnen i Sverige.

**Remissinstanserna:** *Centrum för biologisk mångfald* och *Kalmar kommun* saknar nationella mål för att eliminera utsläppen av ozonnedbrytande ämnen. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att försiktighetsprincipen bör tillämpas och utsläppen sänkas generellt eftersom osäkerhet råder om vilken påverkan flyget har.

**Skälen för regeringens förslag:** För att uppnå ett av regeringens tre övergripande mål för ekologiskt hållbar utveckling, *Skyddet av miljön*, föreslår regeringen som miljökvalitetsmål att ozonskiktet skall utvecklas så att det långsiktigt ger skydd mot skadlig UV-strålning. För att uppnå målet krävs både nationella och internationella insatser.

Förutsättningarna för att uppnå miljökvalitetsmålet är att länder som är parter i Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet kan leva upp till åtagandena i detta, bl.a. genom ett effektivt institutionsförstärkande bistånd inom ramen för den Multilaterala fonden, och att så många nya länder som möjligt ansluter sig till protokollet och dess tilllägg. I detta sammanhang är det också angeläget att Sverige och andra industriländer agerar ansvarsfullt och går längre i sina ansträngningar att avveckla användningen av ozonnedbrytande ämnen än vad som krävs av Montrealprotokollet.

Miljökvalitetsmålet innebär att Sverige verkar för att halterna av klor, brom och andra ozonnedbrytande ämnen i stratosfären inte överstiger naturliga nivåer. Hotet mot människors hälsa och övrigt biologiskt liv genom uttunning av ozonskiktet motiverar ett miljökvalitetsmål som innebär att de globala utsläppen av ozonnedbrytande ämnen upphör.

Till följd av utsläppen av ozonnedbrytande ämnen har den globala ozonmängden i stratosfären minskat med 5 % de senaste 13 åren och med ca 10 % de senaste 25 åren. Ozonuttunnningen är olika kraftig på olika breddgrader. Den är minst kring ekvatorn och störst kring polerna. I stora delar av Antarktis saknas mer än 70 % av det normala ozonskiktet.

Internationella avtal inom ramen för Wienkonventionen och Montrealprotokollet begränsar i dag användningen av ozonnedbrytande ämnen. De totala halterna av ozonnedbrytande ämnen i stratosfären ökar nu långsammare än tidigare. Halterna bedöms nå en topp strax efter sekelskiftet och sedan avta långsamt. Den globala användningen av HCFC (väteklorfluorkarboner) och andra ersättningskemikalier för CFC (klorfluorkarboner) ökar emellertid snabbt. Halterna av HCFC i atmosfären bedöms därför fortsätta att öka.

## Figur 18

Figuren finns endast i den tryckta versionen

### *Tidigare beslut och mål*

Riksdagen har tidigare beslutat att uttunning av ozonskiktet skall hejdas så att människors hälsa och de ekologiska systemen inte skadas (prop. 1990/91:90 s. 18, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338). Ingen precisering har gjorts av vad detta innebär i fråga om halter av ozonnedbrytande ämnen i atmosfären. Sverige har dock beslutat om avveckling av alla ozonnedbrytande ämnen (se även prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361 och prop. 1994/95:119, bet. 1994/95:JoU422, rskr. 1994/95:423). En fullständig redovisning av tidigare mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen gör bedömningen att miljö kvalitetsmålet *Skyddande ozonskikt* behöver kompletteras med delmål avseende den fortsatta svenska avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen. Följande delmål bör enligt regeringens bedömning gälla för det fortsatta arbetet.

– *Användning av ozonnedbrytande ämnen i Sverige bör till största delen vara avvecklad inom loppet av en generation.*

Delmålet är en utveckling av tidigare mål med konkretiseringen att avvecklingen bör åstadkommas inom loppet av en generation, vilket överensstämmer med Montrealprotokollets avvecklingsplan. Tidigare mål har antagits av riksdagen i samband med 1988 och 1991 års miljöpolitiska beslut att avveckla användningen av ozonnedbrytande ämnen.

### *Behov av nya delmål*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet krävs insatser även inom en rad andra områden. Regeringen avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla nya delmål. Några exempel på utgångspunkter för arbetet är:

– *Användningen av HCFC i ett längre tidsperspektiv upphör helt.*

Förslaget kommer från regeringens proposition Åtgärder mot klimatpåverkan m.m. (prop.1992/93:179).

– *Luftfartens inverkan på ozonskiktet bör utredas närmare.*

Förslaget kommer från Naturvårdsverkets förslag i rapporten Ren luft och gröna skogar (4765).

Myndigheterna skall även se över behov av ytterligare delmål. Myndigheternas förslag kommer sedan att utvärderas av den parlamentariska beredningen som beskrivs i avsnitt 4.1.

#### *Delmålet för avveckling av ozonnedbrytande ämnen*

Regeringen föreslår som delmål att användningen av ozonnedbrytande ämnen till största delen bör vara avvecklad inom loppet av en generation, räknat från år 1998. Nödvändigheten av att ozonnedbrytande ämnen avvecklas avspeglas i det stora antalet länder som ratificerat Montrealprotokollet och dess tillägg. Den svenska avvecklingsplanen regleras i allt väsentligt av förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ner ozonskiktet. Förordningen reglerar däremot inte den slutliga avvecklingen av HCFC och ger vissa undantag för halon. Enligt regeringens proposition Åtgärder mot klimatpåverkan m.m. (prop.1992/93:179 s. 50) skall användning av HCFC i ett längre tidsperspektiv upphöra helt. Den slutliga avvecklingen av HCFC och andra ozonnedbrytande ämnen måste ske med hänsyn till industrin och andra användare. I detta sammanhang skall möjligheten att övergå till miljövänliga alternativ också beaktas.

#### **Viktiga insatser för att uppnå miljökvalitetsmålet**

Sverige har en av de mest långtgående avvecklingsplanerna i världen och den svenska avvecklingen är till stor del genomförd. Under knappt tio år har Sverige lyckats avveckla CFC i aerosoler, sterilisering, förpackningar, flexibla och styva skumplaster, kemtvättar m.m. Även användningen av andra ozonnedbrytande ämnen, t.ex. haloner, koltetraklorid, och metylbromid har helt eller till största delen avvecklats. Avvecklingen fortgår planenligt.

För närvarande pågår arbetet med att få bort CFC som kylmedium. Som ett steg i detta arbete är det från och med årsskiftet 1997/98 inte längre tillåtet att fylla på CFC i kylanläggningar. Från och med den 1 januari år 2000 förbjuds CFC som köldmedium i befintliga anläggningar. Befintliga kyl- och frysskåp i enskilda hushåll får dock användas efter år 2000.

Användningen av s.k. mjuka freoner, HCFC, är också starkt begränsad i Sverige. HCFC får från årsskiftet 1997/98 inte längre användas som arbetsmedium vid nyproduktion och nyinstallation av kyl-, värme- och klimatanläggningar. Ett påfyllningsförbud träder i kraft årsskiftet 2001/2002. Något slutligt användningsförbud för HCFC finns däremot inte. Regeringen avser därför att uppdra åt Naturvårdsverket att komma med förslag till hur användningen av HCFC i Sverige kan upphöra helt.

Som det nya miljö kvalitetsmålet nu är formulerat innebär det framför allt att Sverige fortsatt agerar internationellt för att få till stånd en global minskning av ozonnedbrytande ämnen.

En stor utmaning internationellt sett är sannolikt utfasningen av ozonnedbrytande ämnen i utvecklingsländerna. För att klara utfasningen i dessa länder är det av största vikt att Montrealprotokollets s.k. Multilaterala fond används till projekt som leder till att dessa länder ej bygger fast sig i ett HCFC-beroende. För att u-länderna skall kunna ta ansvar för sin egen avveckling krävs det att andelen bistånd till att förstärka institutioner ökas väsentligt inom ramen för Montrealprotokollets multilaterala fond. Sverige kan bidra till detta genom att aktivt delta i Montrealprotokollets exekutivkommitté och därigenom bidra med erfarenheter från den svenska avvecklingen.

En annan stor utmaning är att stävja den ökade smuglingen av framför allt CFC men även andra ozonnedbrytande ämnen. De förslag till ändringar i Montrealprotokollet om licensieringssystem för export och import av ozonnedbrytande ämnen är ett medel i sammanhanget.

I Ryska Federationen finns en stor produktionskapacitet för CFC. Världsbanken har lagt fram ett förslag om utfasning av produktions- och konsumtionssektorn av ozonnedbrytande ämnen i Ryska Federationen. Den svenska regeringen har förklarat sig beredd att på frivillig basis bidra med en miljon dollar till programmet. Projektet bedöms också ha en positiv effekt när det gäller att stävja smuggling av ozonnedbrytande ämnen.

Ytterligare en viktig insats är att så snabbt som möjligt få till stånd ett ikraftträdande av 1997 års ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet. Regeringen föreslår därför att riksdagen skall godkänna ändringarna (se kapitel 12 Godkännande av 1997 års ändringar av Montrealprotokollet).

### *Internationellt arbete*

För att uppnå målet *Skyddande ozonskikt* skall Sverige aktivt agera internationellt:

- Delta i EU:s pågående arbete i den s.k. ozon management committee, där bl.a. olika kvoter för användning av ozonnedbrytande ämnen i gemenskapen beslutas. Kommissionen förväntas inom kort presentera sitt förslag till en reviderad förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

- Delta i arbetet som pågår inom ramen för Wienkonventionen och Montrealprotokollet för skydd av ozonskiktet.

- Få till stånd ett ikraftträdande av de ändringar till Montrealprotokollet som beslutades vid parternas nionde möte i Montreal 1997. I Montrealprotokollet ingår bl.a. att medverka till begränsning och utfasning av ozonnedbrytande ämnen i u-länder.

- Så långt som möjligt sprida erfarenheterna och kunskaperna från det svenska avvecklingsprogrammet då dessa kan vara av stor strategisk betydelse i det internationella arbetet. Målgruppen är här framför allt u-länder, men även länder med s.k. övergångsekonomier.



**Regeringens förslag:** Halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet skall 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 detta globala mål kan uppnås (miljökvalitetsmål 15).

Miljökvalitetsmålet innebär:

– Åtgärdsarbetet inriktas på att halten av koldioxid i atmosfären stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm samt att halterna av övriga växthusgaser i atmosfären inte ökar. Målets uppfyllande är till avgörande del beroende av insatser i alla länder.

**Regeringens bedömning:** Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* behöver kompletteras med delmål avseende bl.a. utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.

**Naturvårdsverkets förslag:** Miljökvalitetsmålet överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringen föreslår utöver Naturvårdsverkets förslag att biologisk mångfald, säker livsmedelsproduktion och andra mål för hållbar utveckling skall beaktas i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålet. Nya delmål preciseras inte nu.

**Remissinstanserna:** Omdömena från remissinstanserna varierar från att ambitionsnivån i förslaget till miljökvalitetsmål är "alltför lågt satta" till "orimligt höga". Flera instanser vänder sig mot miljökvalitetsmål med ett globalt perspektiv och menar att nationella miljökvalitetsmål skall ta sikte på Sveriges bidrag. Många efterlyser delmål och mål för andra växthusgaser än koldioxid samt att sådana mål skall kvantifieras och tidsättas. *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* påpekar att utsläppen i dag utvecklas åt motsatt håll. *Svenska gruvföreningen* liksom *NUTEK* framhåller att en ökad återvinning inte behöver betyda minskade koldioxidutsläpp. *NUTEK* anser också att målen för trafikens klimatpåverkan från det s.k. MaTs-arbetet (miljöanpassat transportsystem) inte är kostnadseffektiva. *Statens institut för kommunikationsanlays (SIKA)* och *Försvarets forskningsanstalt (FOA)* tillhör däremot dem som ser en minskning av koldioxidutsläppen från transporter som rimlig och möjlig. Remissinstanserna har olika uppfattningar om vilken betydelse åtgärder i andra länder, s.k. joint-implementation, bör ges. Några instanser påpekar att klimatmålet kan komma i konflikt med andra miljökvalitetsmål. Högt biobrännsluttag kan t.ex. motverka ett hållbart skogsbruk samt försämra luftkvaliteten. Omfattande utbyggnad av vindkraft motverkar målet om oexploaterade fjällområden och utbyggd vattenkraft står i konflikt med miljökvalitetsmålet för sjöar och vattendrag. I samband med klimatmålet blir skillnader i uppfattning om fördelning av ansvaret för måluppfyllelse mellan olika sektorer och aktörer särskilt tydliga. Kostnadseffektivitet och redan uppnådda minskningar bör enligt flera instanser tas i beaktande när fördelning av utsläppsminskningar mellan olika sektorer görs.

**Skälen för regeringens förslag:** Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* bidrar till att uppnå målet *Skyddet av miljön* som är ett av regeringens övergripande mål för ekologiskt hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålet omfattar både skyddet av människor och miljö från effekterna av klimatförändringar.

Regeringens förslag till miljökvalitetsmål är att halten av växthusgaser i atmosfären skall i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar, stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet bygger på det globala mål som har fastställts av FN:s ramkonvention för klimatförändringar (SÖ 1993:13). I konventionen understryks klimatfrågans allvarliga karaktär och oron över att mänskliga verksamheter förstärker den naturliga växthuseffekten, vilket befaras leda till skadlig inverkan på människan och ekosystemen. För att uppfylla miljökvalitetsmålet fordras internationellt samarbete. Avgörande är således insatser i alla länder. De svenska insatserna består bl.a. i att påverka andra länder och Sverige kan därför endast bidra till målets uppfyllelse.

Enligt klimatkonventionen från år 1992 skall halten av växthusgaser stabiliseras på en nivå som minskar risken för att farliga störningar uppkommer i klimatsystemet. I konventionen anges att nivån bör vara nådd inom en tidsram som möjliggör att ekosystemen kan anpassa sig naturligt, att livsmedelsproduktionen och den biologiska mångfalden inte hotas samt att en fortsatt ekonomisk utveckling är möjlig. Konventionen innebär inte några kvantitativa eller tidsbestämda åtaganden för enskilda länder. Industrieländerna har åtagit sig att upprätta nationella strategier och vidta åtgärder för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Många länder har liksom Sverige uttalat nationella mål för utsläppsminskningar.

De viktigaste växthusgaserna är koldioxid, metan, dikväveoxid, stabila fluorkarboner och svavelhexafluorid. Den relativa växthuseffekten av utsläpp kan uttryckas som GWP (Global Warming Potential) för en viss tidsperiod, vanligen 20, 100 eller 500 år. Växthusgaserna kan på detta sätt uttryckas som koldioxidekvivalenter och adderas för att få ett mått på den sammantagna växthuseffekten. I ett 100-års perspektiv svarar koldioxid för ca 80 % av de sammanlagda utsläppen i Sverige. Detta är något högre än genomsnittet i OECD. I många utvecklingsländer svarar koldioxidutsläppen för mindre än 50 % av de totala utsläppen. Det som framför allt avgör andelen är hur stora metanutsläppen är.

Utsläppen av koldioxid globalt kommer framför allt från förbränningen av fossila bränslen inom transportsektorn, energisektorn och tillverkningsindustrin. Utsläppen i Sverige har minskat med nära hälften sedan år 1970. De flesta andra länder har haft en motsatt utveckling och de globala utsläppen har ökat kontinuerligt om än i en lägre takt under 1990-talet. De svenska utsläppen av koldioxid per capita eller i relation till BNP tillhör numera de lägsta bland OECD-länderna. Däremot är energiförbrukningen per capita bland de högsta, något som får tillskrivas vår energiintensiva basindustri och vårt kalla klimat.

Utsläpp av metan härstammar från deponering av organiskt avfall och från djurskötsel (idisslare och gödselhantering), från kolgruvor och läckage från naturgasledningar samt från risfält. Även utvinningen av olja och naturgas bidrar till utsläppen. I Sverige är de dominerande källorna

kommunala avfallsdeponier och jordbruket. Utsläpp av dikväveoxid (lustgas) är dåligt känd. Utsläpp från lagring och användning av gödsel, från förbränning av bränslen och från tillverkning av handelsgödselmedel är de viktigaste källorna globalt. I Sverige dominerar utsläppen från förbränning.

Fluorkarboner har ett flertal användningsområden exempelvis som köldmedium, som blåsmedel för tillverkning av vissa plastprodukter och i viss utsträckning för brandsläckning.

Användningen av svavelhexafluorid ( $\text{SF}_6$ ) är hittills framför allt begränsad till elsektorn där den bl.a. används som isolergas i ställverk och isoler- och kylmedium i transformatorer.

Genomgående är statistiken för utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid mer osäker.

Utsläppen av växthusgaser balanseras delvis av vårt upptag av koldioxid i skogsekosystemen, s.k. sänkor. Under 1990-talet har tillväxten i de svenska skogarna varit avsevärt större än avverkningen. En betydande virkesreserv i form av bunden koldioxid håller därför på att byggas upp. En betydande mängd kol finns också bunden i mark och sediment. Storleken och förändringen av dessa kolförråd är dock osäker och förtjänar en fortsatt uppmärksamhet

Globalt är situationen annorlunda, då avskogningen i tropikerna är en källa till ackumulation av koldioxid i atmosfären.

#### *Stabilisering av atmosfärens koldioxidhalt*

EU:s miljöministrar uttalade år 1996 att den globala temperaturen inte bör överskrida den förindustriella nivån med mer än  $2^\circ\text{C}$  och att koldioxidhalten i atmosfären därför bör vara lägre än 550 ppm. Miljökvalitetsmålet innebär att de globala utsläppen tillåts öka något under de kommande decennierna. Långsiktigt måste dock de globala utsläppen minska kraftigt för att inte värdet 550 ppm skall överskridas. EU:s mål överensstämmer med innebörden av regeringens förslag till miljökvalitetsmål.

En internationell diskussion pågår om vad som är en rimlig tolkning av klimatkonventionens allmänt hållna mål. Kunskapen om vid vilka nivåer en farlig påverkan på klimatet från mänsklig verksamhet sker utvecklas successivt.

I betänkandet Jordens klimat förändras (SOU 1995:96) drar Klimatdelegationen slutsatsen att det med hänsyn till det globala socioekonomiska systemets tröghet inte finns möjligheter att stabilisera växthusgaserna på en nivå som motsvarar en koldioxidkoncentration som är lägre än 450 ppm och knappast heller på denna nivå. Delegationen framhåller också att en stabilisering av växthusgaserna på en nivå motsvarande en fördubbling av koldioxidhalten i luften kräver att koldioxid stabiliseras på cirka 480 ppm eller till och med lägre om halterna av metan och dikväveoxid ökar även efter år 2050. Dessutom dras slutsatsen att en stabilisering vid så höga koldioxidkoncentrationer som 650 eller 750 ppm markant ökar risken för allvarliga störningar av klimatsystemet. Regeringen har därför föreslagit att åtgärderna inriktas mot att halten av koldioxid i atmosfären kan stabiliseras under 550 ppm.

Det föreslagna miljö kvalitetsmålet för klimatpåverkan och utsläppen av växthusgaser bygger enligt Klimatdelegationen på en bedömning och värdering av dagens kunskaper där risken för allvarliga störningar i det globala klimatsystemet vägs mot vilka förändringar som skulle kunna vara tekniskt, ekonomiskt och socialt möjliga att åstadkomma. Den mellanstatliga panelen för klimatförändringar IPCC har påbörjat arbetet med en tredje utvärderingsrapport för klimatområdet, som ska omfatta ny kunskap inom flera vetenskapliga discipliner.

Växthusgaserna koldioxid, metan, dikväveoxid och ozon är tillsammans med vattenånga viktiga för jordens temperaturreglering och klimat. Under de senaste 150–200 åren har människan enligt IPCC:s andra utvärderingsrapport genom utsläpp och förändrad användning av mark ökat atmosfärens halt av koldioxid med 30 %, metan med 145 % och dikväveoxid med 15 %. Det finns en betydande tröghet i när effekten av ökade utsläpp visar sig. Merparten av den koldioxid som släpps ut i atmosfären i år kommer fortfarande att finnas kvar om 50 år och en betydande del bedöms vara kvar ända in på 2100-talet. Detta innebär att vi ännu inte fullt ut kan se vilka effekter dagens utsläpp har på klimatsystemet. Enligt IPCC kommer koldioxidhalten i atmosfären att ha fördubblats i slutet av nästa århundrade, räknat från koncentrationen före industrialismens början, om de globala utsläppen av koldioxid förblir de samma som idag. Den framtida utvecklingen inom transport- och energisektorn samt inom industrin kommer att vara avgörande för att nå det uppsatta miljö kvalitetsmålet. Omställningen av i-ländernas energi- och transportsystem kommer också att vara avgörande för vilken teknik som kommer till användning när u-länderna industrialiseras allt mer och därmed storleken av utsläppsökningen.

### *Tidigare beslut och mål*

Regeringen erinrar om att riksdagen har, i enlighet med klimatkonventionen, beslutat att koldioxidutsläppen från fossila bränslen skall stabiliseras till 1990 års nivå år 2000 (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1991/92:361). Riksdagen beslutade vid samma tillfälle att utsläppen av koldioxid efter år 2000 skall minska. I samband med att detta mål behandlades i riksdagen uttalade Jordbruksutskottet att det är av vikt att snarast fastställa mål för klimatarbetet efter år 2000 och att utarbeta förslag för att nå dessa mål.

I Klimatkonventionen finns även uttalat om målet att atmosfärens koncentration av växthusgaser stabiliseras på en nivå som skulle förhindra farliga antropogena störningar i klimatsystemet och att en sådan nivå bör vara uppnådd inom en tidsram som är tillräcklig för att tillåta ekosystem att anpassa sig naturligt till klimatförändringar, att säkerställa att livsmedelsproduktion inte hotas och att möjliggöra för ekonomisk utveckling att fortgå på ett hållbart sätt. Detta mål samt målet om att utsläppen av samtliga klimatpåverkande gaser skall begränsas (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1991/92:361) täcks in i det föreslagna miljö kvalitetsmålet.

Ytterligare ett befintligt mål lyder: ”Utsläppen av HFC och FC-föreningar liksom övriga närbesläktade gaser bör till år 2000 begränsas

till att motsvara högst 2 % av Sveriges koldioxidutsläpp år 1990, räknat som koldioxidekvivalenter” (prop. 1994/95, bet. 1994/95:JoU22, rskr. 1994/95:423). Utsläppen regleras delvis i förordning (1995:555) om HFC, varför målet ej behöver vara kvar.

Det befintliga målet om åtgärdsprogram för att minska utsläpp av växthusgaser (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1991/92:361) utgör en strategi och finns därför inte med i det nya förslaget (se dock avsnitt 7.3 Klimat).

Riksdagen har tidigare tagit ställning för att metanutsläppen från avfallsupplag bör minska med 30 % till år 2000 (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1991/92:361). Detta mål är enligt Naturvårdsverkets utvärdering Sverige mot minskad klimatpåverkan (rapport 4786) på god väg att nå åtminstone vad gäller kommunala deponier men finns fortsättningsvis med som delmål för att nå miljö kvalitetsmålet. Utsläppen har minskat med 28 % sedan år 1990. Målen kvarstår. En fullständig redovisning av tidigare beslut och mål finns i bilaga 57.

**Skälen för regeringens bedömning:** Riksdagen har uppdragit åt regeringen att snarast fastlägga mål för klimatarbetet efter år 2000 och utarbeta förslag för att nå dessa mål. En tidig omställning kan på sikt också innebära ekonomiska fördelar för de länder som tidigt börjat ställa om sina energi- och transportsystem.

I sina svar på Naturvårdsverkets förslag till nationella miljö kvalitetsmål efterlyser remissinstanserna precisering av de svenska bidragen för att uppnå miljö kvalitetsmålet samt ytterligare delmål.

Naturvårdsverket har föreslagit att Sverige bör minska utsläppen av koldioxid med 20 % till år 2020 från 1995 års nivå, vilket motsvarar en minskning med 15 % till år 2020 från 1990 års nivå. Regeringen bedömer att en noggrann studie behöver göras för att fastställa delmål för utsläpp av växthusgaser. Delmålet bör också relateras till Kyoto-protokollets tidsramar som är åren 2008–2012. En parlamentariskt sammansatt kommitté skall tillsättas som, med utgångspunkt i riksdagens beslut om klimat- och energipolitiken samt Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande, skall ha till uppgift att på basis av resultaten vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto presentera förslag till delmål och en strategi med åtgärdsprogram som lägger stor vikt vid kostnadseffektivitet. Som stöd i kommitténs arbete skall en särskild utredare granska hur de s.k. flexibla mekanismerna i Kyoto-protokollet för balansering av utsläpp mellan protokollets parter kan introduceras i Sverige. Regeringens bedömning om etappmål avseende utsläppen av koldioxid från transporter har behandlats i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56).

För att arbetet med att uppfylla det globala miljömålet skall kunna gå vidare är det angeläget att de utestående frågorna i Kyoto-protokollet kan lösas i syfte att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande av protokollet. Sverige bör därför aktivt verka för att utveckla EU:s positioner i de fortsatta förhandlingarna.

Arbetet med att begränsa och reducera utsläppen av växthusgaser är en långsiktig process. Kyoto-protokollets åtagande gäller för industri-länderna under år 2008–2012. Sverige bör också verka för en utveckling av åtaganden så att de omfattar så många länder som möjligt. Miljö kvalitetsmålet bör vara vägledande för tidtabeller och åtaganden. De fortsatta

kunskaperna om effekterna och andra vetenskapliga aspekter inom klimatområdet är av avgörande betydelse för att behandla detta miljöproblem.

Prop. 1997/98:145

### **Viktiga insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålet**

Forskarna kan i dag bara ge en grov bild av vad som karakteriserar framtida klimatförändringar. För att nå miljö kvalitetsmålet bedöms de globala utsläppen av växthusgaser behöva minska med ca hälften till år 2100 jämfört med år 1995. Om u-länderna tillåts öka utsläppen måste i-länderna minska utsläppen med 80–90 %.

Det föreslagna miljö kvalitetsmålet att stabilisera utsläppen av koldioxid på en nivå som är lägre än 550 ppm, innebär en reduktion från dagens globala genomsnittliga utsläpp av koldioxid på 1,1 ton C per capita/år, till 1,0 ton per capita år 2050 och ca 0,6 ton per capita år 2100. En förutsättning är då att de samlade utsläppen av övriga växthusgaser förblir oförändrade. Industriländernas utsläpp av koldioxid per capita är i dag i genomsnitt ca 2,8 ton C med en variation mellan 1,1–5,5 ton C per capita. Motsvarande värde för u-länderna är i genomsnitt 0,5 ton C per capita. Det är inte möjligt att stabilisera koldioxidhalten i atmosfären enbart genom åtgärder i industriländerna. En strategi som förts fram av klimatdelegationen är att i- och u-länderna på sikt konvergerar mot en gemensam per capita-nivå. Under antagandet att det skulle kunna ske en konvergens av utsläppen till år 2050 skulle i-länderna behöva minska utsläppen av koldioxid med i genomsnitt 60–70 %, medan u-länderna skulle kunna fördubbla utsläppen under samma tid.

I Sverige är utsläppen ca 1,8 ton C per capita, vilket är avsevärt lägre än genomsnittet för i-länderna, men ca tre gånger högre än i u-länderna.

Däriigenom skulle u-länderna få ett visst utrymme att under en övergångsperiod öka utsläppen.

Utsläppen av växthusgaser är en global fråga och Sverige kan därför bara bidra till att miljö kvalitetsmålet uppfylls. Förutom de åtgärder som genomförs nationellt är Sverige aktivt i internationella fora för att utsläppen skall kunna minska. Sedan år 1995 har förhandlingar pågått inom ramen för FN:s ramkonvention för klimatförändringar. Det tredje partsmötet ägde rum i Kyoto i december 1997. Under mötet lyckades länderna anta ett protokoll som innebär bindande reduktioner av växthusgaserna, koldioxid, metan, dikväveoxid, HFC, FC, och SF<sub>6</sub>. Sammanlagt innebär reduktionerna en minskning av dessa gaser med 5,2 % från industriländerna från 1990 års nivå. Reduktionerna skall uppnås under perioden 2008–2012. EU har åtagit sig att gemensamt minska utsläppen med 8 % och avser att uppfylla sina åtaganden gentemot protokollet gemensamt.

EU har tidigare antagit en indikativ bördefördelning baserad på EU:s föreslagna minskning på 15 % för de tre gaserna koldioxid, metan och dikväveoxid sammanvägt. Den indikativa bördefördelningen fördelar 10 av dessa 15 %. EU:s nuvarande åtaganden om en minskning på 8 % gäller dock alla sex gaserna.

Regeringen har påbörjat en detaljerad granskning av Kyoto-protokollet, och deltar aktivt inom EU för att utarbeta gemensamma EU-

positioner i de utestående frågorna som skall behandlas vid Klimatkonventionens fjärde partsmöte i november 1998. Eftersom många frågor som rör genomförandet av protokollet skall avgöras vid det fjärde partsmötet kommer ratifikationsprocessen troligen att vara utdragen. EU:s ministerråd har tidigare beslutat att den slutliga bördefördelningen skall fastställas efter det tredje partsmötet i Kyoto. Under våren 1998 fortsätter därför förhandlingarna inom EU i syfte att fastställa en slutlig bördefördelning av EU:s åtaganden. I denna bördefördelning kommer det att slås fast hur stor del av EU:s gemensamma minskning som skall bäras av Sverige.

### *Internationellt arbete*

För att uppnå målet *Begränsad klimatpåverkan* skall Sverige aktivt agera internationellt:

- Inom EU delta i arbetet att utveckla en klimatstrategi för EU.
- Inom EU:s olika arbetsgrupper driva på för införande av minimiskattnivåer på energiprodukter, för reduktion av koldioxidutsläpp från transporter och för reduktion av koldioxidutsläpp från energisektorn.
- Granska Kyoto-protokollet samt delta aktivt inom EU för att utarbeta gemensamma EU-positioner i de utestående frågorna som skall behandlas vid Klimatkonventionens möte i november 1998.
- Inom FN aktivt delta i arbetet inom ramkonvention om klimatförändringar.
- Verka för att utestående frågor i Kyoto-protokollet kan lösas i syfte att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande av protokollet.
- Bidra till insatser för energieffektivisering och övergång till förnybara energikällor i Baltikum och Östeuropa.
- Delta i Baltic 21, ett samarbete med elva andra länder om en Agenda 21 för Östersjöregionen, där bl.a. energi, transporter och jordbruk tillhör de sju prioriterade områdena.

### 4.3 Myndigheternas arbete med miljö kvalitetsmålen m.m.

Prop. 1997/98:145

#### 4.3.1 Ansvarsfördelning i miljömålsarbetet och uppföljning av målen

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket bör ha ett generellt ansvar för att fortlöpande utveckla miljömålen, följa upp måluppfyllelsen och tillsammans med övriga miljömyndigheter fungera som samordnare av det övergripande miljömålsarbetet. Verket bör i samband med detta också göra sammanvägda bedömningar tillsammans med berörda myndigheter vad gäller kostnadseffektivitet och andra förutsättningar för att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen.

I fråga om flera miljö kvalitetsmål delas Naturvårdsverkets samordningsansvar med andra myndigheter med särskilt ansvar för miljö- och hushållningsfrågor. Kemikalieinspektionen och Strålskyddsinstitutet är direkt berörda av vissa av målen. När det gäller kulturmiljö aspekter har Riksantikvarieämbetet ett sektorsövergripande ansvar. I frågor om fysisk planering och hushållningen med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt och dessa verksamheters koppling till miljömålen har Boverket det sektorsövergripande ansvaret.

Myndigheter med sektorsansvar bör tillsammans med Naturvårdsverket och övriga miljö myndigheter med utgångspunkt i de nationella miljö kvalitetsmålen föreslå utveckling och precisering av dessa mål inom respektive sektor. Regeringen avser att klargöra innebörden i detta ansvar i uppdrag till myndigheterna.

Naturvårdsverket, övriga myndigheter och länsstyrelserna bör bedriva ett fortlöpande arbete som utgår från de vid varje tidpunkt av riksdag och regering antagna miljömålen.

Regeringen avser att tillsätta en parlamentarisk beredning som får i uppdrag att på förslag från olika myndigheter bl.a. föreslå delmål och åtgärder för att kunna uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen på avsett sätt. Arbetet bör ske i nära samverkan mellan berörda myndigheter och beredningen.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Riksdagens och regeringens roller*

Det mål- och resultatsystem som regeringen avser skall gälla innebär att riksdagen godkänner de nationella miljö kvalitetsmålen och att regeringen ansvarar för delmål och att åtgärder vidtas i syfte att uppnå målen.

Regeringen avser att lämna en årlig redovisning till riksdagen om hur miljö arbetet fortskrider. En fördjupad redovisning lämnas en gång under varje mandatperiod med början under andra hälften av nästa mandatperiod.



Naturvårdsverket har rollen som samordnare av det övergripande miljömålsarbetet. I fråga om flera av miljömålen delas verkets samordningsansvar med andra myndigheter med särskilt ansvar för miljö- och hushållningsfrågor. Inom vissa områden delas samordningsansvaret med Kemikalieinspektionen respektive Strålskyddsinstitutet. Samråd skall ske med berörd sektorsmyndighet. Riksantikvarieämbetet och Boverket har sektorsövergripande miljöansvar när det gäller kulturmiljön respektive fysisk planering och hushållning med mark och vatten. Inom dessa områden har de en motsvarande roll när det gäller uppföljningen. För mål med sådan inriktning ställs därför krav på samarbete mellan Naturvårdsverket och dessa myndigheter.

Uppfyllande av målen kräver medverkan från alla sektorer i samhället. Regeringen avser att uppdra åt berörda myndigheter att precisera målen inom respektive sektorsområde. För att göra en uppföljning möjlig och för att sätta in verkningsfulla och kostnadseffektiva åtgärder behöver målen i vissa fall preciseras för att kunna tillämpas i en särskild sektor eller för ett avgränsat geografiskt område. Naturvårdsverket bör i samarbete med berörda myndigheter lämna förslag på hur ansvaret att nå målen bör fördelas mellan olika sektorer och regioner utifrån bl.a. kostnadseffektivitet. En avvägning bör även göras huruvida det är lämpligt att precisera olika delmål på sektorsnivå eller geografisk nivå. Regeringen har för avsikt att uppdra åt Naturvårdsverket att i en första redovisning till regeringen föreslå delmål och åtgärder som kan utgöra underlag för den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 Miljökvalitetsmålen roll i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling som får i uppgift att mot bakgrund av förslag från myndigheterna göra en samlad bedömning av delmål och åtgärder som behövs för att av riksdagen antagna miljökvalitetsmål skall kunna nås inom en generation. Naturvårdsverket bör i övrigt fortlöpande rapportera sitt arbete till regeringen.

Naturvårdsverket bör stimulera arbetet inom olika sektorer och tillsammans med sektorsmyndigheterna och sektorernas aktörer utveckla formerna för detta. Erfarenheterna från projektet Miljöanpassat Transportsystem (MaTs) kan ligga till grund för hur sektorsarbetet kan genomföras. Regeringen har också för avsikt att ge Miljövårdsberedningen i uppdrag att stimulera näringslivets deltagande i detta arbete. Målarbetet måste ske på ett sådant sätt att åtgärder inom olika sektorer samverkar så att en optimal effekt vad gäller kvalitet och kostnader uppnås. Myndigheterna måste därför arbeta i nära samverkan med alla berörda.

De sektorsansvariga myndigheterna bör i samverkan med Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån utveckla bl.a. mått och indikatorer för målen på sektorsnivå.

Regeringen har för avsikt att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utveckla en strategi för att göra miljömålsarbetet känt på olika nivåer i samhället. Ett led i detta är att producera och sprida informationsmaterial till stöd för sektorernas arbete samt att samla sektorsmyndigheterna till strategiskt utvecklingsarbete. Information bör också utformas för målgrupper som t.ex. allmänheten och näringslivet.

Naturvårdsverket, och i förekommande fall Kemikalieinspektionen och Strålskyddsinstitutet, skall årligen redovisa arbetet med miljömålen till regeringen. Dessa redovisningar skall tjäna som underlag för regeringens årliga rapporter till riksdagen. Samrådet med övriga myndigheter skall därvid redovisas.

### *Sektorsmyndigheterna*

Sektorsmyndigheterna skall inom ramen för sitt sektorsansvar tillsammans med berörda verksamhetsutövare inom respektive sektor driva miljömålsarbetet. Det innebär bl.a. att ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt att beskriva dessa åtgärders samhälls-ekonomiska konsekvenser, inklusive sektorskostnad, och verka för att beslutade åtgärder genomförs. Arbetet skall utföras i nära samverkan med andra berörda myndigheter. Arbetet skall utgöra en grund för hur sektorsmålen skall kvantifieras, i de fall det är lämpligt att ha sektorsmål. Förslaget till sektorsmål skall utformas efter samråd med Naturvårdsverket så att sektorsmålen kvantifieras från ett samhällsekonomiskt helhetsperspektiv och åtgärder utförs där de är mest kostnadseffektiva. Naturvårdsverket skall därvid på lämpligt sätt samråda med andra berörda sektorsövergripande myndigheter inom miljömålet.

Varje sektorsmyndighet har ett uppföljningsansvar för sektorsmålen. Resultatet skall redovisas till regeringen. Sektorsmyndigheterna skall också informera i respektive sektor om resultatet och utvärdera arbetet i dialog med sektorn.

Regeringen avser att i särskilda uppdrag till sektorsmyndigheterna precisera innebörden i sektorsmyndigheternas ansvar för miljömålsuppdraget och hur detta arbete skall rapporteras. Regeringen avser också att uppdraga åt sektorsmyndigheterna att till regeringen redovisa ett första förslag till delmål och åtgärder som kan utgöra underlag för den parlamentariska beredning som beskrivs i avsnitt 4.1 Miljökvalitetsmålen roll i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling och som får i uppgift att mot bakgrund av bl.a. sektorsmyndigheternas redovisningar göra en samlad bedömning av vilka delmål och åtgärder som behövs för att av riksdagen antagna miljökvalitetsmål skall kunna nås inom en generation.

### *En parlamentarisk beredning*

Den parlamentariska beredningen får i uppgift att mot bakgrund av bl.a. vad berörda myndigheter föreslår och i samverkan med dessa göra en samlad översyn av vilka delmål, strategier och åtgärder som behövs för att miljökvalitetsmålen skall nås på avsett sätt. En viktig uppgift blir att redovisa kostnader samt samhälls-ekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av olika delmål och åtgärder. Myndigheterna skall utöver att ta fram underlag till beredningen bedriva ett fortlöpande miljömålsarbete enligt vad som beskrivits. Myndigheternas fortlöpande arbete med miljömålen bör ske anpassat till beredningens uppdrag. Myndigheterna bör lämna lämna den information till beredningen om sitt arbete som bered-

ningen kan behöva. Regeringen kommer i sina direktiv till beredningen att närmare beskriva hur samverkan med myndigheterna skall ske. Prop. 1997/98:145

### *Regionala myndigheter*

Det ankommer på länsstyrelserna att inom ramen för sitt övergripande ansvar för miljöarbetet i länet precisera de nationella målen inom sina respektive regioner. Länsstyrelsernas samordningsansvar för det övergripande regionala mål- och uppföljningsarbetet är en väsentlig del i arbetet med regionala miljöstrategier (STRAM). Ett brett deltagande från kommuner, näringsliv, organisationer och andra aktörer i regionen skall eftersträvas. Medverkan från skogsvårdsstyrelserna, vägverkets regionkontor och andra regionala statliga organ, som har ett sektorsansvar inom sina respektive områden, är angelägen. De olika sektorsmyndigheterna på regional nivå har ansvar för målens genomslag inom respektive ansvarsområde. Länsstyrelserna har ett ansvar för att i samverkan med Naturvårdsverket och övriga berörda centrala myndigheter samordna arbetet med anpassning av målen till respektive regioner. På motsvarande sätt ankommer det på Naturvårdsverket m.fl. att stödja länsstyrelser och kommuner så att en samordnad avrapportering kan ske. I detta ingår bland annat samordnade tidpunkter för avrapportering samt gemensamma IT-lösningar.

### *Kommuner m.fl.*

Kommunerna har inom sina kompetensområden ansvar för att i samverkan med länsstyrelsen anpassa och precisera miljömålen till lokala förhållanden. De nationella målen och deras regionala anpassningar blir viktiga utgångspunkter för att formulera lokala målsättningar och åtgärdsprogram. Detta bör ske i dialog där kommunerna, lokalt näringsliv och lokala organisationer samt invånare i olika kommundelar kan delta. Många kommuner har påbörjat arbetet med lokala mål och handlingsprogram inom ramen för lokalt Agenda 21-arbete. De nationella miljökvalitetsmålen bör ses som ett stöd för att fortsätta och utveckla detta arbete. Som stöd för en miljöanpassad samhällsplanering bör de anpassade miljömålen åskådliggöras i kommunernas översiktsplaner.

Kommunerna har också ansvar för att följa upp målen samt att utvärdera uppföljningsresultaten och relatera dem till lokala insatser. Utvecklingen av lokala miljöräkenskaper och indikatorer som påbörjats i många kommuner kan vara en bra grund för detta arbete.

När det gäller det regionala och lokala arbetet skall hänsyn tas till variationer i miljöbelastning och andra förutsättningar mellan regionerna respektive kommunerna samt kostnadseffektivitet och avvägningar om i vilka fall det är lämpligt att precisera målen på regional respektive lokal nivå.

Den dialog om näringslivets miljöarbete m.m. som nu pågår mellan näringsliv och samhällsorgan bör utvecklas till att söka former och strategier för ett hållbart näringsliv. I en sådan process bör ingå en analys av hur långt det går att sträcka sig med dagens förutsättningar när det gäller resurseffektivisering, kretsloppsanpassning etc. och vilka innovativa lösningar och vilken ny kunskap som kan behövas för att komma vidare. Likaså bör bedömas hur långt det är möjligt att komma i dessa avseenden genom att enskilda företag på eget initiativ driver på utvecklingen samt om olika styrmedel behöver skärpas eller nya införas.

#### 4.3.2 Sektorsmyndigheter och hållbar utveckling

**Regeringens bedömning:** Från och med den 1 januari 1998 skall cheferna i alla de myndigheter som omfattas av 7 § i verksförordningen (1995:1322) beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling. Det innebär att miljöhänsyn och resurshushållning skall integreras i statlig verksamhet.

De myndigheter som föreslås ha ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet är Sida, Försvarmakten, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Skolverket, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Arbetskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens räddningsverk, Kommerskollegium, Närings- och teknikutvecklingsverket, Skogsvårdsorganisationen, Sveriges geologiska undersökning, Statens energimyndighet, Boverket, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Statens naturvårdsverk.

**Miljövårdsberedningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Några myndigheter som föreslagits av beredningen har dock utgått i regeringens förslag. (Miljövårdsberedningens betänkande Förvalta med miljöansvar, SOU 1997:145).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till Miljövårdsberedningens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Miljöhänsyn och resurshushållning skall integreras i all statlig verksamhet. Cheferna för alla statliga myndigheter som omfattas av 7 § i verksförordningen (1995:1322) har från och med den 1 januari 1998 fått ett generellt ansvar för att beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling. Detta ansvar var tidigare begränsat till miljöpolitiken.

#### *Sektorsmyndigheter med särskilt ansvar för ekologisk hållbarhet*

Förutom det generella ansvaret för ekologisk hållbarhet bör myndigheter inom olika samhällssektorer ha en särskild roll. Detta innebär att fler myndigheter än i dag får ett särskilt sektorsansvar inom sina respektive område. Sektorsmyndigheterna har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Detta ansvar delas i

många fall med företag och andra myndigheter m.fl. inom respektive sektor. De sektorsansvariga myndigheterna har därför ett ansvar för samrådet inom sektorn i dessa frågor. Denna verksamhet bör integreras i den ordinarie verksamheten hos myndigheten så långt det är möjligt med hänsyn till myndighetens huvuduppgifter. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att, i samverkan med berörda sektorsmyndigheter, dels närmare analysera ansvaret vid myndighetsutövning med hänsyn till myndighetens huvuduppgifter, dels utarbeta förslag på hur ansvaret vid myndighetsutövning skall fördelas för de tvärsektoriella frågorna i de fall detta behöver preciseras.

Följande myndigheter kommer i fortsättningen att ha ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet: Sida, Försvarmakten, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Skolverket, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmarknadsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens räddningsverk, Kommerskollegium, Närings- och teknikutvecklingsverket, Skogsvårdsorganisationen, Sveriges geologiska undersökning, Statens energimyndighet, Boverket, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen och Statens naturvårdsverk. För några myndigheter pågår översyn av sektorsansvaret. Regeringen kommer bl.a. av denna anledning att se över denna förteckning efter hand.

Sektorsmyndigheternas arbete med ekologiskt hållbar utveckling skall ske på motsvarande sätt som för miljömålen och innefatta att

- identifiera sektorsmyndighetens roll och hur sektorns åtgärder påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet. I möjligaste mån skall befintligt material användas,

- från de nationella miljökvalitetsmålen och delmålen samt målen för hållbar utveckling, ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser vad avser dels nytta, dels kostnad i relation till åtgärdens och de tänkbara målen omfattning eller effekt, t.ex. åtgärdskostnad per enhet reducerat utsläpp. Arbetet skall utgöra en grund för hur sektorsmålen skall kvantifieras, i de fall det är lämpligt att ha sektorsmål. Förslaget till sektorsmål skall övervägas tillsammans med Naturvårdsverket så att sektorsmålen kvantifieras utifrån ett samhällsekonomiskt helhetsperspektiv och åtgärder utförs där de är som mest kostnadseffektiva,

- verka för att åtgärder genomförs och

- fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet samt

- samarbeta med och informera om arbetet till andra som är verksamma inom sektorn.

Sektorsmyndigheterna skall i lägesredovisning till regeringen bl.a. belysa arbetets omfattning, hur det integrerats med ordinarie verksamhet m.m.

Myndigheterna med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet bör i samband med eller i anslutning till årsredovisningen redovisa insatser i sitt arbete för ekologisk hållbarhet.

**Regeringens bedömning:** Staten bör vara ett föredöme på miljöområdet och medverka till en ekologiskt hållbar utveckling. Miljöledningssystem har därför börjat införas hos mer än 60 statliga myndigheter och bör inom de närmaste åren successivt införas även hos övriga relevanta myndigheter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Staten bör vara ett föredöme genom miljöanpassning av all sin verksamhet. Det åligger cheferna för de flesta myndigheter under regeringen enligt verksförordningen att beakta krav som ställs på verksamheten när det gäller en ekologiskt hållbar utveckling. Beslut och åtgärder i statsförvaltningen, som kan påverka miljö och resurshushållning skall utformas så att de medverkar till en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Detta innebär t.ex. att vid arbete med lagstiftning, direktiv m.m. beskriva och bedöma effekterna på miljö och resurshushållning samt belysa hur förslagen bidrar till en hållbar utveckling. I beslut av policykaraktär bör ges stabila förutsättningar för en hållbar utveckling. Statliga myndigheter och bolag skall vid upphandling så långt det är möjligt inom de ramar lagstiftningen ställer aktivt fråga efter produkter, system och tjänster med långtgående miljöanpassning och resurshushållning. Vidare skall berörd statlig företrädare uppmuntra miljöforskning och utveckling av miljöteknik. Statens roll som ägare beskrivs i avsnitt 8.3 Staten som ägare.

Som verktyg för att integrera hänsyn till ekologiskt hållbar utveckling i den statliga förvaltningens arbete används miljöledningssystem. Dessa innebär systematiserat miljöarbete, tydliga riktlinjer och mål i bl.a. centrala styrdokument, klagjorda ansvarsförhållanden och rutiner för uppföljning och redovisning.

Miljöledningssystem innefattar

- mål för verksamheten som inbegriper miljö och resurshushållning och kontinuerlig förbättring av miljöarbetet och resurshushållningen,
- ökad kunskap om verksamhetens påverkan på miljön och resurshushållning och om hur verksamheten kan bidra till en hållbar utveckling,
- rutiner som säkerställer att miljöhänsyn och resurshushållning integreras i verksamheten,
- tydlig fördelning av ansvar och befogenheter för miljöarbetet,
- uppföljning och utvärdering av miljöarbetet samt information om miljöarbetet.

Miljöledningssystem är ett hjälpmedel i arbetet med att miljöanpassa såväl den interna verksamheten som den externa påverkan, som respektive myndighet har inom sitt verksamhetsområde.

År 1996 beslutade regeringen att starta ett pilotprojekt med 25 myndigheter som fick i uppdrag att införa miljöledningssystem. Det har inneburit att myndigheterna dels har gjort en miljöutredning, dels att flertalet har tagit fram en miljöpolicy samt handlingsplan för sitt fortsatta arbete med att integrera miljöhänsyn. Pilotprojektet redovisades i samband med årsredovisningen för 1997. Riksrevisionsverket har utvärderat pilotmyndigheternas arbete och bl.a. pekat på att en anpassning måste ske till

myndigheternas olika förutsättningar. Processen med att implementera miljöledningssystemet fortsätter nu hos pilotmyndigheterna.

Regeringen framhöll i skrivelsen Ekologisk hållbarhet (skr. 1997/98:13, bet. 1997/98:JoU11, rskr. 1997/98:140) att det är viktigt att utvecklingen av miljöledningssystem fortsätter. Regeringen har därför givit ytterligare ett 40-tal myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem och arbetet med miljöledning i Regeringskansliet har inletts. Några myndigheter har också på eget initiativ inlett sådant arbete. Erfarenheter och kunskap från pilotprojektet skall i största möjliga utsträckning utnyttjas. Det är regeringens avsikt att fortsätta arbetet så att miljöledning inom de närmaste åren successivt kommer att införas hos de relevanta myndigheterna.

#### 4.4 Underlag och metoder för uppföljning och utvärdering

**Regeringens bedömning:** För att kunna följa upp de nationella miljömålen krävs ett fullgott informationsunderlag. Underlag för uppföljning, analys och utvärdering av miljömålen bör därför prioriteras tillsammans med internationell rapportering. Ett sådant underlag bör bestå av tillförlitliga och relevanta data i konsistenta tidsserier.

**Skälen för regeringens bedömning:** Införandet av nationella miljö kvalitetsmål medför att rapportering, uppföljning och utvärdering av samhällsaktörernas miljöpåverkan får allt större betydelse. Den ökade integreringen av miljöfrågor med övriga politikområden ställer också ökade krav på samordning och integrering av insamling och strukturering av information. Regeringen har i skrivelsen Ekologisk hållbarhet (skr. 1997/98:13) uttalat att frågor om ekologisk hållbarhet i analys och rapportering skall uppmärksammas. Detta bör ske dels genom prioritering av rapportering som syftar till uppföljning av miljömålen, dels genom ett ökat ansvar för aktörer i alla samhällssektorer att tillgodose informationsbehov med anledning av detta. Detta bör göras på ett sådant sätt att integrering av miljöfrågor i olika samhällsvetenskapliga analyser underlättas.

##### *Metoder för uppföljning och utvärdering*

Nya kunskaper, ändrade värderingar och utvecklingen i omvärlden kommer att leda till att målen fortlöpande behöver omprövas. I ett mål- och resultatstyrningssystem är uppföljning och utvärdering av avgörande betydelse för att bedöma hur miljöutvecklingen och miljöarbetet fortskrider. Det är därför viktigt att finna effektiva metoder för uppföljning.

Naturvårdsverket har under hand presenterat en modell för uppföljning av miljömålen. Denna modell innehåller förslag på indikatorer och rapporteringsvägar. Ett ansvar läggs på de olika myndigheter som har ett

särskilt sektorsansvar för miljön. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att presentera ett fullständigt rapporteringssystem.

Regeringen delar verkets bedömning att uppföljning och utvärdering av arbetet i riktning mot de sektorsvisa miljömålen bör genomföras av respektive sektorsmyndighet som ett led i sektorsansvaret för miljön. Naturvårdsverket har rollen att följa upp och utvärdera de nationella miljömålen för att ge en bild av det samlade miljöarbetet i landet. Naturvårdsverkets uppföljningar och utvärderingar bör i första hand inriktas mot arbetet att nå de nationella miljökvalitetsmålen och att uppfylla svenska åtaganden enligt de internationella överenskommelserna. Regionalt har länsstyrelserna ansvaret för kontinuerliga uppföljningar av såväl de nationella miljömålen som genomslag i regionen som uppföljningen av de regionala preciseringar som utvecklats inom ramen för arbetet med regionala miljöstrategier (STRAM).

Uppföljning och utvärdering ger möjlighet att bedöma hur miljöutvecklingen och miljöarbetet fortskrider, om vi närmar oss miljömålet eller om det krävs ytterligare insatser. Såväl tillståndet i miljön som effekten av olika åtgärder och insatser behöver regelbundet följas upp och utvärderas. Den information som erhålls genom miljöövervakning, statistik, utredningar, forskning m.m. utgör basen i sådana uppföljningar och utvärderingar.

Regeringen anser att vart och ett av de nationella miljökvalitetsmålen bör följas upp genom ett begränsat antal relevanta mått. Urvalet av mått bör ge förståelse för och överblick över vilka huvudkomponenter som bidrar till måluppfyllelse. I uppföljningen av målen bör förändringar i miljö kvaliteten och i de faktorer som påverkar miljön kunna utläsas. Åtgärder och åtaganden för att uppnå målen bör också behandlas. Uppföljningen och utvärderingen bör alltså omfatta faktorer som belyser såväl miljöpåverkan som miljö tillståndet och åtgärder. Miljöövervakningen utgör en viktig del i ett system för uppföljning av miljömålen.

Det saknas i dag enhetliga program för att producera statistik för utsläpp och miljöbelastning eller annan påverkan på miljön. Detsamma gäller för varu- och materialflöden samt för avfall, dvs. resurseffektiviserings- och kretsloppsfrågor. I dag samlas sådana uppgifter in och ställs samman av en rad olika intressenter vilket gör att materialet inte alltid är jämförbart.

Svenska miljö nätet på Internet har nyligen startats. Där finns svensk miljöinformation samlad. Det är viktigt att de nya miljömålen, olika uppföljningar och statistik finns tillgängliga för myndigheter, företag och enskilda. Svenska miljö nätet bör kunna utnyttjas för detta ändamål.

Regeringen har i regleringsbrevet för år 1998 gett uppdrag till Socialstyrelsen att i samband med nästa folkhälsorapport särskilt redovisa det nationella läget vad gäller miljörelaterad ohälsa. Socialstyrelsen har därför påbörjat arbetet med en nationell miljöhälsorapport. Denna rapport kan ses som en fortsättning och utveckling av Miljöhälsoutredningens betänkande (1996:124) och kommer att vara ett värdefullt informationsunderlag i uppföljningen av de hälsorelaterade nationella miljömålen.



**Regeringens bedömning:** Sverige bör följa och bidra till utvecklingen av EU:s arbete med miljöräkenskaper och indikatorer för hållbar utveckling. En vidare översyn av samhällets informationsförsörjning inom miljöområdet bör genomföras av SCB och Naturvårdsverket i samråd med Statistikutredningen. Regeringen avser att ge ett sådant uppdrag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett system för regelbunden uppföljning av miljö kvalitetsmålen skall kunna visa om vi är på väg att nå målen och hur fort detta i så fall går.

Eftersom miljö kvalitetsmålen kommer att vara utformade i termer av miljö tillstånd och förtydligade med krav på förändringar samt åtgärder, bör det i uppföljningar av målen kunna utläsas förändringar i såväl miljö kvaliteten som i de faktorer som påverkar dessa. Detta ställer särskilda krav på utformningen av miljö statistiken och tillgången på data.

Miljö statistiken bör tillgodose behovet av data för uppföljning av de nationella miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering. Statistiken skall också spegla sådana skeenden i samhället som är av betydelse för att nå miljö målen såsom användning av energi, material, kemikalier, avfallsproduktion, återvinning och människors konsumtionsvanor.

Uppgifterna bör således omfatta både miljö tillstånd, miljö påverkan och åtgärder. Detta ställer krav på ny statistik, bl.a. om materialflöden, återvinning, naturresurser och biologisk mångfald. Utveckling av materialflödesstatistik behandlas i avsnitt 4.4.7 Materialflödesstatistik.

Sambandet mellan miljö frågorna och andra politikområden (ekonomi, arbetsmarknad, konsumtion, kommunikation etc.) måste också kunna belysas, vilket innebär att miljö statistiken delvis måste bygga på annan statistik. Detta ställer krav på att miljö statistiken i högre grad beskriver och kan kopplas till skeenden i samhället som i senare steg påverkar miljön. System behövs således för koppling mellan miljö statistik och andra statistikgrenar. Exempel på detta är arbetet med miljöräkenskaper och indikatorer för uthållig utveckling. Internationellt har tempot i utvecklingen av miljöräkenskaper ökat under senare år. FN:s handbok om miljöräkenskaper är under omarbetning. EU arbetar med ett omfattande program för miljöräkenskaper och gröna indikatorer och planerar att ge ut en egen handbok. I Sverige bedrivs arbetet med att utveckla miljöräkenskaper av Konjunkturinstitutet (KI), Statistiska centralbyrån (SCB) och Naturvårdsverket. Dessa myndigheter har i SCB:s rapportserie presenterat de hittills uppnådda resultaten av arbetet.

En rad internationella organisationer arbetar också med uppföljning och utvärdering av miljö påverkan, miljö utveckling och miljö arbete. De behöver en omfattande rapportering av miljö data och miljö statistik bl.a. från Sverige för att kunna ge en god bild av miljö situationen och som grund för bedömning av åtgärder, internationella avtal m.m. Behovet av information om miljö frågor har också ökat hos myndigheter, forskare, journalister och allmänheten. Det har framställts önskemål om ytterligare regionalisering av den officiella statistiken för att kunna göra regionala jämförelser.

Data- och informationsförsörjningen på miljöområdet sker främst inom ramen för Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med miljöövervakning liksom Naturvårdsverkets, SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters arbete med den officiella statistiken. Det förändrade ansvaret för miljöstatistik enligt förordning för miljöstatistik innebär bl.a. krav på att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art. Miljöövervakningen är en viktig källa för data om tillståndet i vår miljö och dess förändringar. Något motsvarande, enhetligt system för statistiken om utsläpp eller annan påverkan på miljön finns inte. Sådana uppgifter samlas in och ställs samman på olika sätt av olika intressenter. Det är därför viktigt att det samlade uppföljnings- och utvärderingsprogrammet utformas så att man också beaktar underlag om utsläpp och annan påverkan på ett sådant sätt att den samlade informationen gör det möjligt att följa upp miljöförändringarna mot de nationella miljömålen.

Det dataunderlag som används för uppföljning av de nationella miljö kvalitetsmålen skall så långt möjligt vara detsamma som utnyttjas för den internationella rapporteringen. Det innebär att tidpunkter för uppföljning och periodisering av uppdateringar av dataunderlaget måste harmoniseras. Detta innebär även att de krav på utformning som ställs i den internationella rapporteringen skall återspeglas i den svenska officiella statistiken. För att underlätta den övergripande uppföljningen av de nationella miljömålen behövs en samverkan mellan statistikansvariga myndigheter och sektorsorgan. De bör därför bidra med relevanta delar av sin statistik till Naturvårdsverkets arbete med måluppföljning, produktion av miljöstatistik och internationell rapportering. Det är av vikt att ta hänsyn till alla uppgiftslämnarens situation och avväga den mot statistikbehovet i anslutning till den utvärdering av statistikreformen som skall genomföras under år 1998.

Regeringen har givit Miljövårdsberedningen i uppdrag att ta fram förslag till indikatorer för ekologiskt hållbar utveckling. Beredningen har haft i uppdrag att ta fram ett fåtal indikatorer som på ett enkelt och informativt sätt visar riktningen på utvecklingen mot ekologisk hållbarhet. Miljövårdsberedningen lämnade i januari 1998 sitt delbetänkande Gröna nyckeltal (SOU 1998:15), med förslag till indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. Betänkandet remissbehandlas för närvarande för att tjäna som underlag för regeringens ställningstagande till uppföljningen beträffande hållbar utveckling.

Beredningen lämnade förslag till ett tjugotal indikatorer utifrån de tre delmålen för ett ekologiskt hållbart samhälle, skydd av miljö, effektiv användning av jordens resurser och hållbar försörjning. Indikatorerna representerar faktorer som beredningen har identifierat som strategiska för utvecklingen. I några fall behövs det dock fortsatt utvecklingsarbete för att finna den lämpligaste indikatorn. Miljövårdsberedningen fortsätter detta arbete under år 1998.

Indikatorerna skall användas som information till både beslutsfattare och allmänhet. De skall i första hand visa centrala beslutsfattare hur utvecklingen mot ekologisk hållbarhet går. Indikatorerna skall ge en första signal om när det finns anledning att överväga åtgärder för att styra utvecklingen i önskvärd riktning. Härutöver har beredningen föreslagit ett antal indikatorer som enskilda individer lätt kan ta till sig.

Arbete med att utveckla ett mer omfattande system av indikatorer för uppföljning och internationell rapportering pågår också inom SCB och Naturvårdsverket. Till och med år. 1996 har SCB producerat en sammanställning för miljöområdet, Naturmiljön i siffror, som innehåller uppgifter om både miljötillstånd, påverkan och åtgärder. En utveckling av denna bör utformas i samband med översynen av informationsförsörjningen inom miljöområdet.

Flera utredningar på miljöområdet har tagit upp vikten av informationsteknik (IT) och en effektiv försörjning med geografiska data. Miljö-  
vårdsberedningen framhåller i betänkandet IT i miljöarbetet (SOU 1996:92) att tillgång till geografiska data är en viktig förutsättning för bearbetning av miljödata. Miljöinformationsutredningen konstaterar i sitt betänkande Förbättrad miljöinformation (SOU 1997:4) att genom analyser i geografiska informationssystem kan man bilda sig en uppfattning om vilka belastningsnivåer som gäller för en viss yta och skaffa sig underlag för beslut om lokalisering av verksamheter. Utredningen om avrinningsområden har i sitt slutbetänkande Miljösamverkan i vattenvården (SOU 1997:155) uppmärksammat betydelsen av geografiska informationssystem för att studera avrinningsområden. Regeringen har i skrivelsen Ekologisk hållbarhet (skr. 1997/98:13) angett att en infrastruktur för samhällets informationsförsörjning med geografiska data är en tillgång för ett ekologiskt hållbart Sverige. Regeringen har i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150 utg. omr. 18) avsatt särskilda medel för att stimulera en ökad användning av geografiska informationssystem.

#### 4.4.2 Kulturmiljöstatistik

**Regeringens bedömning:** Riksantikvarieämbetet bör få i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur kulturmiljöstatistiken bör utformas för att utgöra ett gott underlag för uppföljning av de nya miljömålen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Uppföljningen och utvärderingen av miljö kvalitetsmålen ställer nya krav på den befintliga kulturmiljöstatistiken. Regeringen har erfarit att Riksantikvarieämbetet har påbörjat ett arbete med att utveckla en kulturmiljöstatistik som med hjälp av kulturvärdesindikatorer kan följa tillståndet i miljön på ett övergripande sätt. Detta arbete bör knyta an till de här framlagda miljömålen. En sådan statistik bör vidare som ett led i en kulturmiljöövervakning kunna ligga till grund för att bekräfta redan inträffade eller pågående förändringar som rör kulturvärden i miljön och ge signaler om begynnande förändringar.

**Regeringens bedömning:** Miljöövervakningen bör inriktas mot uppföljning av de nationella miljö kvalitetsmålen och omfatta en samlad information om miljö tillståndet samt effekter av sådana skeenden i samhället som är av betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utforma ett nytt program för miljöövervakningen som anpassas till denna inriktning och till kommande lagstiftning om miljö kvalitetsnormer.

De sektorsansvariga myndigheterna för näringar som orsakar diffusa föroreningsutsläpp, bl.a. transporter, energi, sjöfart, jordbruk, skogsbruk och fiske behöver underlag för uppföljning av sina sektorsmål. Beträffande den information som myndigheterna tar fram som en del av sin ordinarie verksamhet, bör de bidra med relevanta delar av dessa uppgifter till Naturvårdsverkets samlade uppföljning och utvärdering av de nationella miljömålen.

Övervakningen av den biologiska mångfalden bör förstärkas och den hälsorelaterade miljöövervakningen bör ses över. Alla åtaganden om miljörapportering mot bl.a. internationella organ bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och Miljöövervakningsnämnden.

Naturvårdsverket bör utveckla sitt samarbete med utförare och forskare inom miljöövervakningsområdet.

**Miljöövervakningsutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning, utom i fråga om försäljning av information som ger bidrag till basverksamheten samt beträffande behovet av ytterligare underlag för uppföljning av sektorsmål från olika näringar som svarar för diffusa föroreningsutsläpp.

**Remissinstanserna:** Genomgående delas utredningens uppfattning att miljöövervakningen är en långsiktig verksamhet och att det är viktigt att de finansiella förutsättningarna läggs fast. Då miljöövervakningen är så beroende av bl.a. pågående arbete med nya miljömål, miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer och utredningen av avrinningsområden, påpekas att miljöövervakningsutredningens förslag är svåra att bedöma.

Det råder delade meningar om förslaget om att avgränsa miljöövervakningen tydligare mot forskningen. En eventuell avgränsning får inte bli för stel eftersom den då leder till minskade möjligheter att utveckla en metodik och få en bättre förståelse för människans påverkan på miljön.

Förslaget om att stryka målet om analys av olika utsläppskällors miljöpåverkan stöds oftast inte. Remissinstanserna har diskuterat förslaget dels från finansieringssynpunkt, dels från svårigheten att bestämma vad den statligt finansierade miljöövervakningen skall omfatta i fråga om övervakning av diffusa föroreningar. Genomgående är alla remissinstanser ense med utredningen om att principen att förorenaren skall betala skall tillämpas. Remissinstanserna stödjer därför förslaget vad avser jordbruksnäringens finansieringsansvar liksom vad utredningen anger om andra näringars finansieringsansvar för bl.a. transporter, energi, skogsbruk, fiske.

Utredningens förslag om att utveckla möjligheterna till en ny regional organisation med ökat ansvar stöds i allmänhet inte. Länsstyrelserna an-

ser att vattenanknutna frågor inte får ses isolerat utan måste beaktas i en helhetssyn i deras s.k. STRAM-arbete. Avrinningsområdesvis övervakning passar inte alla programområden och det kommer oberoende av administrativa gränser alltid att finnas ytterligare samordningsbehov.

Förslaget om intressentfinansiering är enligt flera remissinstanser oklart definierat. Staten bör ta på sig ett finansiellt ansvar för den miljöövervakning som inte kan finansieras av förorenarna.

Genomgående anses förslagen till effektivisering endast kunna ge marginella besparingar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Miljöövervakningen skall ge underlag för analys av olika utsläppskällors nationella och internationella miljöpåverkan. I övrigt gäller för den statligt finansierade miljöövervakningen följande övergripande syften som även angivits i proposition 1990/91:90 En god livsmiljö:

Det skall vara möjligt att

- beskriva tillståndet i miljön,
- bedöma hotbilder,
- lämna underlag för åtgärder och
- följa upp beslutade åtgärder.

Regeringen delar utredningens uppfattning vad gäller inriktning mot nya kvalitetsmål, åtaganden mot internationella organ, att kvalitetskraven måste uttryckas tydligt, att biologisk mångfald måste prioriteras, att ett nytt miljöövervakningsprogram bör utformas och att den hälsorelaterade miljöövervakningen bör ses över. Naturvårdsverket bör fortlöpande överväga vilka effektiviseringar som kan genomföras i miljöövervakningen och uppmärksamma vad utredningen angivit om verkets ekonomi och organisation. Naturvårdsverket bör utveckla sitt samarbete med utförare och forskare inom miljöövervakningsområdet.

Den statligt organiserade och finansierade miljöövervakningen bör, som anges i utredningen svara för en samlad bild av miljötillståndet så att det går att skilja effekterna av mänskliga aktiviteter från de naturliga variationerna. Som påpekas av flera remissinstanser fordras för ett effektivt miljöarbete, utöver mätning och analyser av miljötillståndet, även underlag om andra skeenden i samhället, såsom användning av energi, material, avfallsproduktion, återvinning och människors konsumtionsvanor. Nya mål för en ekologiskt hållbar utveckling fordrar att den nya inriktningen i miljöarbetet också styr miljöövervakningen. Den måste i framtiden i ökad omfattning kompletteras med data från de som påverkar miljön och kunna peka ut huvudansvarig källa till föroreningar. De sektorsansvariga myndigheterna för näringar såsom transporter, energi, jordbruk, sjöfart, skogsbruk och fiske som orsakar diffusa föroreningsutsläpp behöver underlag för uppföljning av sina respektive sektorsmål. Detta bör ses som en del av den ordinarie verksamheten. De bör bidra med relevanta delar av den information myndigheterna tar fram som en del av den ordinarie verksamheten till Naturvårdsverkets samlade uppföljning av de nationella miljömålen.

Miljöövervakningen bör i fortsättningen syfta till att ge underlag för analys av olika utsläppskällors nationella och internationella miljöpåverkan. I övrigt bör som tidigare gälla att den skall göra det möjligt att läm-

na underlag för åtgärder, bedöma hotbilder och följa upp beslutade åtgärder.

Miljöövervakningen omfattar emellertid endast en del av den information som är nödvändig för uppföljning av de nationella miljömålen. Som nämnts i det föregående avsnittet bör Naturvårdsverket i samarbete med ansvariga sektorsmyndigheter ha rollen som samordnare av miljömålsarbetet och för övergripande uppföljning av de nationella miljömålen.

Det är angeläget att utveckla såväl den nationella som den regionala miljöövervakningen. Regeringen har i vårpropositionen (prop. 1997/98:150) föreslagit att miljöövervakningen stärks.

Det åvilar sektorerna att skaffa sig den kunskap som behövs för att tillgodose sektorsansvaret. Regeringen har uppdragit åt berörda sektorsmyndigheter (Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket, Socialstyrelsen, Luftfartsverket, Vägverket och Sjöfartsverket) att senast i maj 1998 redovisa omfattningen och innehållet i den information som i dag tas fram av dem och som kan utnyttjas i den nationella miljöövervakningen. Jordbrukets recipientkontroll, liksom andra sektors motsvarande insatser, behöver inte nödvändigtvis lyftas ut ur den samlade miljöövervakning Naturvårdsverket och Miljöövervakningsnämnden skall analysera. I vilken utsträckning recipientkontroll skall ingå i den nationella miljöövervakningen beror på art och omfattning av denna kontroll.

Regeringen delar utredningens uppfattning att miljöövervakningen är en långsiktig verksamhet som fordrar att de finansiella förutsättningarna så långt som möjligt läggs fast. Resultaten av nämnda uppdrag kommer att beaktas.

Som princip för prissättning av informationstjänster gäller att avgifterna skall beräknas så att kostnaderna för uttagen täcks. Någon informationsförsäljning som ger bidrag till basverksamheten bör inte, såsom utredningen föreslår, förekomma.

För miljöövervakningens avgränsning mot forskningen bör, såsom utredaren påtalat, gälla att den genomförs med utgångspunkt i riksdagens och regeringens mål och kvalitetskrav. Ett nära samarbete mellan miljöforskning och miljöövervakning ligger i båda verksamheternas intresse och gagnar det samlade svenska miljöarbetet. Vid framtagande av program för övervakning och upphandlingar av uppdrag enligt programmet bör avgränsning och styrning skötas av Miljöövervakningsnämnden, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

För att miljöövervakningen skall kunna anpassas till de nya förutsättningarna avseende underlag om olika skeenden i samhället, nya mål för miljön, kommande lagstiftning om miljö kvalitetsnormer och EG-direktiv om miljö kvalitetsnormer behövs ett nytt program för den framtida miljöövervakningen. Detta har regeringen tidigare gett Naturvårdsverket i uppdrag att utforma. Programmet skall redovisas senast i mars 1999.

EU:s förslag till modifiering av befintligt förslag till ramdirektiv för vatten innebär krav på upprättande av åtgärdsprogram för avrinningsområden för att uppnå de tänkta miljö kvalitetsnormerna. För närvarande utformas en typ av åtgärdsprogram av länsstyrelserna inom det s.k. STRAM-arbetet. Åtgärdsprogrammet följs upp inom och mellan länen. För att anpassa länens strategiarbeten såväl till åtgärdsprogram för avrinningsområden för vatten enligt EU:s förslag som till åtgärdsprogram för

andra geografiska avgränsningar, är det viktigt att länsstyrelserna utvecklar sitt omfattande samarbete med alla berörda parter och har kompetens inom alla de områden, bl.a. miljöövervakning, som fordras för arbetet. Regeringen avser att närmare utreda frågan om avrinningsområdesvis vattenadministration (se avsnitt 4.2.3, Levande sjöar och vattendrag).

#### 4.4.4 Miljöövervakningen av kemikalier

**Regeringens bedömning:** Miljöövervakningen bör förbättras avseende uppföljning av beslutade begränsningar, hur Esbjergdeklarationens mål skall mätas och hur EU:s miljöövervakningsprogram för kemikalier bör utvecklas. Sverige bör driva på OECD:s miljöövervakningsarbete avseende kemikalier.

Möjligheten till finansiering av en breddad miljöövervakning när det gäller kemikalieutsläpp bör utredas.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommitténs förslag om att pröva om en breddad miljöövervakning av kemikalier kan bekostas via kemikalieavgifter bör emellertid utredas och prövas senare. (Kemikommittén, En hållbar kemikaliepolitik, SOU 1997:84).

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har yttrat sig om förslagen till förbättring av miljöövervakningen av kemikalier tar i huvudsak upp frågan om finansiering. Alla stöder i huvudsak utredningens förslag. Några erinringar mot utredningens förslag i övrigt finns inte.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kemikommitténs förslag att beträffande kemikalier pröva om en breddad miljöövervakning helt eller delvis kan bekostas via kemikalieavgifter bör utredas närmare. Även andra typer av avgifter bör prövas eftersom kemikalier med oönskade miljöeffekter som motiverar miljöövervakning förekommer i både utsläpp och i många typer av produkter/varor som inte kan nås endast med avgifter på kemikalier. Som mål för den statligt finansierade miljöövervakningen som även omfattar kemikalier gäller vad som angivits under 4.4.3 Miljöövervakningsutredningen.

Regeringen har gett Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att i samverkan klarlägga behovet av miljöövervakning inom kemikalieområdet. Naturvårdsverket skall i maj 1998 lämna förslag till hur miljöövervakningen kan användas för att följa upp beslut om begränsning och/eller frivilliga åtaganden att minska användningen av kemikalier med oönskade miljö- och/eller hälsoeffekter. Regeringen avser att därefter låta utreda och pröva finansieringsfrågan.

#### 4.4.5 Kulturmiljöövervakning

**Regeringens bedömning:** Riksantikvarieämbetet bör få i uppdrag att utreda och lämna förslag på utformningen av en systematisk kulturmiljöövervakning.

**Skälen för regeringens bedömning:** För en systematisk uppföljning av de delar av miljö kvalitetsmålen som berör kulturvärden bör en ny kulturmiljöövervakning av tillståndet i kulturmiljön utvecklas. En utgångspunkt vid utformningen av kulturmiljöövervakningen bör vara samordningen med den befintliga miljöövervakningen. Lämpliga indikatorer för att följa tillståndet i kulturmiljön behövs.

#### 4.4.6 Miljöövervakning av radioaktiva ämnen

Förekomsten av luftburna artificiella radioaktiva ämnen övervakas i Sverige med två typer av fasta mätstationer i kontinuerlig drift, nämligen gammastationer och luftfilterstationer. Statens strålskyddsinstitutets (SSI) nätverk består av 37 stationer som mäter gammastrålningen på olika platser i landet. Främst registrerar gammastationerna strålning från radioaktiva ämnen som genom nedfall hamnar på marken. Systemet syftar främst till att ge en snabb varning och indikering i händelse av en kärnenergiolycka. Försvarets forskningsanstalt har för närvarande åtta luftfilterstationer. Detta mätsystem, som ursprungligen byggdes upp för att övervaka provstoppsavtalet, ger information om vilka radioaktiva ämnen som finns i luften och har en mycket hög känslighet. Systemet gav värdefull information till Sverige i nedrustningsförhandlingarna. Eftersom ett provstoppsavtal nu finns, är behovet av övervakning och informationsinhämtning inte längre lika aktuellt för detta ändamål. Däremot finns det fortfarande ett behov av att fortsatt kontinuerlig övervakning av luftburen aktivitet i händelse av nedfall av radioaktiva ämnen till följd av en kärnenergiolycka. På grund av ändrade förhållanden kommer ambitionen och formen för finansiering att ses över för driften av luftfilterstationerna. Ett första underlag lämnas av SSI i dess budgetunderlag för år 1999.

SSI gör fortlöpande mätningar av halterna av vissa radioaktiva ämnen i t.ex. mjölk och vattentäkter. De kärntekniska anläggningarna utför miljökontroll i anläggningarnas närområden enligt program beslutade av SSI.

Skyldigheten att mäta och lämna uppgifter till EU-kommissionen om halter av radioaktiva ämnen i miljöprover regleras enligt artiklarna 35 och 36 i Euratomfördraget. SSI svarar för att ett kontrollsystem för radioaktivitet i omgivningen vidmakthålls så att skyldigheterna enligt Euratomfördraget kan fullgöras.

#### 4.4.7 Materialflödesstatistik

**Regeringens bedömning:** Statistik för materialflöden bör utvecklas. Regeringen avser ge uppdrag om detta till Statistiska centralbyrån. Utvecklingen bör ske i saamverkan med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen samt andra berörda myndigheter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Industrisamhället förutsätter en intensiv omsättning av material och varor. Miljöarbetet fokuserar alltmer på detta och på vad som förbrukas. En minskning av förbrukningen av material och energi med en faktor 4 eller 10, beroende på tidshorisont,



och ökad grad av återanvändning och återvinning diskuteras. I framtiden behöver vi kunna följa upp beslut som rör varor och material och följa förbrukningen av olika resurser. I dag finns inte statistik som ger det nödvändiga underlaget för detta.

För att följa upp målen inom kemikalieområdet påbörjades för några år sedan uppbyggnaden av en officiell kemikaliestatistik, med Kemikalieinspektionen som ansvarig myndighet. Regeringen anser att det finns ett motsvarande behov att bygga upp en officiell materialflödesstatistik, för att på sikt kunna följa trender och grad av måluppfyllelse i riktning mot ett kretsloppsanpassat samhälle.

Ett informationssystem om samhällets materialflöden kan ge uppgifter om hur hög materialproduktiviteten är. I detta ingår att visa mängden jungfruliga resurser som utnyttjas och hur mycket av detta som återcirkuleras. Vidare registreras hur mycket material som ackumuleras i samhället och hur mycket som släpps ut i naturen. Syftet med denna statistik är att ge en övergripande förståelse av samhällets materialanvändning, med tillhörande direkta och fördröjda utsläpp, avfallsgenerering, återanvändning, återvinning och ackumulering av ämnen. Utveckling av indikatorer för detta område kan ge bra och lättillgänglig information om samhällets materialomsättning och effektiviteten i resursanvändningen.

Materialflödesstatistiken ger också underlag för att undersöka effekter av att byta till mer miljöanpassade material. Genom likheten med nationalräkenskaperna kan också analyser göras av hur ekonomiska förhållanden kan påverka materialhanteringen och tvärtom. Detta bör samordnas med det arbete som utförs inom ramen för regeringsuppdraget om miljöräkenskaper.

De materialflöden som behöver följas är:

- miljö- och hälsofarliga ämnen (toxiska kemikalier, vissa metaller) och
- stora, ekonomiskt betydelsefulla materialflöden, t.ex. järn och stål, massa och papper, grus, cement, livsmedel.

De miljö- och hälsofarliga ämnena följs för närvarande inte på ett sådant sätt att de kan kopplas till de ekonomiska aktörerna i samhället. En övergripande statistik över denna typ av ämnen och var de används i samhället är ett viktigt verktyg för att minska användningen av ämnen som skadar miljön och vår hälsa.

Syftet med att följa de stora materialflödena är i ett svenskt perspektiv framför allt dess koppling till materialutnyttjande, energiförbrukning och avfall. De stora materialflödena har en stark koppling till energibehovet. Genom denna koppling kan nya möjligheter till energieffektivisering och utsläppsreducering studeras. En holländsk studie har visat att en reduktion av koldioxid för Västeuropa blir väsentligt billigare i det fall både energi- och materialsystemen inkluderas i analysen, eftersom de dyraste metoderna att minska energianvändningen då kan undvikas. En del av reduktionen åstadkoms istället genom byten till lättare material, byte av processer för att framställa material samt minskad råvaruutvinning. Även förändrad hantering av avfallet ger en väsentlig koldioxidreducering. Materialanvändningen ger således en bild av vad behovet av energi består av och därmed andra aspekter på möjligheterna till energi- och resurseffektivisering.

Reducering av deponerade avfallsmängder är ett annat av de mål regeringen har satt upp. Regeringen har redovisat sin syn på denna fråga i proposition 1996/97:172 Hantering av uttjänata varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla. En effektivare resursanvändning innefattar förutom en strävan efter att minska mängden använt material för att producera en viss vara eller tjänst, en ökad återanvändning och återvinning av material. Detta är angeläget eftersom råvaruutvinning i många fall är mycket energikrävande och ger upphov till stora mängder avfall i sig. För att kunna följa upp detta krävs statistik över materialflöden och de avfallsmängder de ger upphov till.

För materialområdet generellt saknas en statistikansvarig myndighet. Mycket av den grundinformation som behövs finns emellertid hos SCB. Naturvårdsverket har i sin redovisning till regeringen om materialflöden i samhället (rapport 4504, 1996) föreslagit att materialflödesstatistik bör utvecklas, och att ansvaret för detta bör ligga hos SCB. Regeringen avser därför att ge SCB i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket utveckla sådan statistik. Intressenter förutom Naturvårdsverket är bl.a. Kemikalieinspektionen, ÖCB, Räddningsverket, NUTEK, EEA (European Environmental Agency, EU:s miljöbyrå) samt EU:s statistikbyrå, Eurostat.

För närvarande pågår ett EU-samarbete inom materialflödesområdet, med syfte att sprida information om de studier som hittills gjorts. SCB deltar i projektets styrgrupp. Härigenom finns goda möjligheter till insyn i hur systemet kan byggas upp för att få en jämförbarhet med andra länders materialflödesanalyser. Intresset för materialflödesstudier är stort också i de andra nordiska länderna. SCB samarbetar med andra statistiska centralbyråer, och det finns möjligheter att dra lärdom och utbyta erfarenheter om hur statistiken kan göras mer detaljerad för att ge säkrare uppgifter om materialinnehåll.

## 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle

### 5.1 Riktlinjer för en effektiv och långsiktigt hållbar material- och energianvändning

**Regeringens förslag:** Följande riktlinjer skall gälla för arbetet med att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar resursanvändning:

- Material och energi skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn taget till alla resurstillgångar.
- Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Det samlade biomasseuttaget får inte utarma den biologiska mångfalden.
- Flertalet varor skall vara materialsnåla och energieffektiva, uppgraderingsbara samt kunna återanvändas eller återvinnas med avseende på material eller energi.

**Regeringens bedömning:** Befolkningstillväxten och krav på höjd levnadsstandard i många länder leder till större anspråk på resursförbrukning och därmed också en ökad belastning på miljön. För att nå en hållbar utveckling globalt krävs att resursförbrukningen effektiviseras avsevärt. Ett begrepp som nämns i den internationella debatten är faktor 10, som innebär att resursanvändningen behöver bli i genomsnitt 10 gånger effektivare under en till två generationer. Begreppet kan fungera som kompass och stimulera till nödvändigt nytänkande. Faktorn 10 ger en signal om vilken storlek på effektivisering som krävs, snarare än att uttrycka ett exakt mål. Det kommer att behövas ytterligare arbete, såväl nationellt som internationellt, för att analysera, konkretisera och utveckla begreppet Faktor 10.

I regeringens skrivelse 1997/98:13 om ekologisk hållbarhet har regeringen anmält att den kommer att ta initiativ till en öppen dialog med näringsliv och forskare om förutsättningar för effektivare resursanvändning. Som underlag för denna dialog behövs bl.a. en utredning och en analys av hur det fortsatta arbetet med material- och energieffektivisering skulle kunna bedrivas i Sverige.

**Kretsloppsdelegationens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kretsloppsdelegationen har dessutom föreslagit mål på medellång och kort sikt samt mål för att avgifta kretsloppet. (Kretsloppsdelegationen, Strategi för kretsloppsanpassade material och varor, rapport 1997:14).

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser är positiva till Kretsloppsdelegationens rapport och delar dess värderingar och allmänna grundsyn. *Naturvårdsverket*, *Kemikalieinspektionen*, *KF*, *ICA*, *Luleå tekniska högskola* och *Malmö kommun* ansluter sig i huvudsak till Kretsloppsdelegationens förslag till mål. Några remissinstanser anser att målen är otydliga och svepande och andra att målen många gånger är långtgående och mer av karaktären visioner. *Konkurrensverket* anser att målen inte förefaller bygga på en ordentlig analys och *Industriförbundet* är framför allt negativ till Kretsloppsdelegationens mål om faktor 10.

*Hushållning med resurser minskar belastningen på miljön*

Användningen av jordens resurser har pågått under lång tid utan att naturens egna kretslopp störts, annat än lokalt eller marginellt. Under de senaste århundradena har befolkningstillväxten och den ökade material- och energiförbrukningen per person nått sådana dimensioner att viktiga ekosystem hotas och att de naturliga kretsloppen för svavel, kväve och kol har rubbats. Den redan rika världen har ett särskilt ansvar. Knappt en femtedel av jordens befolkning står för den övervägande delen av förbrukningen av jordens naturresurser och därmed av belastningen på miljön. För en globalt hållbar utveckling måste resurserna användas effektivt. Omställningen till ekologisk hållbarhet under en till två generationer kan inte skapas genom ett enda långsiktigt handlingsprogram, men färdriktningen kan läggas fast och omfattningen bedömas. Med färdriktningen given, och med ambitionen att göra Sverige till ett föregångsland, kan de första stegen ta form.

Ekonomi blir alltmer global. Råvaror och produkter säljs alltmer på en global marknad. Den svenska ekonomin är sammanflätad med ekonomin i de övriga EU-länderna, som i sin tur blir alltmer sammanflätad med andra världsdelars ekonomier. Föreningarna känner inte heller några nationsgränser. En omställning på bred front kan bidra till att skapa tillväxt och sysselsättning, och därmed bidra till att förutsättningarna för tillväxt ökar även i utsatta regioner. I arbetet för en hållbar samhällsutveckling är det också väsentligt att hänsyn tas till kulturvärden. Regeringen har tidigare presenterat en skrivelse med målet att föra Sverige mot en ekologiskt hållbar utveckling (skr. 1997/98:13). För att uppnå detta formulerades tre delmål: Skyddet av miljön, Hållbar försörjning och Effektiv användning.

För att de miljökvalitetsmål som presenteras i kapitel 4 Nationella miljökvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling skall kunna nås krävs att material- och energianvändningen effektiviseras. Uttag och användning av naturens resurser kan innebära stora ingrepp i miljön, en hög energiförbrukning och utsläpp av farliga ämnen. Detta gäller såväl vid utvinning, transport och förädling som i avfallsledet.

Ett begrepp som nämns i den internationella debatten är Faktor 10, vilket innebär att resursanvändningen, inte bara av fossila bränslen utan av alla resurser, behöver bli i genomsnitt 10 gånger effektivare under en till två generationer (skr. 1997/98:13). Många forskare, företagsledare och politiker anser att en sådan utveckling är nödvändig för att vi skall kunna möta den ökande befolkningstillväxten och minska miljöförstöringen utan att försämra välfärden. Faktorn 10 – eller 4 om tidshorisonten är kortare – ger en signal om vilken storlek på effektivisering som krävs, snarare än att den uttrycker exakta mål. Faktor 10-begreppet kan därvid fungera som en kompass och stimulera till nödvändigt nytänkande. Internationellt pågår arbete inom OECD, Nordiska Rådet och FN:s Kommission för hållbar utveckling. Sverige bör aktivt delta i detta arbete.

I samband med FN:s extra möte med generalförsamlingen år 1997 (UNGASS) drev EU på svenskt initiativ frågan att uppmärksamma faktor 4- och faktor 10-konceptet. I slutsatserna från mötet (Program för det

fortsatta genomförandet av Agenda 21) framhålls att de studier bör uppmärksammas som föreslår en ökad effektivitet i resursanvändningen, inklusive övervägandet av en tiofaldig förbättring av resursproduktiviteten i de industrialiserade länderna på lång sikt och under nästkommande två eller tre decennierna en eventuell ökning med en faktor 4 i de industriella länderna. Slutligen framhölls att fortsatt forskning krävs för att studera genomförbarheten av dessa mål och de praktiska åtgärder som behövs för deras genomförande.

OECD har i sin rapport *Eco-Efficiency: decoupling economic growth from environmental damage?* (ENV/EPOC/PPC(97)8) redovisat hur effektiviteten ökat i material- och resursanvändningen. Oljepriserna har i hög grad påverkat industrins oljeanvändning i OECD-länderna. Under perioden 1974-1986 var oljepriserna höga och oljeintensiteten inom industrin i OECD sjönk med 8 % per år. Inom luftfarten i världen ökade energieffektiviteten med 3,8 % per år under perioden 1974-1988 och med 0,3 % per år under perioden 1988-1995. Bränsle utgör ca. 10-15 % av kostnaderna inom flyget. I USA minskades materialanvändningen i relation till BNP med 2,5 % per år under perioden 1975-1994. Bakom den generella minskningen av materialanvändningen finns en mer komplex bild – viss materialanvändning har ökat (t.ex. aluminium, plast och gödselmedel) och annan har minskat (t.ex. koppar, stål, timmer och bly).

Regeringen gör bedömningen att faktor 10-begreppet får ses som ett grovt mått för att ange dimensionen på de förändringar som behövs. Behovet av effektivisering varierar för olika naturresurser beroende på dessas miljöpåverkan och vilka tekniska möjligheter som finns samt åtgärdernas kostnader. Det kommer att behövas ytterligare arbete, såväl nationellt som internationellt, för att analysera, konkretisera och utveckla begreppet Faktor 10. I regeringens skrivelse (skr. 1997/98:13) om ekologisk hållbarhet har regeringen anmält att den kommer att ta initiativ till en öppen dialog med näringsliv och forskare om förutsättningar för effektivare resursanvändning. Som underlag för denna dialog avser regeringen att låta utreda och analysera hur det fortsatta arbetet med material- och energieffektivisering skulle kunna bedrivas i Sverige.

### *Riktlinjerna skall skapa drivkraft*

I samband med riksdagens beslut år 1993 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180, bet. 1993/94:JoU14, rskr. 1993/94:344) formulerades kretsloppsprincipen på följande sätt: "Vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas eller slutligt omhändertaras med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas". Denna princip utgör alltså utgångspunkten för allt kretsloppsarbete. Även om kretsloppen sluts kan alltför stora materialflöden fortfarande skapa miljöproblem.

Ett effektivt utnyttjande av material såväl som av alla andra resurser är en förutsättning för en framgångsrik industriell produktion. På sikt bör produktionen av varor även inriktas mot att ämnen som kan ge upphov till negativa effekter på hälsa och miljö vid produktion, användning eller avfallshantering undviks så långt som möjligt. Dagens miljöproblem och resursslöseri beror till stor del på svårigheter att åstadkomma en prissätt-

ning, som avspeglar de kostnader som varans miljöbelastning ger upphov till under hela dess livscykel (icke-internaliserade miljökostnader). Dessa kostnader kan internaliseras exempelvis med hjälp av olika styrmedel. Skatter och avgifter kan fungera effektivt under förutsättning att de tillämpas i anslutning till miljöproblemet. I vissa fall är andra styrmedel bättre. Vissa miljöproblem uppstår ofta lång tid efter det att den miljöpåverkande aktiviteten påbörjats. Detta medför att ett förebyggande arbete i enlighet med försiktighetsprincipen måste ske.

För att en förändring skall ske måste alla i samhället medverka. Regeringen föreslår därför tre riktlinjer för kretsloppsarbetet. Riktlinjerna skall särskilt avse en effektivisering av material- och energianvändningen och vara inspirerande för arbetet och en vägvisare när målen för verksamheterna formuleras. Den tekniska utvecklingen i samhället har gått mycket fort, särskilt de senaste 50 åren. Under de senaste fem åren har industrin aktivt deltagit för att kretsloppsanpassa sina verksamheter. Regeringen gör den bedömningen att arbetet i många fall har varit framgångsrikt. Företagen har visat att förändringar är möjliga. En förutsättning för detta förändringsarbete är att det finns en god kunskap om miljöfrågor i stort. Regeringen bedömer det därför som särskilt viktigt att en diskussion mellan näringsliv, myndigheter och forskare utvecklas och att resultatet sprids till berörda.

Det svenska miljöarbetet måste utformas i samverkan med bland annat näringslivet samt med hänsyn till utvecklingen av miljöinsatserna internationellt. Mot bakgrund bl.a. av den långa omställningstiden och förslagens karaktär av riktlinjer kommer förslagen, enligt regeringens bedömning, inte att medföra ekonomiska konsekvenser som avviker väsentligt från en naturlig, långsiktig utveckling av samhället. Detta gäller både med avseende på statsfinanserna och på samhället i övrigt. Rimliga och mätbara miljökrav har ofta lett till innovativa lösningar som förutom miljövinster också givit lägre kostnader och förbättrad konkurrenskraft för företagen. Med hänsyn till att regeringens förslag givits formen av allmänna riktlinjer utan att ange tidsram, är det svårt att göra några mer ingående konsekvensbedömningar av förslagen. Den analys av effekterna på de svenska företagens internationella konkurrenskraft, nyetablering, tillväxt i små företag, regional balans, statsfinanserna m.m. som måste genomföras, kan ske först i anslutning till konkretiseringen av miljöarbetet.

*Material och energi skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn taget till alla resurstillgångar.*

Genom att både fokusera på materialflödena och utsläppen kan miljöproblemen åtgärdas redan vid källan. Materialströmmarna ger miljöproblem i alla led – i utvinningen, vid förädling och produktion, under och efter användningen och vid transporter i alla dessa led. I de flesta fall går också energi åt för bearbetning och hantering i alla led.

Som exempel kan nämnas elektriska och elektroniska produkter, som kräver ett förhållandevis stort råvaruutnyttjande för att utvinna tillräckliga mängder av de ämnen som ingår i produkterna. Produktion, användning och slutligt omhändertagande av dessa produkter bör ske så att till-

gången på knappa resurser – exempelvis sällsynta metaller – i största möjliga utsträckning bibehålls för kommande generationer. Ett exempel på en sällsynt metall är tantal, som bl.a. används i kondensatorer i datorer.

Som ytterligare exempel kan nämnas den fosfat som bryts och till övervägande del används som växtnäringsämne i jordbruket. Bedömningen är att med nuvarande uttagstakt kommer världens nu kända fosfatresurser att vara tömda om några hundra år. Om detta näringstillskott avtar i framtiden, kommer avkastningen från åkrarna att minska. Användningen av fosfor är ett resursproblem lika väl som ett miljöproblem, eftersom förluster genom växtnäringsläckage ger miljöpåverkan som övergödning av sjöar och vissa havsområden. Regeringen gör därför den bedömningen att fosfor måste återföras till jordbruket i ett kretslopp mellan stad och land (se vidare avsnitt 5.5 Kretslopp av växtnäring mellan stad och land).

Enligt statistik från NUTEK (Det svenska energiläget, 1997) står de tre sektorerna bostäder och service, industri samt inrikes transporter för huvuddelen av all energianvändning (ca 83 %). Under de senaste 25 åren har energianvändningen inom inrikes transporter ökat, medan energianvändningen i de andra sektorerna minskat något. Sektorn bostäder och service står för 42 % av denna energianvändning, medan industrisektorn står för 37 % och transportsektorn för 21 % (procentsatserna gäller för år 1996). Regeringen gör den bedömningen att energieffektivisering skall genomföras där det finns största möjliga potential för effektivisering till lägsta kostnad. Teknik, forskning och utveckling är viktiga instrument. Helt nya lösningar kan behövas. Riksdagen godkände under 1997 nya riktlinjer för energipolitiken (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:212). Enligt detta beslut är den svenska energipolitikens mål på kort och lång sikt att trygga tillgången på el på omvärldens konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall skapa villkor för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle.

En förutsättning för att resursanvändningen skall kunna vara effektiv och skonsam och resursförbrukningen minskas radikalt är att det skapas ett effektivt kretslopp av material och näringsämnen i samhället samt att energianvändningen successivt effektiviseras.

*Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Det samlade biomasseuttaget får inte utarma den biologiska mångfalden.*

Råvaror kan delas upp i förnybara och icke förnybara. De icke förnybara råvarorna kan inte återställas i naturens kretslopp inom en överblickbar tid. De fossila materialen kol, olja och naturgas är exempel på icke förnybara material. Den utvunna mängden fossila material har ökat drastiskt under de senaste århundradena och i accelererande omfattning under 1900-talet. Bränsle är i dag det i särklass största användningsområdet för fossila material (ca 90 %). De används även för att framställa t.ex. plaster och kemikalier.

Enligt Kretsloppsdelegationen finns det anledning att göra skillnad mellan material som förbrukas vid användning, till exempel fossilt material som bränsle, och material som kan återanvändas och återvinnas.

Förbränning av fossila bränslen är den dominerande orsaken till spridning av ämnen som ger upphov till växthuseffekt, försurning och marknära ozon. Kretsloppsdelegationen drar slutsatsen att användningen av icke förnybara material behöver begränsas främst på grund av miljörisker men i vissa fall också av knapphetsskäl.

Av jordens energianvändning baseras 80 % på fossila bränslen. Den omfattande förbränningen leder till betydande negativa miljöeffekter. Fossila bränslen är förhållandevis billiga, vilket innebär att alternativa energikällor har svårt att konkurrera. En väg att minska miljöpåverkan från bränsleanvändningen är att dels effektivisera energianvändningen, dels styra över bränsleanvändningen till mer miljöanpassade bränslen. Exempel på styrmedel som används i Sverige är energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt på bränslen samt kväveoxidavgift. Regeringen gör den bedömningen att användningen av fossila bränslen, i första hand kol och olja, bör hållas på en låg nivå. Alternativa energikällor är exempelvis sol, biomassa, vind och vatten. Den potentiella energimängden från dessa är många gånger större än dagens användning, dock kan inte hela potentialen utnyttjas av bl.a. ekonomiska skäl och av miljöhänsyn. Det är därför viktigt att användningen av förnybara energikällor ökar och blir nyckelresurser i framtiden.

Riksdagen antog under våren 1997 regeringens förslag om en ut hållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Beslutet innehåller bl.a. stöd till investering i vindkraft och biobränslebaserad kraftvärme, konvertering från elvärme till fjärrvärme samt långsiktiga insatser för utveckling och demonstration av elproduktion baserad på förnybara energikällor.

Användningen av förnybara energislag bör öka i såväl el- som värmeproduktionen. På sikt är det angeläget i samband med utvecklingen av alternativa drivmedel på Europainivå med ett internationellt samarbete, eftersom fordon används för transporter över nationsgränser. När användningen av biomassa, vatten och solenergi ökar är det viktigt att noga kontrollera att detta inte leder till utarmning eller förgiftning av jordar eller förgiftning eller dränering av vatten ur mark.

Skogen, havet och jordbruksmarken är källor till förnybara råvaror. Sedan länge bidrar skogen med råvara till pappersmassa och sågtimmer. Användningen av skogsbränsle för energiändamål ökar varje år. Regeringen gör bedömningen att en bredare användning av skogsråvaror som ersättning för olja, kol och andra icke förnybara resurser bör eftersträvas. Jordbruksmarken skall inte endast nyttjas för framställning av livsmedel, utan också producera bioråvaror som successivt kan ersätta fossila råvaror i form av bl.a. bränsle. Tillgången på vatten, näringsämnen och mark, liksom klimatförhållanden sätter dock gränser för produktionen av biomassa.

Skogsstyrelsen har tagit initiativ till en miljökonsekvensbeskrivning för att belysa miljökonsekvenserna av ett ökat uttag av avverkningsrester respektive återföring av näring. I denna nämns att det finns kunskapsluckor avseende bl.a. effekter på organismer och biologiska proces-



ser i marken vilket försvårar bedömningen. Skogsstyrelsen kommer nu att med hjälp av miljökonsekvensbeskrivningen utarbeta rekommendationer och vid behov föreslå ändringar i befintliga regelverk.

Även Miljövårdsberedningen har i rapporten Skydd av skogsmark behandlat effekterna på den biologiska mångfalden av uttag av avverkningsrester. Slutsatsen var att ett eventuellt ökat uttag av avverkningsrester från barrträd sannolikt inte kommer att ha mer än marginella effekter på skogens artmångfald.

Dessutom har Kretsloppsdelegationen redovisat en rapport till regeringen, Biomassa – en nyckelresurs (1998:20), där delegationen bl.a. konstaterar att det är möjligt att öka användningen av biomassa utan att riskera den biologiska mångfalden eller en ekologiskt hållbar och långsiktig produktion. Delegationens rapport behandlas för närvarande inom Regeringskansliet. Bioråvaruutredningen har i betänkandet Väckande råvaror (SOU 1994:113) bl.a. redovisat förutsättningar för ökad industriell användning av bioråvaror för tekniska ändamål.

Biobränslekommissionen har i betänkandet Biobränsle för framtiden (SOU 1992:90) behandlat frågor om resursbas och uttag av biobränslen. Även Energikommissionen behandlade frågan utförligt i betänkandet Omställning av energisystemet (SOU 1995:139). Utredningen visade att bestämmande för användningen av biobränslen är ekonomiska faktorer som bränslepriser, skatter och produktionskostnader. Biobränslekommissionen gjorde samma bedömning.

Regeringen vill understryka att det samlade biomasseuttaget aldrig får leda till att den biologiska mångfalden eller ekosystemens funktioner i naturen utarmas eller hotas.

*Flertalet varor skall vara materialsnåla och energieffektiva, uppgraderingsbara samt kunna återanvändas eller återvinnas med avseende på material eller energi.*

Regeringen konstaterar att kretsloppsanpassningen av varusektorn i många fall har varit framgångsrik. Det lagstadgade producentansvaret har varit en pådrivande faktor. Det har också skett en snabb utveckling inom bl.a. IT- och pappersindustrin. Det fortsatta arbetet bör inriktas mot att ämnen som kan ge upphov till negativa effekter på hälsa och miljö vid produktion, användning eller avfallshantering bör undvikas så långt som möjligt (se avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken). Varorna bör också utformas så att minsta möjliga mängd energi och material åtgår vid produktion och användning.

Ett viktigt sätt att minska inflödet av nytt material är att återanvända och återvinna uttjänta varor och materialen i dessa. Vi skall sträva mot att en stor del av det vi i dag kallar avfall blir resurser. Regeringen gör bedömningen att varorna skall vara återanvändbara eller återvinningsbara, uppgraderingsbara (möjliga att förnya till bättre eller mer användbar prestanda), långlivade och möjliga att reparera. Befintliga varor bör hanteras så att energiåtgång och utsläpp minimeras och god återanvändning eller återvinning med avseende på material eller energi görs möjlig. Andrahandsmarknader för begagnade varor, delkomponenter och sekundära råvaror är en förutsättning för detta.

I regeringens förslag om miljöbalk (prop. 1997/98:45) föreslås en bestämmelse i 1 kap. 1 § om att miljöbalken skall tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att kretslopp uppnås.

## 5.2 Miljövarupolicy inom EU

**Regeringens bedömning:** En miljövarupolicy bör arbetas fram inom EU för att bl.a. klargöra vilka miljökrav som skall gälla för produkter som släpps ut på marknaden.

**Kretsloppsdelegationens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. ( Kretsloppsdelegationen, Strategi för kretsloppsanpassade material och varor, rapport 1997:14 )

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som särskilt kommenterat detta förslag är i huvudsak positiva. *Riksrevisionsverket* och *Statskontoret* är dock tveksamma till förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det behövs en ökad fokusering på produkternas miljöpåverkan samt på behovet av ett effektivt resursutnyttjande. Därför bör enligt regeringens bedömning arbetet inledas med att ta fram en samlad miljövarupolicy, som anger samhällets krav på de varor som produceras och som beskriver producenternas ansvar för de varor som släpps ut på marknaden under en varas hela livscykel. Handeln med varor över nationsgränserna innebär att en miljövarupolicy för ett miljöanpassat varuflöde bör utformas inom EU för att få en god genomslagskraft. Sverige tog redan under 1996 initiativ till en miljövarupolicy inom EU. Detta har bidragit till att EG-kommissionen nu har inlett arbetet med en sådan policy. Enligt kommissionen är några av de viktigaste verktygen i arbetet med miljövarupolicyn (Integrated Product Policy) miljömärkning, avfallshantering, grön offentlig upphandling, utvidgat producentansvar, produktstandarder och miljöledningssystem. I miljövarupolicyn bör ingå en genomgång av dels riktlinjer för hur miljöanpassade varor skall utformas, dels hur gamla produktdirektiv och standarder ser ut, dels hur nya sådana skall kunna anpassas till en hållbar utveckling. Kommissionen avser att utarbeta en s.k. vitbok i ämnet. Sverige kommer att delta aktivt i detta arbete (se kapitel 10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet i EU). En naturlig fortsättning blir sedan att driva frågan i globala sammanhang (se avsnitt 11.5 Handel och miljö). Kommissionen arbetar dessutom med långsiktiga avtal inom energieffektiviseringsområdet som avser varors energiförbrukning under användningen.

## 5.3 Producentansvar och kretsloppsanpassning av varor

**Regeringens bedömning:** Producenterna har ett stort ansvar i arbetet med att skapa energi- och materialsnåla varor.

**Skälen för regeringens bedömning:** Producenten av en vara är den som har bäst kunskap om och störst möjlighet att påverka varans utform-

ning. Det är också producenten som har kunskap om ingående material och komponenter och om hur dessa kan återvinnas eller återanvändas i nya varor. Producenterna bör därför enligt regeringens bedömning ta ett ökat ansvar för att minska miljöbelastningen av varorna under varornas hela livscykel – från utvinningen av naturresurser till hanteringen i avfallsledet.

Industrin har under flera år bedrivit ett arbete för att kretsloppsanpassa sina verksamheter. Arbetet har i många fall varit framgångsrikt. Företagen har visat att förändringar är möjliga. Bidragande orsaker har varit det lagstadgade producentansvaret för förpackningar, returpapper och däck samt det pådrivande arbete som bedrivits av flera myndigheter, däribland Kretsloppsdelegationen och Naturvårdsverket. Kretsloppsdelegationen har givits i uppdrag (Dir. 1996:87) att i juni 1998 redovisa en kartläggning av i vilken omfattning näringslivet har utvecklat en mer kretsloppsanpassad hantering av varor, avfall och råvaror.

Även konsumenternas engagemang har haft betydelse för utvecklingen. Regeringen har i februari 1998 för riksdagen redovisat en skrivelse, Konsumenterna och miljön - en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67), som beskriver hur arbetet mot miljömålet i konsumentpolitiken skall bedrivas.

Regeringen gör den bedömningen att det även i framtiden kommer att behövas regler för att driva utvecklingen och att ange ramarna för producenternas arbete och ansvar. I enlighet med vad som angavs i propositionen om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180) bör dock frivilliga lösningar eftersträvas om de miljöpolitiska målen kan nås på denna väg.

Det finns situationer där det krävs lagstiftning för att åstadkomma önskat resultat. Lagstiftning kan behövas för att t.ex. uppnå konkurrensneutralitet. Regeringen bedömer att det författningsreglerade producentansvaret är ett effektivt styrmedel och gör därför bedömningen att detta instrument även i framtiden bör kunna användas inom ytterligare produktområden. Samtidigt kan konstateras att ett författningsreglerat producentansvar kan ha icke önskade näringspolitiska konsekvenser. Vid utformningen av producentansvarssystem är det därför viktigt att även sådana aspekter beaktas. Reglerna för producentansvaret måste formuleras så att möjligheter till sund konkurrens erbjuds. Systemen måste, för att inte stå i strid med reglerna i konkurrenslagen (1993:20), utformas så att de inte försvårar alternativa lösningar för hantering av utjänta produkter (inlåsnings effekter). Vidare måste systemen vara så öppna att de inte försvårar för nya eller mindre aktörer att etablera sig och verka på marknaden (utelåsnings effekter). Regeringen kommer att följa de näringspolitiska effekterna.

Producentansvar är ett styrmedel som fått erkännande bl.a. inom EU. I EU:s avfallspolitiska resolution slås producentansvaret som princip fast. Den inslagna vägen stämmer också väl överens med principen om att förorenaren betalar, vilken är internationellt accepterad.

Förutom producentansvaret finns det flera andra styrmedel för att ställa om till en ekologiskt hållbar utveckling. Några andra styrmedel och instrument som används i miljöpolitiken behandlas i kapitel 8 Näringslivets och konsumenternas roll i miljöarbetet.

**Regeringens bedömning:** Producentansvaret för förpackningar, däck och returpapper bidrar till en ökad återvinning av dessa produkter. Informationen till hushållen bör förbättras markant för att producentansvaret skall fungera tillfredsställande. Även renhållningen vid insamlingsstationerna bör förbättras.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Naturvårdsverket föreslår dessutom en ny bestämmelse i renhållningslagen (1979:596) om att ändra materialbolagens juridiska ställning samt en ändring i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck för att förtydliga syftet med förordningen. (Naturvårdsverket, *Har producenterna nått målen?*, rapport 4748).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna instämmer i Naturvårdsverkets konstaterande att det finns brister kring insamlingen och hanteringen av uttjänta förpackningar. Remissinstanserna kritiserar framför allt renhållningen vid insamlingsstationerna och nämner att ansvarsfördelningen är oklar. Exempelvis framför *Konsumentverket, Statskontoret, LO, ICA Handlarna, Renhållningsverksföreningen, Umeå Universitet, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbunden i Stockholms, Örebro, Jämtlands, Göteborgs och Bohus län, Marks kommun, Nybro kommun och Göteborgs kommun* att nedskräpningen kring insamlingsstationerna för förpackningar måste minska. Remissinstanserna anser att informationen till hushållen måste förbättras och efterfrågar en samlad information om all avfallshantering, dvs. både det som kommunerna och det som producenterna ansvarar för. Många remissinstanser anser att en undersökning bör göras om hur transportererna har förändrats till följd av källsorteringen och producentansvaret.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Hantering av uttjänta förpackningar*

Regeringen erinrar om att producenterna, enligt förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar, har det samlade ansvaret för förpackningar av de flesta materialslag som förekommer på marknaden. Med producent avses den som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller säljer en förpackning eller en vara som är innesluten i en sådan förpackning. Producentansvaret innebär att producenterna får ett odelat fysiskt och ekonomiskt ansvar för de förpackningar som de tillhandahåller. Producenternas ansvar omfattar insamling och omhändertagande av förpackningarna. Syftet är att producenterna skall få ett motiv att skapa miljöanpassade förpackningar eller minska förpackningsanvändningen. Utöver detta har producenterna en skyldighet att tillhandahålla lämpliga insamlingssystem och informera hushållen och andra om sortering, insamling och bortforsling.

Förordningen, som ersätter en tidigare förordning från år 1994 och som trädde i kraft den 1 juni 1997, bygger på EG:s direktiv (94/62/EG) om

förpackningar och förpackningsavfall. Förordningen kommer från den 30 juni år 2001 att omfatta förpackningar av alla förpackningsmaterial, samtidigt som högre krav ställs på återvinningen.

Utformningen av insamling och insamlingsstationer skiljer sig åt mellan landets kommuner. Regeringen gör den bedömningen att detta är rimligt mot bakgrund av de olika förutsättningar som finns i olika delar av landet. Naturvårdsverket och merparten av remissinstanserna anser att det finns ett behov av ytterligare samordning mellan materialbolagen. Det är t.ex. viktigt att insamlingsplatserna utformas på ett enhetligt sätt och så att de inte är störande eller skräpiga. Regeringen delar denna bedömning.

Regeringen, i likhet med flera remissinstanser, instämmer inte i Naturvårdsverkets förslag att materialbolagen skall få ett eget ansvar för att kraven i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar uppfylls. Naturvårdsverket för fram att tillsynen kan effektiviseras om materialbolagen ges en rättslig ställning. Regeringen gör bedömningen att förordningens syfte - att ge producenterna ett intresse att minska förpackningsvolymen och påverka valet av förpackningsmaterial - talar mot att förordningen om producentansvar för förpackningar ändras enligt förslaget.

Naturvårdsverket konstaterar att merparten av målen enligt förordningen om producentansvar för förpackningar har uppnåtts. De områden som inte uppfyller målen är förpackningar av aluminium och det retursystem för vin och spritflaskor som tillämpas av Vin & Sprit AB. Inte heller målet om materialutnyttjande av PET-flaskor uppnås. Naturvårdsverket har i uppdrag att årligen återkommande göra en liknande uppföljning av hur producentansvarets mål uppnås. Nästa redovisning till regeringen skall ske senast i juni 1998.

Naturvårdsverkets uppföljning innehåller inte någon utvärdering av syftet med förordningen om producentansvar. Regeringen gör bedömningen att alla effekter av införandet av producentansvar för förpackningar inte varit möjliga att klarlägga tidigare. Regeringen har därför i Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 1998 givit verket i uppdrag att redovisa vilka förändringar som skett avseende utformningen av förpackningar, resursutnyttjande, transporter och utsläpp till följd av producentansvarets införande. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 november 1998.

Naturvårdsverket har dessutom, som en följd av regeringens förslag om miljöbalk, fått i uppdrag att ta fram beräkningsunderlag för avgifter enligt 27 kap. 7 § miljöbalken samt att lämna förslag till förordning om producentavgift. Uppdraget skall redovisas senast den 30 november 1998. I samband med att regeringen tar ställning till om en producentavgift skall införas, kan regeringen på nytt behöva överväga om materialbolagen skall få ett eget ansvar för producentansvarets fullgörande.

#### *Hantering av uttjänt returpapper*

Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper trädde i kraft den 1 oktober 1994. Enligt förordningen skall producenterna se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige senast år 2000 samlas in för att materialåtervinnas eller tas om hand på annat mil-

jömässigt riktigt sätt. Enligt Naturvårdsverket var insamlingsgraden år 1996 72,5 viktprocent. Förordningens mål om insamling och omhändertagande är således nästan uppnått redan i dag. Regeringen gör därför den bedömningen att det för närvarande inte behövs några ytterligare åtgärder för hanteringen av uttjänt returpapper.

#### *Hantering av uttjänta däck*

I förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck, som trädde i kraft i oktober 1994, stadgas att den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer däck har en skyldighet att se till att uttjänta däck tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt. Även den som säljer regummerade däck eller för ut däck på marknaden via däckförsedda fordon har omfattats av denna skyldighet. Skyldigheten omfattar också att underlätta återlämnandet av uttjänta däck samt att till Naturvårdsverket rapportera resultatet av insamling m.m. Enligt förordningen skall andelen årligen återlämnade däck som inte går till deponering vara minst följande: 60 % efter den 31 december 1996 och 80 % efter den 31 december 1998. Enligt Naturvårdsverket uppgick andelen skrotdäck som inte deponerades under 1996 till drygt 85 %. Detta innebär att målet i förordningen klart har uppnåtts. Inom EU pågår arbete med ett deponeringsdirektiv, som bl.a. skall innehålla regler om att begränsa deponering av däck. För att undvika dubbelt ansvar exkluderades bilproducenterna från däckförordningens tillämpningsområde vid införandet av förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar. Mot bakgrund av att målet i förordningen om producentansvar för däck har uppnåtts, ser regeringen inte något behov av det förtydligande i förordningen som Naturvårdsverket föreslagit.

#### *Informationen och renhållningen måste förbättras*

Regeringen konstaterar att för att ett nytt system som producentansvarssystemet skall fungera krävs att information om systemet sprids till berörda. Övergången från bostadsnära lämning av hushållsavfall till utsortering och lämning av bl.a. förpackningar och returpapper vid de samlingsstationer som producenterna tillhandahåller har inneburit stora förändringar för hushållen. Informationen i samband med denna övergång har i många fall varit bristfällig och skett innan systemet har varit på plats. Enligt remissinstanserna har ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter varit oklar.

Ansvar för informationen om hantering av uttjänta förpackningar och returpapper samt övrigt avfall ligger i dag dels på producenterna, dels på kommunerna. Naturvårdsverket och remissinstanserna efterfrågar en samlad information om den lokala avfallshanteringen, oavsett vem det är som ansvarar för densamma. Informationen bör vara lokalt anpassad och bör innehålla sådan information om sortering, insamling och bortforsling som producenterna har en skyldighet att informera om enligt förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar, men även information om resultatet av återanvändningen och återvinningen, vad som

händer med det insamlade materialet och vem som är ansvarig för hanteringen.

Regeringen instämmer i remissinstansernas och Naturvårdsverkets bedömning att det är viktigt att informationen kring producentansvaret och hur detta bedrivs får en ökad lokal anpassning och att den samordnas med kommunens information om avfallshanteringen i övrigt. Regeringen bedömer att frågan om information till hushållen är av yttersta vikt och har därför inlett diskussioner med berörda parter om hur informationen kan förbättras. Kommunförbundet har tagit på sig ansvaret att, tillsammans med bland annat Förpackningsinsamlingen och Renhållningsverksföreningen, utarbeta en lokalt anpassad informationsstrategi till hushållen. Regeringen gör bedömningen att denna bör färdigställas snarast, för att underlätta för konsumenterna att delta i det system som producentansvaret syftar till. Vikten av information till konsumenterna har även behandlats i regeringens skrivelse Konsumenterna och miljön - en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67).

I samband med att producentansvaret för förpackningar infördes, flyttades renhållningsansvaret för uttjänta förpackningar och returpapper från kommunerna till producenterna. Regeringen är medveten om att omställningen från ett kommunalt ansvar för renhållningen till en uppdelning av ansvaret mellan kommuner och producenter har inneburit problem under en övergångsperiod. Det är dock viktigt att renhållningen vid insamlingsstationerna inte åsidosätts. Tömningen av behållarna vid insamlingsstationerna måste ske utifrån det behov som uppstår. Regeringen gör bedömningen att det är viktigt att kommuner och producenter samarbetar i frågorna om renhållningen kring insamlingsstationerna.

### 5.3.2 Producentansvar för bilar samt elektriska och elektroniska produkter

**Regeringens bedömning:** En minskad miljöbelastning från bilar samt från elektriska och elektroniska produkter bör kunna åstadkommas genom införandet av producentansvar för dessa produktgrupper.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utveckling av nya material och komponenter i de varor som förekommer i samhället går snabbt. Vissa produktområden, t.ex. elektriska och elektroniska produkter, kännetecknas av en snabb teknisk produktutveckling där de miljömässiga aspekterna har haft låg prioritet jämfört med de tekniska aspekterna. Många av dessa produkter kan skapa miljöproblem i avfallsledet. Regeringen har mot denna bakgrund beslutat om förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar som trädde i kraft den 1 januari 1998. Regeringen informerade även riksdagen under 1997 om riktlinjer för ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Kretsloppsdelegationen har i rapporten Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (Rapport 1997:14) presenterat mål som bör gälla på kort och medellång sikt för bilar samt för elektriska och elektroniska produkter. Remissinstanserna har till stor del ställt sig positiva till de uppställda målen. Regeringen konstaterar att

de presenterade målen till en del uppfylls då vi har fungerande producentansvar för dessa varugrupper och att de övriga målen kan utgöra en god bas för det fortsatta arbetet med att kretsloppsanpassa dessa varugrupper nationellt och på EU-nivå.

### *Producentansvar för bilar*

Förordningen om producentansvar för bilar trädde i kraft den 1 januari 1998. Förordningen innebär att producenterna från och med den 1 januari 1998 är skyldiga att för skrotning ta emot uttjänta bilar som producenterna tillverkat eller fört in i Sverige. Producenterna skall utan ersättning ta emot en uttjänt bil som för första gången registrerats enligt bilregisterkungörelsen (1972:599) efter den 31 december 1997. För att underlätta återanvändning och återvinning skall producenterna redovisa vilka material, komponenter samt kemiska ämnen som finns i bilarna. Producenterna skall också se till att bilskrotare på skäliga villkor får tillgång till anvisningar om demontering och dränering. När bilar skrotas skall den producent som har tillverkat bilarna eller fört in dem i Sverige se till att material och komponenter från bilarna återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Minst 85 % av bilen skall återanvändas och återvinnas senast från och med år 2002 och minst 95 % senast från och med år 2015. Utvecklingen vad gäller producenternas ansvar bör följas upp med regelbundet återkommande kontroller och analyser. Detta bör ske i samverkan mellan berörda myndigheter och branschorganisationer.

I samband med producentansvarets införande gjordes även vissa ändringar i bilskrotningsförordningen (1975:348) i fråga om bl.a. demontering och hantering av skrotbilar samt bilskrotares rapporteringsskyldighet.

Regeringen har uppdragit åt Konsumentverket och Vägverket att tillsammans med Naturvårdsverket från och med år 1997 årligen ge ut en samlad, lättillgänglig konsumentinformation om bilar som skall omfatta ett system för märkning av bilar. Systemet skall bedöma bilarna utifrån trafiksäkerhet, utsläpp av miljöskadliga ämnen och bränsleförbrukning, samt övrig information av intresse för konsumenterna. En lägesrapport angående en utvecklad konsumentinformation om bilar presenterades i november 1997.

Uttjänta fordon tillhör en av de avfallsströmmar som prioriterats i EU-kommissionens arbete med avfallsfrågor. Under 1997 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om skrotbilar. Förslaget syftar till att säkerställa en hög miljöskyddsnivå inom EU som helhet och till att bevara den inre marknadens funktion vad gäller uttjänta fordon. Det syftar också till att förhindra uppkomsten av avfall från fordon och till att främja återanvändning, materialåtervinning och återvinning av fordon och deras komponenter. Regeringen ser positivt på förslaget som har stora likheter med de svenska reglerna.



Regeringen har i propositionen *Hantering av uttjänta varor* i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr.1997/98:55) redovisat riktlinjer för ett producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter. Ett bemyndigande för regeringen att meddela förbud mot deponering, fragmentering eller förbränning av dessa produkter om de inte dessförinnan hanterats av certifierad förbehandlare har införts i renhållningslagen (1979:596). Enligt de presenterade riktlinjerna skall förordningen om producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter bl.a. reglera producenternas skyldighet att kostnadsfritt för siste ägaren ta emot uttjänta elektriska och elektroniska produkter. De närmare detaljerna avseende producentansvarets utformning läggs fast i den kommande förordningen. Regeringen avser att under 1998 anmäla förslaget till förordning till EG-kommissionen. Utvecklingen av producenternas ansvar enligt den kommande förordningen kommer att följas upp och utvärderas, vilket bör ske i samverkan mellan berörda myndigheter och branschorganisationer. Med beaktande av resultatet av utvärderingen kan regeringen komma att utveckla producentansvaret ytterligare.

Även uttjänta elektriska och elektroniska produkter tillhör en av de avfallsströmmar som prioriterats i kommissionens arbete med avfallsfrågor. Kommissionen har nu påbörjat arbetet med att utforma en reglering för omhändertagandet av elektriska och elektroniska produkter.

#### *Omhändertagande av batterier*

EG-kommissionen arbetar för närvarande med en ändring av direktiv 91/157/EEG om batterier och ackumulatörer (som ändrats genom direktiv 93/86/EEG). Den nu planerade ändringen väntas innehålla regler om avveckling av kvicksilver och kadmium. Syftet är att uppnå en hög återvinningsgrad och ett miljöriktigt omhändertagande av skadliga batterier.

Från och med den 1 januari 1998 gäller i Sverige en ny förordning (1997:645) om batterier. Förordningen omfattar omhändertagandet av samtliga batterier, bl.a. för att underlätta för konsumenterna och för att öka mängden återlämnade miljöskadliga batterier. Det är kommunerna som ansvarar för insamlingen och omhändertagandet.

### **5.3.3 Kretsloppsanpassning av möbler, byggnader och kontorspapper m.m.**

För att uppnå ett samhälle där riktlinjerna för resurseffektivitet är uppfyllda är det viktigt att samtliga varusektorer omfattas av en effektiv material- och energianvändning. Kretsloppsdelegationen har i rapporten *Producentansvar för varor* (Rapport 1997:19) presenterat idéer om ett generellt producentansvar för varor. Rapporten är för närvarande ute på remiss hos berörda instanser.

I rapporten *Strategi för kretsloppsanpassade material och varor* (Rapport 1997:14) anger Kretsloppsdelegationen mål på kort och medellång sikt för byggnader samt textilier och skor. De remissinstanser som

kommenterat rapporten instämmer till stor del i dessa mål. Regeringen gör bedömningen att målen till viss del redan uppnås med de åtgärder som har vidtagits av näringslivet men att de även kan utgöra en grund för det fortsatta arbetet att kretsloppsanpassa dessa varugrupper. Följande innehåller en presentation av kretsloppsanpassningen av varugrupperna möbler och kontorspapper samt av byggnader.

### *Möbler*

I dag deponeras eller förbränns en stor del av de uttjänta möblerna i stället för att återanvändas eller materialutnyttjas. Det är viktigt att även möbler kretsloppsanpassas. Kretsloppsdelegationen föreslår, i rapporten Producentansvar för möbler (Rapport 1997:15), ett lagstadgat krav på kunskap och information om innehåll, återvinningsegenskaper och tillverkare för alla nya möbler från år 2002. Delegationen förordar dock att regeringen bör ta ställning till ett författningsreglerat producentansvar för uttjänta möbler i samband med att förslaget om ett generellt producentansvar behandlas av regeringen. Några av remissinstanserna anser att förslaget om ett generellt producentansvar bör avvaktas, medan andra anser att producentansvaret för möbler bör införas direkt. Merparten av remissinstanserna instämmer i att krav på kunskap om innehåll, återvinningsegenskaper och tillverkare bör införas för nya möbler.

Riksdagens beslut (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) om bemyndigande för regeringen att införa förbud mot deponering av organiskt avfall och ett eventuellt införande av en avfalls-skatt, tillsammans med den redan i dag fungerande andrahandsmarknaden för möbler gör att regeringen bedömer att återanvändning och återvinning av uttjänta möbler kommer att öka. Regeringen har därför för närvarande inte för avsikt att införa ett författningsreglerat producentansvar för möbler.

### *Byggnader*

Under senare år har byggbranschen, på eget initiativ och till följd av Kretsloppsdelegationens arbete, påbörjat ett arbete med att lösa branschens miljö- och avfallsproblem. Ett uttryck för detta är det särskilda kretsloppsråd som bildats med uppgift att samordna byggsektorns aktörer och fungera som kontaktorgan gentemot myndigheter.

Genom Byggsektorns Kretsloppsråd har sektorn gjort ett ensidigt åtagande för sina företag och organisationer. Åtagandet finns formulerat i rapporten Miljöansvar för byggvaror inom ett kretsloppstänkande – ett utvidgat producentansvar som bl.a. finns som bilaga till Kretsloppsdelegationens rapport Producentansvar i byggsektorn (rapport 1996:11).

Riksdagens beslut om hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) kommer att få konsekvenser för byggsektorn. Detta gäller särskilt bemyndigandet för regeringen att införa förbud mot att deponera brännbart avfall från år 2002 och organiskt avfall från år 2005 (se avsnitt 5.4). Boverket har av regeringen fått i uppdrag att senast i oktober 1998 redovisa

hur byggsektorn hanterar farliga material i dag och utifrån detta föreslå de ytterligare regleringar som kan behövas.

I propositionen gjorde regeringen bedömningen att de redovisade åtgärderna tillsammans med byggsektorns arbete kommer att leda till en väsentligt ökad återanvändning och återvinning av bygg- och rivningsavfallet. Regeringen har för avsikt att ge Naturvårdsverket i uppdrag att under år 2000 redovisa hur byggföretagen hanterar byggavfallet.

### *Kontorspapper*

I propositionen 1996/97:172 om hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle redovisade regeringen Naturvårdsverkets rapport Kontorspapper – Materialflöden i samhället (Rapport 4678). Regeringen fann att resultatet från det frivilliga åtagande som returpappersbranschen presenterat, dvs. att samla in och materialåtervinna minst 50 viktprocent av kontorspappersavfallet senast år 2000, skulle avvaktas innan regeringen tog ställning till om producentansvar skall införas för kontorspapper. Regeringen gör den bedömningen att så stor andel som möjligt av kontorspappersavfallet bör materialåtervinnas. Naturvårdsverket avser att under 1998 redovisa en uppföljning av hur arbetet att samla in och återvinna kontorspapperet fortskrider. Regeringen avvaktar Naturvårdsverkets uppföljning innan beslut fattas om eventuella ytterligare åtgärder.

## 5.4 Mindre mängd avfall för bortskaffande

**Regeringens bedömning:** En övergripande riktlinje för avfallshanteringen bör vara att minska mängden avfall för slutlig behandling, att minska avfallets farlighet samt att behandla avfallet utgående ifrån dess inneboende egenskaper. Detta förutsätter med dagens teknik att avfallet sorteras vid källan.

I enlighet med EU:s avfallspolitik bör avfall i första hand förebyggas, i andra hand återanvändas eller återvinnas och i sista hand bortskaffas på ett säkert sätt. Materialåtervinning bör prioriteras framför energiutvinning när detta är miljömässigt motiverat.

**Skälen för regeringens bedömning:** I propositionen Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7 rskr. 1997/98:55) framhåller regeringen att det är nödvändigt att avfallshanteringen förbättras ytterligare. Riksdagens beslut om hanteringen av uttjänta varor (rskr. 1997/98:55) innebär att regeringen har blivit bemyndigad att föreskriva om att utsortering av brännbart avfall skall ske senast år 2002, att utsorterat brännbart avfall inte skall få deponeras från samma år samt att deponering av organiskt avfall skall förbjudas från år 2005. För att säkerställa att deponier är miljömässigt säkra skall Naturvårdsverket få meddela föreskrifter för deponier. När det gäller förbränning av avfall arbetar Naturvårdsverket för närvarande med riktlinjer för vilka avfallsslag som bör ledas till vilken typ av anläggning. Riksdagens beslut innebär vidare att regeringen

bemyndigades föreskriva att tillstånd skall krävas för transporter, inte enbart av farligt avfall, utan även för transporter av icke-farligt avfall.

Regeringen gör den bedömningen att en övergripande riktlinje för den fortsatta avfallshanteringen bör vara att mängden avfall och avfallens farlighet minskas samt att det behandlas utifrån dess inneboende egenskaper. Detta förutsätter med dagens teknik att avfallet sorteras vid källan. Regeringen har under våren 1998 anmält ett förslag till Kommissionen om att införa en avfallsskatt på 250 kronor per ton avfall som deponeras. Regeringen avser att återkomma till riksdagen senare i frågan. Avsikten är att avfallsskatten skall öka det ekonomiska incitamentet att behandla avfall på ett från miljö- och naturresurssynpunkt bättre sätt. Regeringen har tidigare i prop. 1996/97:172 gjort den bedömningen att bl.a. förbudet mot deponering av organiskt avfall från år 2005, tillsammans med en eventuell avfallsskatt och den nu övergripande inriktningen på avfallshanteringen kan komma att leda till att stora delar av det avfall som i dag deponeras kommer att nyttiggöras genom att material återvinns och används på nytt och genom att energiinnehållet tillvaratas. Avfallshanteringen behandlas även under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* i avsnitt 4.2.11.

Regeringen har, för att inte belasta kommunerna med onödiga kostnader, ändrat i förordningen (1996:971) om farligt avfall så att kommuner inte längre behöver ställa en ekonomisk säkerhet för att få tillstånd till att mellanlagra farligt avfall. Kommunala bolag skall dock även fortsättningsvis ställa ekonomisk säkerhet för att få sådant tillstånd.

## EU

Sverige har varit drivande inom EU:s arbete med att revidera gemenskapens avfallspolitik. I denna uttrycks den s k. hierarkin för hantering av avfall, som innebär att uppkomsten av avfall i första hand bör förebyggas, därefter bör avfallet återanvändas och återvinnas för att som sista alternativ bortskaffas på ett säkert sätt. Materialåtervinning bör prioriteras framför energiutvinning när detta är miljömässigt motiverat. Regeringen gör bedömningen att avfallshierarkin är en hörnsten i avfallspolitiken.

Rådet har i mars 1998 antagit en gemensam ståndpunkt om ett direktiv för deponering av avfall. Efter yttrande från Europeiska Parlamentet beräknas direktivet kunna antas slutligt under 1998.

Europeiska kommissionen arbetar också med att ta fram förslag till nya direktiv inom avfallsområdet samt att revidera redan existerande direktiv, exempelvis pågår en revidering av gällande direktiv för förbränning av icke-farligt avfall. Sverige deltar aktivt i detta arbete.

Det accelererande arbetet med en kretsloppsanpassning innebär nya förutsättningar för avfallshanteringen. Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att konsekvenserna av EU:s avfallsdefinition för den fortsatta kretsloppsanpassningen av samhället behöver analyseras. Regeringen har därför i regleringsbrevet för år 1998 uppdragit åt Naturvårdsverket att utvärdera detta samt att lämna förslag till eventuella åtgärder.

**Regeringens bedömning:** Ett framtida hållbart och kretsloppsanpassat VA-system bör vara utformat så att:

- slutna kretslopp mellan samhälle och jordbruk skapas för närings- och humusämnen, i första hand för fosfor,
- risk för smittspridning till människor och djur minimeras,
- slamavvädningen inte leder till negativa hälso- och miljöeffekter, varken på kort eller lång sikt,
- anläggning, drift och underhåll av VA-system och anslutna verksamheter inte ger utsläpp till luft, mark och vatten av miljö- och hälso-skadliga ämnen som påverkar miljömålen för dessa medier,
- användning av icke förnybara råvaror och energi för drift av VA-system minimeras och energin i avloppsvatten och/eller slam tillvaratas,
- användare, konsumenter och jordbrukare har förtroende för VA-systemen med avseende på funktion och uppfyllelse av de angivna kraven.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under de senaste åren har vårt produktions- och konsumtionssamhälle och de tekniska system som bär upp detta allt oftare ifrågasatts utifrån målen för en långsiktigt hållbar utveckling. Inom det lokala Agenda 21-arbetet har också ett bredare engagemang för miljö och livskvalitet vuxit fram. Den debatten omfattar även de system vi i dag har för vattenförsörjning och avloppsvattenbehandling.

Under flera år har det lokala engagemanget i dessa frågor vuxit sig starkt, både inom ideella sammanslutningar, t.ex. ekobyar, och inom olika kommuners tekniska förvaltningar och miljöavdelningar. På många platser pågår redan i dag en omfattande försöksverksamhet. De två huvudsakliga problemområden som hanteras är:

- att erhålla ett avloppsslam som är så rent och hygieniskt att det utan risker kan användas som jordförbättringsmedel och gödsel inom jordbruket, och därmed sluta kretsloppet av näringsämnena, samt
- att hitta energi- och resurssnåla lösningar på avloppshantering, som samtidigt är anpassade till lokala förutsättningar och behov.

Redan år 1990 satte riksdagen upp målet att slam fortlöpande skall kunna utnyttjas inom bl.a. jordbruket utan risker för miljö och hälsa samt att deponering av slam bör upphöra på sikt (prop. 1989/90:100, bet. 1990/91:JoU16, rskr. 1990/91:241).

Regeringen har verkat för att detta mål skall uppfyllas på ett flertal olika sätt:

- Naturvårdsverket har utarbetat gränsvärden för halter av olika ämnen i avloppsslam, vilket parterna kunnat enas om i den s.k. slamöverenskommelsen. Som en jämförelse ligger de svenska gränsvärdena 10–100 gånger lägre än motsvarande inom EU.
- Frågan om utveckling av alternativ VA-teknik drivs vidare, så att de uppfyller kraven på småskalighet samt energi- och resurssnålhet och god slamkvalitet. Detta sker bl. a. inom ramen för de 5,4 miljarder kronor

– Kommunala initiativ i syfte att minimera tillförseln av skadliga ämnen till slammet uppmuntras. Detta gäller både industrianslutningar, dagvatten och konsumentprodukter.

Redan i dag klarar den absolut övervägande delen av avloppsslammet de stränga svenska gränsvärdena. Från år 2000 har Naturvårdsverket bestämt att dessa gränsvärden skall skärpas ytterligare (Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket).

Regeringens bemyndigande att föreskriva om förbud av deponering av organiskt avfall från år 2005 omfattar även avloppsslam (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Detta kommer att leda till att kommunerna genomför ytterligare åtgärder för att åstadkomma en kretslopps lösning av slamfrågan. Slutligen bör dock betonas att trots att en stor del av avloppsslammet redan i dag klarar gränsvärdena, så återförs för närvarande endast 36 % till jordbruket. Att få en acceptans hos jordbrukarna för avloppsslammet som en resurs är därför av grundläggande betydelse. En viktig faktor är också att konsumenterna accepterar livsmedel där man i produktionen använt slam som gödningsmedel. Livsmedelsindustrin spelar i det sammanhanget en betydelsefull roll.

Inom ramen för projektet Systemanalys-VA har Naturvårdsverket tillsammans med de berörda parterna inom området studerat och utvärderat ett antal pilotfall där olika tekniker i större eller mindre skala använts. Slutsatserna från detta arbete kan sammanfattas i de krav på det framtida VA-systemet som återfinns under Regeringens bedömning.

I arbetet med att nå fram till ett VA-system som svarar mot dessa uppställda krav är det viktigt att all den erfarenhet från pilotprojekt som erhålls på olika håll i landet sammanställs, utvärderas och sprids, så att dessa erfarenheter kan utgöra grunden för nya satsningar. De olika berörda parterna inom området har ett stort ansvar.

## 5.6 Ett säkert och utvecklande arbetsliv är en viktig faktor i kretsloppsanpassningen

**Regeringens bedömning:** Arbetstagarnas delaktighet, skademinimering och kompetensutveckling är viktiga faktorer i kretsloppsarbetet.

**Skälen för regeringens bedömning:** En helhetssyn på samhällsutvecklingen måste prägla kretsloppsarbetet. Ett säkert och utvecklande arbetsliv, som kännetecknas av arbetstagarnas delaktighet, liten risk för skador samt kompetensutveckling, är en viktig förutsättning för denna utveckling.

Kretsloppsarbetet påverkar ofta arbetsmiljön, t.ex. vid återvinning av uttjänta varor. När åtgärder vidtas inom ramen för kretsloppsarbetet måste arbetsmiljön beaktas. Hantering och återvinning av avfall kan, om det inte sker på ett riktigt sätt, ge upphov till ett flertal hälsoproblem, bl.a. allergier och bullerskador. I andra fall kan utvecklingen av produkter,

system och teknik för en förbättrad yttre miljö direkt bidra till en förbättrad arbetsmiljö.

Kretsloppsarbetet förutsätter samverkan mellan olika politikområden och ett gott samarbete mellan myndigheter inom olika förvaltningsområden liksom med olika bransch-, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Genom att kretsloppsarbetet och arbetsmiljön beaktas samtidigt och på ett tidigt stadium, kan värdefulla synergieffekter uppnås och konflikter undvikas i utvecklingsarbetet. Internationella jämförelser visar att Sverige har varit framgångsrikt och visat upp goda lösningar när det gäller att förebygga risker i olika avseenden på arbetslivsområdet. Sverige skall även i fortsättningen behålla en ledande position i detta arbete.

## 6 Kemikaliepolitik för 2000-talet

### 6.1 Nya arbetssätt behövs i kemikaliepolitiken

**Regeringens bedömning:** Allt kemikaliesäkerhetsarbete bör utgå från riskvärderingar. Dagens arbetsmetoder bör kompletteras med ett mer generellt angreppssätt som riktas mot kemiska ämnen med dokumenterat hälsofarliga egenskaper samt mot organiska, av människan framställda ämnen som är bioackumulerande och långlivade. Det nuvarande sättet att arbeta, som baseras på utvärderingar av ett kemiskt ämne i taget, är otillräckligt och alltför långsamt. Vissa ämnen är dessutom mycket svåra att riskbedöma. Detta gäller särskilt organiska, av människan framställda ämnen som är bioackumulerbara och långlivade.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. (Kemikommittén, En hållbar kemikaliepolitik, SOU 1997:84)

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett drygt decennium har gått sedan lagen (1985:426) om kemiska produkter trädde i kraft och Kemikalieinspektionen inrättades. Stora framgångar har kunnat noteras i arbetet med att minska riskerna vid användningen av kemikalier. Framgångarna har bl.a. åstadkommit med bättre produktinformation om risker och skyddsåtgärder, utfasning av särskilt farliga kemikalier samt tillståndsprövning för användning av bekämpningsmedel. Bättre kunskap har utvecklats om kemikaliers egenskaper, inte minst från miljösynpunkt. Framgångarna har kunnat uppnås genom en kombination av myndighetsarbete och industrins egna insatser. Industrin har nått betydande resultat, bl.a. inom ramen för ”Ansvar & Omsorg”, som är den kemiska industrins gemensamma handlingsprogram i hälso-, säkerhets- och miljöfrågor. Svenska företag har i mycket stor utsträckning anslutit sig till detta internationellt förankrade program.

Trots dessa framsteg skadas människor fortfarande på arbetsplatserna och i hemmen till följd av en ovarsam hantering av farliga kemikalier. Fortfarande kan en felaktig hantering av kemiska produkter utlösa miljökatastrofer. Detta illustrerades nyligen av händelserna vid tunnelbygget i Hallandsås. Ändå är det inte risken för stora olyckor som dominerar det riskscenario som framtidens kemikaliepolitik kommer att möta. Snarare är det den mindre gripbara och diffusa spridningen till miljön av ett mycket stort antal kemiska ämnen, vilkas hälso- och miljöeffekter ofta är lite kända, som måste hanteras. Kemikommittén konstaterar i sitt betänkande att det är svårt att bedöma om riskerna i dag är större eller mindre än för 10–15 år sedan. Vissa risker har minskat. Andra har tillkommit. Det är däremot, enligt kommitténs bedömning, uppenbart att riskerna i dag är mer komplexa och svårbedömda än tidigare. Kommittén anser också att kemikalieproblemen i ökad utsträckning är gränsöverskridande och att varornas betydelse för spridning av kemikalier ökar i takt med att världshandeln expanderar.



Vidare framhåller kommittén att en ekologiskt hållbar utveckling hotas av vissa organiska, långlivade och bioackumulerbara ämnen. Sådana ämnen tenderar att spridas över hela världen på ett sätt som är svårt att förutse och omöjligt att förebygga. Detta gäller t.ex. PCB och DDT. I framtiden kan ämnen som i dag används allmänt, t.ex. flera bromerade flamskyddsmedel, komma att orsaka stora problem. Nya rön om hormonstörande effekter av vissa kemikalier vid mycket låga doser och påverkan på inlärning, beteende, m.m. visar dessutom att nya obehagliga överraskningar inte kan uteslutas.

Regeringen gör, i likhet med Kemikommittén, bedömningen att det pågående arbetet med att minska riskerna för miljö och hälsa från kemikalier bör påskyndas. Genom Sveriges medlemskap i EU blev vi del i ett system som ställer stora krav på prövning av nya ämnen. De befintliga ämnena, i såväl gamla som nya applikationer, utgör dock fortfarande ett svårlöst problem. Ett annat grundläggande problem är att produktutvecklingen går snabbare än den takt i vilken riskbedömningar av ämnen i de nya produkterna görs. Att utvärdera ett ämne i taget kräver stora resurser. Utvärderingarna fångar inte heller upp kombinationseffekter av flera ämnen samtidigt. Det kan vidare vara svårt att finna orsakssamband mellan enskilda ämnen och skador som visar sig först efter lång tid eller i kombination med annan samtidig exponering. Regeringen konstaterar att det under överskådlig tid kommer att saknas resurser att närmare studera varje enskilt ämne och bilda sig en uppfattning om behovet av åtgärder.

Regeringen konstaterar dessutom att genomförandet av bl.a. Esbjergdeklarationen (se avsnitt 4.2.12 Giftfri miljö) innebär att kraven på kemikaliepolitiken ökar. Deklarationen innehåller bl.a. det övergripande målet att utsläppen av farliga ämnen till Nordsjön skall ha upphört år 2020. Det slutliga målet är enligt deklarationen att halterna i miljön av farliga ämnen skall vara nära nollnivån och av naturliga ämnen nära de naturligt förekommande halterna.

För att kunna påskynda arbetet och möta de nya krav som följer av Esbjergdeklarationens mål behövs nya angreppssätt i kemikaliearbetet. Enligt regeringens uppfattning är det nödvändigt att hitta ett arbetssätt som är riktat generellt mot de farligaste ämnena och som inte hämmas av att kunskapsläget på kemikalieområdet är otillräckligt. Arbetet kan bedrivas snabbare och mer kraftfullt om, som Kemikommittén föreslår, ämnen identifieras som normalt inte bör förekomma i varor och processer, bl.a. på grundval av ämnenas inneboende egenskaper. Ett sådant arbete bör riktas mot organiska, av människan framställda ämnen som är bioackumulerande och långlivade, mot kadmium, bly och kvicksilver samt mot dokumenterat farliga ämnen.

Samtidigt måste arbetet med de ”gamla” frågorna utvecklas. De många gånger framgångsrika insatser som lagts ner på att minska riskerna från kemikalier under de senaste decennierna, i förening med ökade kunskaper, bildar en plattform att utgå från. Därutöver har anslutningen till EU skapat delvis nya förutsättningar, även om arbetet med att minska riskerna från kemikalier alltid har varit starkt inriktat mot internationellt samarbete. Nya förutsättningar skapas också med de kvalitets- och miljöledningssystem (EMAS, ISO 9000 och ISO 14000) som är under införande i företag världen över, inte minst i Sverige. Mot denna bakgrund är det

viktigt att även de hittills använda styrmedlen utvecklas och skärps (se Prop. 1997/98:145 kapitel 8 Näringslivets och konsumenternas roll i miljöarbetet).

## 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken.

**Regeringens bedömning:** Som ett led i strävandena att nå delmålet om att utsläpp och läckage av farliga ämnen till Östersjön och dess tillrinningsområde samt Nordsjön skall ha upphört år 2020 (se avsnitt 4.2.12 Giftfri miljö), bör följande riktlinjer gälla:

\* Nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak,

– fria från organiska, av människan framställda, ämnen som är långlivade och bioackumulerbara samt ämnen som ger upphov till dessa ämnen och

– fria från av människan framställda ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande – inklusive fortplantningsstörande.

\* Nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak fria från kvicksilver, kadmium, bly och deras föreningar.

\* Metaller användes i sådana tillämpningar att metallerna inte kommer ut i miljön i en omfattning som medför att miljö och människors hälsa kan komma till skada.

\* Organiska, av människan framställda, ämnen som är långlivade och bioackumulerbara förekommer i produktionsprocesser endast om företaget kan visa att hälsa eller miljö inte kommer till skada. Tillstånd och villkor enligt miljöbalken är utformade så att denna riktlinje kan säkerställas.

Riktlinjerna bör vara vägledande för företagens produktutveckling och tjäna som mål för deras kemikaliestrategier. Redan i dag görs stora ansträngningar för att ta bort skadliga ämnen.

Regeringen avser att låta utreda dels hur de egenskaper och effekter som riktlinjerna utgår från bör definieras, dels analysera om det behövs ytterligare styrmedel såsom t.ex. tillståndsprövning och förbud för att åstadkomma en skärpt kontroll av de ämnen som omfattas av riktlinjerna, och i sådant fall lämna förslag till hur dessa skulle kunna utformas utifrån EU:s regelverk. Förslag bör även lämnas om taktiken på genomförandet. De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen bör analyseras och utgöra ett viktigt underlag för beslut om vilka åtgärder som bör vidtas och när de bör genomföras. Industrins erfarenheter bör tas till vara och resultaten av dess kemikaliesäkerhetsarbete beaktas. Förslagen kommer därför att utarbetas i en nära och omfattande dialog med näringslivet.

Regeringen avser verka för att dessa riktlinjer skall vara genomförda redan inom 10–15 år.

Regeringen avser att år 2003 genomföra en översyn av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen.

Slutligen avser regeringen att tillsammans med andra länder inom EU driva frågan om mål för kemikaliepolitiken enligt dessa riktlinjer.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer till stor del med regeringens förslag. En viktig skillnad är att regeringen inte föreslår exakta årtal för när riktlinjerna skall ha uppfyllts. Regeringen avser däremot att verka för att riktlinjerna skall vara genomförda inom 10–15 år.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser är positiva till Kemikommitténs förslag. Det finns överhuvudtaget en bred uppslutning bakom synsättet att egenskaperna "långlivad" och "bioackumulerbar" är viktiga egenskaper som bör fungera som en kraftfull varningssignal. Även hos flera av de instanser som framför kritik på vissa punkter finns en positiv grundhållning. Den oftast förekommande invändningen mot förslaget är att även risken för att skada verkligen kan uppstå måste beaktas för ämnen som omfattas av riktlinjerna. Denna synpunkt framförs av instanser som representerar såväl näringslivet som myndigheter, högskolor och forskningsinstitut.

*Kemikalieinspektionen* anser att kommitténs förslag inte beaktar kemikaliers kända effekter, hantering, spridning eller använda volymer. Graden av riskminskning kan därigenom, enligt inspektionen, inte beskrivas, liksom inte heller kostnadseffektiviteten i de åtgärder som vidtagits. Inspektionen refererar i sitt remissvar till sin rapport "Uppdrag miljömål", som utarbetats på regeringens uppdrag. I rapporten har inspektionen föreslagit mål för den egna verksamheten, mål som också formuleras för varor på tio och femton års sikt. Enligt ett av inspektionens mål skall varor som överlåts i stora volymer inom femton år inte längre innehålla ämnen med allvarliga bioackumulerbara och långlivade egenskaper och med toxiska effekter. Varor som innehåller sådana ämnen överlåts inte fritt. Den som vill marknadsföra sådana varor skall, enligt inspektionen, kunna visa att den avsedda användningen, samt återvinning och avfallshandling, kan ske på ett från hälso- och miljösynpunkt tillfredsställande sätt.

*Svenska gruvföreningen* anser att de absoluta målen för metallhantering varken är rimliga eller motiverade. På grund av sina egenskaper används metaller i många sammanhang där god slitstyrka och beständighet eftersträvas. *Kemikontoret* anser att ämnen som berörs av de kriterier som kommer att föreslås måste genomgå en riskbedömning som tar hänsyn till dos och exponering innan de eventuellt utpekas som "stoppämnen". *Stockholms Universitet* och *Sveriges Lantbruksuniversitet* anser att det är en sedan länge vedertagen princip att ingen bedömning av verklig eller potentiell risk för ett kemiskt ämne kan genomföras utan en uppskattning av exponeringens omfattning (dosens storlek). *Institutet för Miljömedicin* hävdar dock att även om risken måste beaktas i det specifika fallet är långlivade och bioackumulerbara ämnen som grupp sådana som kan komma att visa sig medföra hälsorisker på sikt, varför institutet instämmer i att sådana ämnen generellt bör undvikas i varor.

## Skälen för regeringens bedömning

*Riktlinjerna är en vägledning till var och en som hanterar kemikalier*

Regeringen anser att kemikaliepolitiken skall inriktas mot det nationella miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*, som innebär att ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället inte får hota människors hälsa eller

den biologiska mångfalden (se avsnitt 4.2.12 Giftfri miljö). Som delmål gäller att utsläpp och läckage av farliga ämnen till Östersjöns tillrinningsområde och Nordsjön skall ha upphört år 2020. För att detta mål skall kunna uppnås föreslår regeringen riktlinjer som innebär att ämnen med vissa angivna egenskaper och effekter samt vissa metaller inte bör förekomma i varor och processer.

Riktlinjerna syftar i första hand till att vara en vägledning för det arbete som utförs av företagen och bör tjäna som utgångspunkt och mål för de strategier dessa upprättar. Företagen bör inrikta sitt utvecklingsarbete mot att avveckla användningen av de ämnen som kan komma att omfattas av riktlinjerna.

Dessutom blir riktlinjerna ett stöd för myndigheternas arbete och för tillämpningen av miljöbalken.

*Riktlinjerna är steg på vägen för att bl.a. nå en del av de mål som ställts upp i Esbjergdeklarationen och inom Helcom*

Esbjergdeklarationen beskrivs i avsnitt 4.2.12, som behandlar miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Deklarationen innebär bl.a. att tillförseln till Nordsjön av farliga ämnen måste upphöra före år 2020. Detta gäller oavsett om ämnena sprids till miljön som ett resultat av nuvarande eller tidigare användning eller om de når vår miljö på grund av långväga spridning från andra delar av världen. Med farliga ämnen avses i Esbjergdeklarationen ämnen som är långlivade, bioackumulerbara och giftiga.

Östersjörådet har vid ministermötet i Kalmar år 1996 antagit ett mål för Östersjöns och dess tillrinningsområde som motsvarar Esbjergdeklarationens mål.

Om Esbjergdeklarationens mål skall kunna nås måste, enligt regeringens bedömning, nya varor som introduceras på marknaden i god tid före år 2020 vara fria från ämnen som är eller skulle kunna utgöra ett hot mot människors hälsa eller miljön. Förslaget till riktlinjer gäller just utsläppande på marknaden av nya varor. Riktlinjerna är därför enligt regeringens bedömning ett nödvändigt steg på vägen för att nå det mål som fastställts i Esbjergdeklarationen och som uttrycks i nämnda miljökvalitetsmål.

I Esbjergdeklarationen definieras farliga ämnen som ämnen som är bioackumulerbara (upplagras i levande organismer), långlivade och toxiska. Regeringen bedömer, i likhet med Kemikommittén, att organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande generellt sett måste betraktas som potentiellt farliga om de kommer ut i miljön (se nedan under rubriken "Organiska, långlivade och bioackumulerande ämnen"). Bland annat är det ofta svårt att bedöma deras giftighet gentemot den mångfald av organismer som de kan komma i kontakt med i naturen. Detta innebär enligt regeringens bedömning att om utsläppen av farliga ämnen i Esbjergdeklarationens bemärkelse skall ha upphört år 2020 måste ämnen som är långlivade och bioackumulerande ha upphört att finnas i varor i god tid dessförinnan.

Riktlinjen att varor inte skall innehålla sådana ämnen svarar dessutom mot det slutliga mål som uttrycks i Esbjergdeklarationen. Målet innebär

att halterna av naturfrämmande ämnen skall vara nära nollnivån och av naturligt förekommande ämnen nära bakgrundsnivån.

*Organiska, långlivade och bioackumulerande ämnen*

Utgångspunkten för de av regeringen föreslagna riktlinjerna är bl.a. att organiska, av människan framställda ämnen, som är långlivade och bioackumulerande alltid utgör en potentiell risk för människors hälsa och miljön. Det är inte möjligt att på vetenskapens nuvarande kunskapsnivå slå fast att utsläpp till miljön av ett sådant ämne inte medför någon risk för hälsa och miljö. Mångfalden i fråga om arter, miljöer, klimat etc. är alltför stor. Långlivade ämnen kan dessutom spridas långväga med vindar och strömmar eller genom handel med varor. Därigenom riskerar de att på ett oförutsett sätt hamna i känsliga miljöer där deras skadliga effekter blir särskilt stora. Detta gäller t.ex. vissa klororganiska gifter, som uppenbarligen ansamlas i arktiska områden och som där förekommer i höga halter i havslevande däggdjur. Risken med långlivade ämnen som kan ansamlas i organismer kvarstår lång tid efter det att användningen upphört. Några av de mest ökända miljögifterna, t.ex. DDT och PCB, tillhör denna grupp av ämnen.

Regeringens bedömning är således att en rimlig tillämpning av försiktighetsprincipen medför att, av människan framställda, ämnen som är långlivade och bioackumulerande inte bör finnas i miljöer. Detta innebär att de som regel inte bör förekomma i varor som förs ut på marknaden. De bör endast få förekomma i väl kontrollerade processer om företaget kan visa att människors hälsa och miljön inte riskerar att komma till skada.

*Cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande inklusive fortplantningsstörande ämnen*

Användning av ämnen som är framställda av människan och som har allvarliga eller kroniska effekter bör upphöra. Med sådana ämnen avses cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller hormonstörande (inklusive fortplantningsstörande) ämnen. Dessa effekter är var för sig så allvarliga att ämnen med någon av effekterna inte skall få orsaka ofrivillig exponering. Ett av skälen är att även en enstaka exponering vid låg dos kan orsaka skada. Ett annat är att det inte går att förutsäga hur stor dos individen eller miljön exponeras för sammanlagt.

Regeringen delar Kemikommitténs uppfattning att de nämnda egenskaperna är så allvarliga att, av människan framställda, ämnen med någon av dessa egenskaper inte bör förekomma i varor och produktionsprocesser.

*Kvicksilver och bly*

Metallerna kvicksilver och bly är båda mycket giftiga och dessutom bioackumulerande. Kvicksilver och bly beskrivs i särskilda avsnitt i detta kapitel (6.4.4 Kvicksilver och 6.4.3 Bly).

Kadmium kan ge skador på njurar och skelett. Denna metall finns bl.a. naturligt i fosfatgödsel och sprids t.ex. med luftföroreningar. Det leder till att djur och människor exponeras för kadmium via kosten. Nuvarande intag ligger nära den nivå man vet kan ge skador på människor.

I Sverige regleras användningen av kadmium i förordningen (1985:839) om kadmium. Bland annat får inte ämnen som innehåller kadmium eller kadmiumföreningar användas för ytbehandling eller som stabilisator eller färgämne. Enligt lagen (1984:405) om skatt på gödselmedel skall en miljöskatt betalas för gödselmedel. Gödselmedel som innehåller högre halt kadmium än 100 g per ton fosfor får inte saluföras eller överlätas. Enligt lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel skall en miljöskatt betalas för gödselmedel med kadmiumhalt mellan 5 och 100 g per ton fosfor. I den handelsgödsel som används i Sverige är halten av kadmium relativt låg, vilket beror på att industrin till följd av skatten väljer råvaror från fyndigheter med låg kadmiumhalt. Kadmium ingår bland de ämnen som omfattas av tillfälliga svenska särbestämmelser i EU. En närmare beskrivning av detta ges i avsnitt 6.4.13 Ämnen med tillfälliga svenska särbestämmelser.

Riktlinjerna innebär att kadmium inte bör förekomma i varor. För att detta skall kunna uppnås i fråga om handelsgödsel krävs dock att processer för att rena fosfat från kadmium utvecklas och tas i bruk. Sverige kan inte åstadkomma detta på egen hand. Ett utvecklingsarbete pågår, delvis finansierat med EU-medel, som visar att det går att rena fosfatet till en rimlig kostnad. Reningsanläggningar i kommersiell drift är en förutsättning för att riktlinjen i fråga om kadmium skall vara möjlig att nå för handelsgödsel.

### *Övriga metaller*

Metaller har haft en avgörande betydelse för människans utveckling. Till exempel kunde plogar tillverkas tack vare metall och i den industriella revolutionen har metaller haft en av huvudrollerna. Massproduktion av varor och andra förnödenheter har kunnat åstadkommas med maskiner och instrument av metall. Metaller är också en av hörnstenarna i vårt IT-samhälle.

Människans utnyttjande av jordens metallresurser har dock lett till att stora metallmängder omfördelas i miljön på kort tid. Metaller som tidigare varit bundna till berggrunden, lagras i samhället som beståndsdelar i varor, anläggningar och infrastruktur. Detta har lett till förhöjda metallhalter både lokalt, regionalt och globalt. För den levande organismen kan effekterna av en haltökning leda till skadliga effekter. Metaller sprids främst vid gruvbrytning och när varor produceras, används och blir till avfall. Samhället tillförs på detta sätt stora mängder potentiellt skadliga metaller såsom t.ex. krom, koppar, zink, nickel och bly.

Det bör dock framhållas att utvinning och användning av metaller inte nödvändigtvis behöver leda till oacceptabla utsläpp. Sverige har i dag strikta krav för hela kedjan av metallhantering dvs. brytning, metallutvinning, avfallshantering, återvinning och deponering.

Källorna för spridning av metall till miljön kan grovt delas upp i punktkällor och diffusa källor. Punktkällor är ofta förknippade med olika industriella verksamheter där metallen framställs eller hanteras. Diffus spridning av metall kan komma från användningen genom slitage eller korrosion. Allmänt gäller att punktutsläpp är enklare att isolera och åtgärda än de diffusa utsläppen. Särskilda riskområden för den diffusa spridningen är storstadsregionerna, eftersom varorna i stor utsträckning används där.

Gruv- och metallnäringsarna har gjort kraftfulla insatser för att miljöanpassa verksamheten. Drastiska minskningar i utsläppsnivåer har nåtts från 1970-talet och framåt. Marknadens krav, ekonomiska drivkrafter, en ökad miljömedvetenhet och strikta miljöregler har gjort att industrin i många fall har låga utsläppsnivåer.

Avsikten är att de riktlinjer regeringen föreslår skall leda till ett förändringsarbete. Varje företag måste, i varje enskilt fall ställa sig frågan om metallen hanteras enligt intentionerna i riktlinjerna. I detta övervägande måste också det som är känt om metallens effekter vägas in. Järn och aluminium är exempel på metaller som forskarna har förhållandevis goda kunskaper om och som är mycket vanliga i naturen och i jordskorpan. Företagens insatser behöver därför inte primärt rikta sig mot dessa metaller, förutom att metallerna bör återvinnas i så slutna kretslopp som möjligt eftersom nyframställningen är energikrävande och förorenande.

Vidare bör metallerna i högre grad än tidigare återanvändas och återvinnas.

#### *De egenskaper och effekter som riktlinjerna avser måste definieras*

De egenskaper och effekter som enligt riktlinjerna kännetecknar ämnen som skall fasas ut är inte definierade. För att riktlinjerna skall kunna tillämpas fullt ut krävs att sådana definitioner utarbetas. En fråga som måste lösas är t.ex. hur långlivat och bioackumulerande ett ämne skall vara för att det skall omfattas av kravet på utfasning enligt de angivna riktlinjerna. Hur lång tid skall det ta för ämnet att brytas ner i naturen? På samma sätt måste begreppen cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande, i de föreslagna riktlinjerna definieras. Dessa definitioner är avgörande för hur många ämnen som berörs och därmed för vilka konsekvenser de föreslagna riktlinjerna medför.

#### *Nya system för kontroll, inklusive tillståndsprövning och förbud kan komma att behövas*

I vissa fall kommer det inte att vara möjligt att helt fasa ut användningen av de ämnen som riktlinjerna omfattar. För några viktiga användningsområden kan t.ex. sådana ämnen vara svåra att ersätta med andra mindre farliga ämnen eller metoder. Detta kan särskilt komma att gälla varor som importerats i betydande omfattning där importörerna i praktiken har liten, om ens någon, möjlighet att påverka tillverkarnas utformning av varorna. I dessa fall är det av största betydelse att användningen av de aktuella ämnena sker under former som är acceptabla från risksynpunkt.

Samhällets regler och redskap måste därför vara så utformade att de ämnen som omfattas av de föreslagna riktlinjerna om ca 10–15 år kan användas på sådant sätt att miljön eller människors hälsa inte äventyras.

Dagens lagstiftning ger betydande möjligheter för myndigheter att agera. Tillsynsmyndigheter kan t.ex. förbjuda användning av en kemisk produkt som medför oacceptabla risker. Vidare kan prövning av miljöfarlig verksamhet enligt dagens lagstiftning eller miljöbalken innebära inskränkningar eller andra regleringar av användningen av vissa kemikalier. Dessa möjligheter måste utnyttjas för att påskynda avvecklingen av de ämnen som omfattas av riktlinjerna.

Den användning av ämnen som omfattas av riktlinjerna som inte går att undvika, bör därför enligt regeringens bedömning vara föremål för en särskild kontroll från samhällets sida. Detta innebär att även skärpt lagstiftning kan visa sig behövas framgent.

En fråga som särskilt bör övervägas är om dessa ämnen, eller vissa grupper av ämnena, bör bli föremål för tillståndsprövning innan de släpps ut på marknaden. Systemet för prövning av bekämpningsmedel skulle kunna vara en förebild. Konkret skulle detta kunna innebära att ett ämne som omfattas av tillståndsprövningen bara får marknadsföras om marknadsföraren kan visa att användningen inte innebär risk för att människor eller miljön skadas. Vid denna prövning måste försiktighetsprincipen vara vägledande. För mycket långlivade, organiska ämnen som dessutom är bioackumulerande skulle detta kunna innebära att användning bara kan accepteras om ämnena inte riskerar att komma ut i miljön.

Enligt regeringens uppfattning bör ett system för skärpt kontroll av de aktuella ämnena i första hand utformas på EU-nivå. Om så inte sker bör dock nationella åtgärder övervägas.

Redan i dag finns möjlighet för regeringen att införa tillståndsprövning om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt enligt 11 § lagen (1985:426) om kemiska produkter.

#### *Definitioner och styrmedel måste utvecklas*

Regeringen avser att låta utreda dels vilka definitioner som bör tillämpas för de ämnen som de föreslagna riktlinjerna omfattar, dels analysera om det behövs, och i så fall lämna förslag till ytterligare styrmedel för att åstadkomma en skärpt kontroll av ämnena.

Definitionerna måste vara vetenskapligt förankrade och bygga på en samsyn mellan myndigheter, näringsliv och forskarsamhälle. Arbetet med att utveckla internationellt vedertagna definitioner bör beaktas. Ett arbete pågår inom ramen för Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) i syfte att utveckla kriterier för ämnen som omfattas av Esbjergdeklarationens mål. Sverige tar genom Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket aktiv del i detta arbete. Regeringen anser vidare att en viktig utgångspunkt är de internationellt vedertagna definitioner och kriterier som finns upptagna i Kemikalieinspektionens författningssamling om klassificering och märkning av kemiska produkter (KIFS 1996:5). Vid utarbetandet av definitioner skall utgångspunkten vara de risker som är knutna till de aktuella egenskaperna och effekterna.



Vad beträffar hormonpåverkande ämnen saknas i dag både testmetodik och bedömningskriterier. Regeringen bedömer att nya ämnen inom EU skall vara undersökta med avseende på hormonstörande egenskaper. Regeringens uppfattning är att Sverige aktivt bör verka för att sådana kriterier utvecklas inom EU och i det internationella kemikaliesamarbetet. Dessutom anser regeringen att Sverige aktivt skall delta i och stödja det pågående utvecklingsarbetet med testmetoder som pågår inom OECD.

Vidare skall en analys genomföras av hur befintliga styrmedel, såsom tillsyn, tillståndsprövning enligt miljöbalken och information, på bästa sätt kan användas för att åstadkomma en skärpt kontroll av de ämnen som omfattas av riktlinjerna och ge förslag till vilka ytterligare redskap som kan behövas. Bland annat skall redovisas om det finns behov av ett system för tillstånd att marknadsföra kemiska produkter som innehåller dessa ämnen och i så fall hur systemet kan utformas. Antalet organiska ämnen som berörs kan vara mycket stort. Därför skall en bedömning göras av om det finns behov av prioriteringar. EU-aspekterna skall tillmätas stor betydelse. Därutöver skall de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen analyseras. När uppdraget rapporterats avser regeringen att återkomma till riksdagen med en redovisning av de närmare förutsättningar som bör gälla för ämnen som omfattas av riktlinjerna.

#### *Företagen arbetar för att minska negativ miljöpåverkan*

Samhällets kemikaliekontroll och regelsystem har visserligen en viktig roll, men det huvudsakliga ansvaret för att riktlinjerna skall uppfyllas ligger dock hos de som tillverkar, köper in respektive konsumerar varor som innehåller kemikalier. Ett särskilt ansvar i alla dessa funktioner innehar den kemibaserade industrin. Denna svarade 1996 för närmare 27 % av den svenska tillverkningsindustrins förädlingsvärde. Totalt sysselsatte denna industri omkring 130 000 personer detta år.

I dag arbetar en stor del av den kemiska industrin efter ett gemensamt handlingsprogram som kallas ”Ansvar & Omsorg” i frågor som rör hälsa, säkerhets- och miljöfrågor i vid bemärkelse. Detta handlingsprogram är internationellt och finns i alla västeuropeiska länder samt i USA, Australien och Nya Zeeland. Idén är att enskilda företag åtar sig att arbeta för en fortlöpande förbättring vad avser kemikalieproduktionens och kemikalieanvändningens inverkan på hälsa, säkerhet och miljö. I handlingsprogrammet ingår bl.a. att företaget skall ha en policy för dessa frågor och analysera nya produkter och processer med avseende på hälsa, säkerhet och miljö.

#### *Det fortsatta arbetet med utfasning av ämnen som omfattas av riktlinjerna*

Regeringen avser verka för att riktlinjerna skall vara genomförda inom 10–15 år. Å ena sidan måste en omställningsperiod av detta slag vara så tilltagen att den räcker för ett utvecklings- och omställningsarbete inom företagen. Mot bakgrund av det arbete som redan i dag pågår inom kemiindustrin och de produktutvecklingstider som är normala för denna industri, bedömer regeringen att de angivna tidsperioderna normalt sett är

tillräckliga för detta. Å andra sidan får omställningsperioden inte vara längre än att den kommer att skapa den drivkraft som behövs i ett frivilligt arbete.

Det är viktigt att det vid lämpliga tillfällen görs utvärderingar av hur riktlinjerna efterlevs och av hur effektiva styrmedlen på kemikalieområdet är.

Regeringen avser att år 2003 genomföra en översyn och utvärdering av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen. Översynen skall inte bara gälla hur riktlinjerna efterlevs utan också innefatta en analys av konsekvenser för miljö samt ekonomi och samhällsutveckling. Aspekter av det senare slaget som bör studeras är t.ex. sysselsättning, hinder för nyföretagande, konkurrenskraft och regional balans. Om det vid tidpunkten för översynen framgår att utvecklingen inte går i riktning mot ett uppfyllande av riktlinjerna, eller om arbetet har medfört oönskade konsekvenser, kan det bli aktuellt att vidta ytterligare åtgärder. Regeringen kommer i ett sådant läge att överväga att införa förbud eller tillståndsplikt för ämnen som enligt de föreslagna riktlinjerna skall avvecklas.

Riktlinjerna skall i första hand beaktas inom ramen för företagens normala produktutveckling. De sträcker sig över en lång tid för att ge utrymme för denna produktutveckling.

Regeringen bedömer att förslaget inte kommer att innebära några utgiftsökningar för staten.

### 6.3 Arbetet med att minska riskerna vid hantering av kemikalier kan utvecklas

#### 6.3.1 Utgångspunkter för det framtida arbetet

Det pågående arbetet med att begränsa eller avveckla vissa särskilt farliga kemikalier måste fortgå. Det behövs även fortsättningsvis stora insatser för att öka kunskaperna om kemiska ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper samt om deras förekomst och användning. En skärpt kontroll, kommer att riktas mot de ämnen som omfattas av riktlinjerna. Miljöbalansen kommer att ge nya möjligheter att reglera användningen av kemikalier i samband med tillståndsbeslut avseende miljöfarlig verksamhet.

När det är motiverat skall hanteringen av ämnen förbjudas eller begränsas. Sverige kommer i sådana fall att främst utnyttja de möjligheter EU-medlemskapet ger att genom förbud eller begränsningar på EU-nivå få ett brett genomslag för åtgärderna. Detta bör dock inte hindra Sverige från att vidta nationella åtgärder när det finns starka bl.a. vetenskapligt underbyggda skäl för detta. Internationellt kommer Sverige att verka för att användning och utsläpp av farliga kemikalier avvecklas eller begränsas genom bindande konventioner.

Ansvar för att kemiska produkter hanteras på ett sätt som inte innebär risker för hälsa och miljö ligger enligt dagens lagstiftning otvetydigt på den som tillverkar, försäljer eller på annat sätt hanterar produkterna. Detta bör betonas ännu starkare i den framtida kemikaliepolitiken. Företagen bör utveckla effektiva miljöledningssystem ( t.ex. EMAS och ISO 14000) men också samverka med myndigheter och andra aktörer.

Dessutom kan en ökad information till allmänheten om företagens kemikalieanvändning spela en viktig roll.

Ett viktigt inslag i kemikaliearbetet är klassificering och märkning av kemiska produkter med avseende på risker. Klassificeringen, som avgör hur en produkt märks, utgår från produktens egenskaper och sker på basis av internationellt utarbetade kriterier. Märkningen ger information till användaren om de risker som användning av en produkt kan medföra och om vilka skyddsåtgärder som bör vidtas.

Information om en varas innehåll av farliga ämnen, utformad på ett sätt som är lätt att tillgodogöra sig, är emellertid också en förutsättning för att inköpare och enskilda konsumenter skall kunna tillämpa produktvalsprincipen. Därför bör information om ingående farliga kemikalier och deras egenskaper också ges för andra varugrupper än de som i lagens mening betraktas som kemiska produkter. De som yrkesmässigt inhandlar stora kvantiteter är en särskilt viktig målgrupp, som kan ställa krav gentemot producenter och leverantörer och som dessutom kan förväntas ha en större förmåga att tillgodogöra sig kvalificerad information. Miljöfarlighetsmärkning och i vissa fall även miljövarudeklarationer kan därför spela en viktig roll för att driva på utvecklingen mot varor som innehåller mindre farliga ämnen. Insatserna bör generellt i ökad utsträckning inriktas mot varor och mot företagens val av produkter.

Av grundläggande betydelse för arbetet med att minska riskerna för hälsa och miljö är att kunskaperna ökar om de risker användningen av kemikalier kan medföra. En viktig del av kunskapsuppbyggandet är testning, utvärdering och bedömning. Detta är uppgifter som i första hand åligger tillverkare och importörer att utföra.

Försiktighetsprincipen är i dag en väsentlig beståndsdel i kemikaliepolitiken. Denna grundläggande princip måste i framtiden få en ännu viktigare roll. Kemikaliepolitiken måste bygga på att myndigheter och företag i allt högre grad agerar redan vid grundad misstanke om att en skada kan inträffa. Detta innebär bl.a. att arbetet i ökad utsträckning bör inriktas mot ämnen som har sådana inneboende egenskaper att de kan innebära risker för hälsa och miljö. De föreslagna riktlinjerna är bl.a. ett uttryck för detta synsätt.

### 6.3.2 Samverkan, myndighetsorganisation och tillsynsarbetets uppläggning

**Regeringens bedömning:** Samverkan mellan myndigheter och industrin bör öka. Myndigheterna bör sträva efter arbetsformer som involverar dem som är viktiga att nå i kemikaliearbetet. Denna samverkan bör ske på alla nivåer, såväl inom landet som i fråga om Sveriges agerande inom EU och i andra internationella sammanhang.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i väsentliga avseenden med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till en ökad samverkan mellan myndigheter och industri. En majoritet av remissinstanserna är också positivt inställda till ett nätverksskapande arbete på regional

nivå. Ett stort antal instanser varnar dock för att detta innebär en risk för att den centrala myndighetens resurser och kompetens tunnas ut. Flertalet av de instanser som har haft synpunkter på den av kommittén beskrivna modellen med bl.a. regionala kontor, har av denna orsak varit negativt inställda till modellen. Detta gäller centrala myndigheter som t.ex. *Kemikalieinspektionen* och *Naturvårdsverket* men också vissa näringslivsorganisationer. *Plast- och kemibranscherna* tror t.ex. att myndigheternas roll som kunskapssamlare och spjutspetsorganisationer kan komma att försvagas med den skisserade modellen. Även flera högskolor och forskningsinstitutioner är kritiska till modellen.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Mycket kan vinnas genom samverkan mellan myndigheter och företag*

Samverkan mellan industrin och myndigheter kommer att få en ökad betydelse i den framtida kemikaliepolitiken. Utgångspunkten är att kemikaliepolitikens mål framförallt skall uppnås genom insatser från de som producerar, importerar och använder kemikalier. I denna samverkan har industrins branschorganisationer en viktig roll. Regeringen delar Kemikommitténs synpunkt att dessa organisationer bör stödja rådgivning och utbildning gentemot företagen, främst de små. Det kan förväntas ett stort utvecklingsbehov för denna slags rådgivningsverksamhet.

Regeringen anser vidare, i likhet med Kemikommittén, att myndigheter och industrin bör öka sitt samarbete i EU-arbetet. Det är också viktigt att miljöorganisationer, konsumentorganisationer och fackliga organisationer deltar i EU-arbetet. Dessa organisationer har stora möjligheter att framföra synpunkter som ligger i linje med svenska intressen eftersom samsynen ofta är stor i frågor som är väsentliga för Sverige. Med ökad samverkan kan den svenska slagkraften öka påtagligt. Detta gäller inte bara inom EU utan överhuvudtaget i det internationella kemikaliearbetet.

#### *Frivilliga åtaganden kan komplettera andra åtgärder*

Ett viktigt inslag i samverkan mellan myndigheter och industrin kan i framtiden vara frivilliga åtaganden av olika slag. Sådana åtaganden finns i flera länder, t.ex. Nederländerna och USA. Det som i första hand är aktuellt torde vara åtaganden från industrins sida på EU-nivå eller, om detta är mer lämpligt, gentemot svenska staten. Det är dock möjligt med åtaganden också på lokal eller regional nivå.

#### *Nya förutsättningar skapas med kvalitets- och miljöledningssystem*

Av största betydelse för företagens framtida kemikaliearbete är utvecklingen av olika kvalitets- och miljöledningssystem såsom EMAS, ISO 9000 och ISO 14000. Dessa beskrivs närmare under avsnitt 8.1 Hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Den kemiska industrins handlingsprogram *Ansvar & Omsorg* (se avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer

för kemikaliepolitiken), är ett annat exempel på system för att förbättra både kunskaperna och rutinerna.

Det är enligt regeringens uppfattning angeläget att de frivilliga miljöledningssystemen utnyttjas för att höja nivån på kemikaliesäkerheten.

#### *Kemikalieinspektionen tillhandahåller verktyg*

Regeringen delar Kemikommitténs uppfattning att Kemikalieinspektionen bör utveckla verktyg som underlättar för företagen att välja mindre skadliga kemikalier. I själva verket har inspektionen sedan länge tillhandahållit verktyg som haft stor betydelse i detta arbete, t.ex. observationslistan (200 ämnen som kräver särskild uppmärksamhet) och begränsningslistan (ett 70-tal ämnen eller ämnesgrupper vars användning är inskränkt eller förbjuden). Bestämmelser om märkning och annan produktinformation är andra exempel. Enligt regeringens uppfattning är framtagande av sådana listor och andra verktyg som underlättar företagets arbete, en självklar del i myndighetens verksamhet. Det är därför inte nödvändigt att ge inspektionen ett uppdrag av det slag kommittén föreslår.

#### *Lokalt och regionalt arbete är viktigt*

Det regionala och lokala arbetet för att minska riskerna från kemikalier är mycket viktigt. De branschgrupper Kemikommittén föreslår kan t.ex. i många fall ingå som en del i lokala och regionala nätverk. Regeringen anser dock, till skillnad från kommittén, att det nätverksskapande arbetet på lokal och regional nivå i första hand och i mån av resurser och behov bör utföras av kommuner och länsstyrelser. Däremot bör den centrala myndigheten, då dess kompetens behövs, delta i och, då det är påkallat, initiera ett sådant arbete.

Samtidigt är det utomordentligt viktigt att den centrala myndighetens kompetens kan behållas. Sverige är ett land med begränsade resurser för kemikaliearbetet. Det bör därför finnas rationaliseringsvinster och kvalitetsfördelar med ett centralt arbete. Dessutom krävs en central myndighet med tillräckliga resurser och spetskompetens för att Sverige skall kunna driva kemikaliefrågorna på ett effektivt och framgångsrikt sätt i EU och internationellt.

Regeringen bedömer vidare att det med stor sannolikhet skulle vara svårt att skapa och bibehålla en tillräcklig kompetens i de regionala kontor som skulle bildas på flera håll i landet, enligt den organisationsmodell kommittén framhåller. Enligt regeringens uppfattning bör den centrala myndigheten finna former att delta i det regionala och lokala arbetet som inte äventyrar kompetensen eller innebär att begränsade resurser tunnas ut.

#### *Systemtillsynen och egenkontrollen bör öka*

Enligt regeringens uppfattning är det viktigt med ett ökat inslag av systemtillsyn (tillsyn av företagets egenkontroll). Många kommuner och länsstyrelser bedriver en omfattande sådan tillsyn och det finns tecken på

att denna typ av tillsyn alltmer vinner insteg i myndigheternas verksamhet. Det är angeläget att denna utveckling fortsätter. En arbetsgrupp inom Miljödepartementet har i en rapport om tillsyn enligt miljöbalken föreslagit att en förordning med generella minimikrav på egenkontrollen (Ds 1998:22) införs.

Regeringen delar Kemikommitténs uppfattning att det vore värdefullt om tillsynsmyndigheterna i ökad utsträckning kontrollerar att det i företagen finns tillräcklig dokumentation om kemikaliers skadliga egenskaper. Regeringen anser dock att det i dag i stor utsträckning saknas tillräckliga resurser hos tillsynsmyndigheterna att utöva sådan tillsyn. Det bör emellertid framhållas att möjligheten för miljödomstolarna att enligt miljöbalken fastställa villkor för kemikalieanvändningen, bör leda till en ökad kontroll av att de kemikalier som förekommer i en verksamhet är tillräckligt utredda.

### 6.3.3 Ökad information till allmänheten

**Regeringens bedömning:** Informationen om företagens användning av farliga kemiska ämnen bör bli mer lättillgänglig för allmänheten.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Bland de instanser som yttrat sig ifråga om förslagen att företagen regelbundet redovisa hur de arbetar för att nå miljömålen, är flertalet myndigheter positiva och en majoritet av företagsorganisationerna negativa. *Kemikontoret* har en positiv grundinställning men befarar att konkurrensen kan snedvridas om redovisningskravet blir alltför omfattande. *Företagens Uppgiftslämnardelegation* anser att utsläppen i dag rapporteras i erforderlig utsträckning, i varje fall från industrin och när det gäller användningen sker redan en noggrann årlig rapportering från tillverkare och handelsföretag för kemikalier. *Naturvårdsverket* påpekar att det såsom statistikansvarigt för utsläppsfrågor arbetar med dessa frågor och att verket inom det närmaste året avser att ta fram ett förslag till kemikalieutsläppsregister.

Flertalet remissinstanser har en positiv grundinställning till förslaget om att företagen senast år 2002 skall innehållsdeklarera sina varor med avseende på kemikalieinnehåll. Många instanser påpekar att ett system för innehållsdeklarationer måste utformas i internationell samverkan. Dessutom ställer sig många instanser tveksamma till om vanliga konsumenter kommer att kunna tolka och förstå deklARATIONERNA. *Kemikalieinspektionen* anser att det är viktigt att i det svenska frivilliga arbetet prioritera från risksynpunkt viktiga varugrupper. Några instanser anser att förslaget är realistiskt, särskilt avseende årtal 2002.

*Årlig rapport*

Regeringen bedömer att det är viktigt med en årlig rapportering från företagens sida av deras användning av särskilt farliga kemikalier. Ett instrument för detta finns redan i de föreskrivna årliga miljörapporterna enligt miljöskyddslagen. Ca 7 000 miljörapporter skickas årligen in till tillsynsmyndigheterna. Enligt Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter (SNFS 1993:1) och allmänna råd om miljörapport för tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöskyddslagen (Allmänna råd 1994:1) skall användning av råvaror och kemiska produkter redovisas. Dessutom vill regeringen erinra om den nyligen beslutade förändringen i årsredovisningsslagen 1995:1554 som innebär att företag som bedriver tillståndspliktig eller anmälningspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen måste lämna uppgifter om verksamhetens påverkan på den yttre miljön i sin förvaltningsberättelse. Förändringen träder i kraft i januari 1999. Slutligen bör Kemikalieinspektionens produktregister nämnas. Detta innehåller information om tillverkning och import av kemikalier.

Informationen från företagen om användningen av kemikalier kan dock öka ytterligare och anpassas till allmänhetens behov. Detta gäller särskilt användningen av sådana ämnen som kommer att omfattas av riktlinjerna. Regeringen bedömer således att allmänheten måste betraktas som en särskild målgrupp för viss information. Denna information måste vara begränsad, lättillgänglig och lättförståelig.

Regeringen delar Kemikommitténs uppfattning att det amerikanska utsläppsregistret, Toxics Release Inventory, är en intressant förebild. Studier har visat att de drygt 21 000 större kemikalieanvändare som berörs av Toxic Release Inventory minskade utsläppen av de aktuella kemikalierna med 44 % mellan åren 1988 och 1994. Offentligheten kring utsläppen och den ökade kunskapen hos företagen om den egna verksamheten torde starkt ha bidragit till detta. Det utsläppsregister som Naturvårdsverket för närvarande upprättar är, enligt vad regeringen erfarit, inspirerat av det amerikanska systemet.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur information om användning och utsläpp av farliga kemikalier på bästa sätt kan göras tillgänglig för allmänheten. I uppdraget bör ingå att ge förslag till sådana ändringar i lagar och förordningar som eventuellt erfordras för att kravet på informationsspridning skall kunna genomföras. I olika sammanhang – bl.a. i Småföretagsdelegationens rapport Bättre och enklare regler (SOU 1997:186) – har pekats på vikten av att begränsa företagets och särskilt de små företagens uppgiftslämnararbörda. Vid utarbetande av förslagen till förbättrad information är det därför viktigt att även denna aspekt beaktas av verket.

Regeringen utgår från att företagen redan i dag har sammanställda data över användning av de aktuella ämnena. Detta är en förutsättning för att kunna upprätta miljörapporter och i övrigt möta samhällets krav inom såväl tillståndprocessen som tillsynsarbetet. Det ingår också som en naturlig del i frivilliga miljöledningssystem som t.ex. EMAS och ISO

#### *Innehållsdeklarationer för varor*

Regeringen bedömer att det behövs väl utformad information om varors innehåll av farliga kemikalier, bl.a. för att underlätta för inköpare och även för konsumenter att tillämpa produktvalsprincipen. En särskilt viktig målgrupp är yrkesmässiga inköpare, som kan ställa krav gentemot producenter och leverantörer och som har möjlighet att tillgodogöra sig kvalificerad information. Det skulle därför vara värdefullt om företagen frivilligt börjar förse varorna med information om innehållet av farliga kemikalier. Informationen måste utformas så att den är lätt att tillgodogöra sig. Bland annat bör den vara selektiv och ta upp det som är viktigast från miljö- och hälsosynpunkt. Det är särskilt angeläget med information om eventuell förekomst av ämnen som enligt de föreslagna riktlinjerna skall avvecklas. Informationen måste också anpassas till varan. Slutligen kan det vara nödvändigt att, som Kemikalieinspektionen framhåller, prioritera från risksynpunkt viktiga varugrupper.

Frågan om information om innehåll av farliga kemikalier ingår delvis i det utvecklingsarbete som pågår såväl i Sverige som i andra länder i syfte att ta fram miljövarudeklarationer. Kretsloppsdelegationen har i rapporten Producentansvar för varor (1997:19) föreslagit att informationsplikt skall införas för avvecklingsämnen. Rapporten remissbehandlas för närvarande. Sverige avser att driva denna fråga inom EU och i olika internationella organ, t.ex. OSPAR. Möjligheten att införa systemet på nationell nivå skall dock också övervägas.

Regeringen har gett Konsumentverket i uppdrag att göra en kvalitativ studie av konsumenters möjligheter att tillgodogöra sig kvantifierad miljöinformation om produkter. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast i juni 1998.

För kemiska produkter som är klassificerade som farliga ställs krav på att varuinformationsblad skall lämnas vid yrkesmässig användning. På varuinformationsbladet finns uppgifter såväl om ingående ämnen som om dessas effekter på hälsa och miljö. Om det förslag till nytt direktiv om farliga kemiska beredningar som nu diskuteras inom EU antas kommer antalet kemiska produkter för vilka varuinformationsblad skall bifogas att utökas kraftigt.

#### **6.3.4 Klassificering och märkning av kemiska produkter**

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Arbetet med en internationell överenskommelse om harmonisering av klassificering och märkning av kemiska produkter bör prioriteras. OECD:s kemikaliearbete bör inriktas mot utveckling av metoder för testning och bedömning av kemikalier inklusive harmoniserade kriterier för klassificering och märkning.</p>
--

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.



**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är generellt positiva till samarbete på internationell nivå, och pekar på att samma krav måste ställas på företag i alla länder för att inte konkurrensen ska snedvridas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Klassificering och märkning av kemiska produkter utifrån deras egenskaper är ett viktigt medel för att minska riskerna för hälsa och miljö. I dag sker klassificering och märkning av kemiska produkter i stort sett uteslutande på basis av internationellt utarbetade kriterier. Ett viktigt fortlöpande och krävande arbete med klassificering av kemiska ämnen görs inom EU:s kommittéer och arbetsgrupper till vilka alla medlemsstater bidrar med underlag. En kemisk produkts klassificering avgör hur den ska märkas.

Sverige och Österrike fick i sina respektive anslutningsfördrag under en fyraårsperiod undantag från vissa av kraven i de EG-direktiv som behandlar klassificering och märkning. Undantagen för Sveriges del gäller dels klassificeringen av ett antal särskilt uppräknade ämnen, dels vissa kriterier för klassificeringen. Sverige har i dag krav på att mindre farliga ämnen och beredningar, s.k. måttligt hälsoskadliga produkter, måste varningsmärkas vilket inte krävs inom EU. Under fyraårsperioden skall EU se över såväl klassificeringen för de uppräknade ämnena som kriterierna. Ett positivt resultat av denna översyn är att vissa petroleumbaserade produkter, som tillhör den svenska kategorin måttligt hälsoskadliga, i samband med genomgången av de svenska övergångsämnen nu ska klassificeras i en högre farlighetsklass i hela EU. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom denna kategori kemiska produkter svarar för den största andelen av förgiftningar.

I Agenda 21 har uppställts som mål att det ska finnas ett globalt harmoniserat system för klassificering och märkning av kemikalier år 2000. Arbete pågår inom OECD med att ta fram harmoniserade kriterier för klassificering av olika effektområden som t.ex. akut giftighet samt allergiframkallande och cancerframkallande egenskaper. En av grundprinciperna för arbetet är att harmonisering skall ske på högsta skyddsnivå. På några punkter finns ännu olika uppfattningar om hur kriterierna ska se ut, t.ex. för akut giftighet. Sverige får i detta arbete stöd av bl.a. USA och Nya Zeeland som i likhet med Sverige har sådana märkningskrav för mindre farliga produkter som inte finns inom EU i dag. Det är viktigt att driva på arbetet inom OECD och FN-systemet så att dessa krav tillgodoses.

En del av det kunskapsuppbyggande arbetet har varit inriktat på att åstadkomma en arbetsfördelning mellan länderna så att inte varje enskilt land belastas med hela bördan att ta fram den kunskap som behövs för att bedöma alla relevanta kemikalier. Detta bidrar till minskat dubbelarbete. OECD har i en rapport (*Savings to Governments and Industry Resulting from the OECD Environmental Health and Safety Programme*, OECD Environmental Health and Safety Division, Paris juli 1997) visat att det gemensamma arbete som bedrivs på kemikalieområdet årligen sparar stora summor pengar för såväl industrin som för de nationella myndigheterna.

Regeringen bedömer liksom Kemikommittén att Sverige inom OECD:s kemikaliearbete bör prioritera undersöknings- och bedömningsmetoder

### 6.3.5 Kunskapen om kemikaliers användning är otillräcklig

**Regeringens bedömning:** Kunskaperna bör öka om förekomst, upplagring och flöden av farliga ämnen i samhället och om hur människa och miljö exponeras för dessa. Regeringen har för avsikt att ge Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra en översiktlig studie av denna inlagring och redovisa hur den kan kartläggas.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som uttryckt en uppfattning i denna fråga har i stort sett varit positiva. Enda undantaget är *Kemikalieinspektionen* som anser att uppdraget är alltför omfattande och i stället föreslår en mer översiktlig studie av kemikalieflödet via varor. *Statistiska Centralbyrån*, som i och för sig är positiv till förslaget, framhåller att en kartläggning av detta slag är en stor uppgift.

**Skälen för regeringens bedömning:** Riktlinjerna som föreslås i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken avser enbart nya varor. Det övergripande utsläppsmålet enligt Esbjergdeklarationen och det mål som uttrycktes för HELCOM i Visby 1996 (att utsläpp av farliga ämnen skall ha upphört år 2020) kan emellertid endast nås om åtgärder samtidigt vidtas för att minska läckaget av farliga ämnen från samhället i stort samt från deponier och förorenade områden. Detta läckage är totalt sett mycket omfattande och kommer att fortgå under lång tid.

Som exempel kan nämnas PCB som bl.a. förekommer i fogmassor, lysrörsarmaturer och vissa typer av golv. Nyligen genomförda undersökningar har visat att detta PCB avges till omgivningen. I hus och anläggningar finns också stora mängder av andra farliga ämnen som t.ex. kvicksilver, kadmium och klorparaffiner. Det är således nödvändigt att öka kunskaperna om kemiska substanser som är inlagrade i samhället och om risken för exponering av dessa ämnen. Därigenom kan en större säkerhet vinnas vid beslut om åtgärder inom kemikaliepolitiken liksom vid beslut om inriktningen av miljöövervakningen.

Som Kemikalieinspektionen och SCB framhåller är det av Kemikommittén föreslagna kartläggningsarbetet en omfattande uppgift. En del sammanställningar finns visserligen redan. Bland annat beskriver Kretsloppsdelegationen i sin rapport Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (1997:14) hur flödet av vissa material i samhället ser ut. Inte desto mindre behövs en mer djupgående och heltäckande redovisning av farliga ämnens förekomst i samhället och hur vi exponeras för dessa. Det är i dag inte möjligt att bedöma hur omfattande denna arbetsuppgift är. Enligt regeringens uppfattning bör dock arbetet, i enlighet med Kemikalieinspektionens förslag, kunna inledas med en översiktlig studie, som bl.a. syftar till att ge underlag för bedömningar om vilka ytterligare, för-

djupade utredningar som behövs och som är möjliga att genomföra. Regeringen avser att ge Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra denna översiktliga studie.

Prop. 1997/98:145

### **6.3.6 Försiktighetsprincipen och Produktvalsprincipen (substitutionsprincipen) måste accepteras globalt**

Regeringen konstaterar att i det internationella såväl som det nationella svenska kemikaliekontrollarbetet är tillämpningen av försiktighetsprincipen ett fundament för arbetet med att minska riskerna vid hantering av kemiska produkter. Som tidigare framhållits är de föreslagna riktlinjerna ett uttryck för bl.a. denna princip.

Försiktighetsprincipen enligt Riodeklarationen innebär ”att om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada - får avsaknaden av full vetenskaplig bevisning inte användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring”. Försiktighetsprincipen skall vidare ”i syfte att skydda miljön tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas möjligheter härtill”. Principen finns även uttryckt i Romfördraget.

Vid sidan av försiktighetsprincipen har Sverige i olika internationella sammanhang hävdats att sådana kemiska produkter bör undvikas som kan ersättas med mindre farliga produkter. Enligt regeringens uppfattning är detta en förutsättning för att Esbjergdeklarationens mål skall nås. I det förslag till biociddirektiv som nyligen antagits av EU har principen för första gången lagts fast i en internationell lagstiftning, ett exempel som bör följas av flera. Den finns också nämnd i Agenda 21 under avsnittet om riskbegränsning, mer som ett exempel på en metod än som en princip.

Som ett utslag av denna princip ingår i regeringens förslag till miljöbalk (prop. 1997/98:45) en allmän hänsynsregel i 2 kap. 6 §. Regeln innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Av 2 kap. 3 § framgår att det också kan komma ifråga att ersätta användningen av en kemisk produkt eller bioteknisk organism med en annan metod, som innebär att denna användning överhuvud taget inte behövs.

### **6.3.7 Det behövs en gemensam kemikaliepolicy på EU-nivån**

**Regeringens bedömning:** Sverige bör verka för en gemensam kemikaliepolicy i EU och för att användningen i varor av de ämnen som omfattas av riktlinjerna avvecklas inom hela EU-området.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att riktlinjerna skall nås krävs bl.a. en samsyn på EU-nivå. Sverige skall därför arbeta för att EU tar fram en policy för sitt kemikaliearbete och en plan för Esbjergdeklarationens genomförande. En redovisning av behovet av och ett förslag till

disposition för en sådan policy överlämnades av Miljödepartementet till EU-kommissionen under år 1997. Prop. 1997/98:145

Dessutom skall Sverige arbeta för att användningen i varor av de ämnen som omfattas av riktlinjerna avvecklas inom hela EU. Det kan möta problem att införa nationella särregler på detta område. Dessutom får riktlinjerna full effekt först om de tillämpas i ett större internationellt sammanhang. Utvecklingen skulle främjas av en lagstiftning på gemenskapsnivå som innehåller en avvecklingsplan för användningen av de ämnen som omfattas av riktlinjerna. Det är angeläget att möjligheten provas att införa ett system för tillståndsprövning för ämnena på EU-nivå.

### 6.3.8 Global samverkan för att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen

#### **Regeringens bedömning:**

– Sverige bör aktivt delta i arbetet med att utarbeta en global konvention om begränsad användning och utsläpp av långlivade organiska ämnen (POPs) liksom aktivt verka för att en global konvention om gränsöverskridande handel med farliga ämnen (Prior Informed Consent), snart träder i kraft.

– Sverige bör stödja och driva på utvecklingen mot en sammanhållen kemikaliekontroll globalt bl.a. genom arbetet i det Internationella forumet för kemikaliesäkerhet (IFCS).

– Sverige bör verka för en ökad samordning mellan olika internationella och regionala organisationer som arbetar med kemikaliesäkerhet. Sverige bör stödja samarbete mellan regeringar, industri, forskning och ideella organisationer.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén föreslår därutöver att Sverige bör verka för att en global ramkonvention om kemikalier, bl.a. innehållande försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen, bör utvecklas på sikt.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna instämmer i Kemikommitténs förslag och poängterar vikten av att prioritera det internationella kemikaliarbetet för att lösa de gränsöverskridande miljöproblemen.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

*Global samverkan är nödvändig på kemikalieområdet*

Begränsning och avveckling av vissa farliga ämnen måste ske genom internationellt samarbete. Det är därför angeläget att globala överenskommelser kan nås. Sverige bör vara pådrivande i det internationella arbetet för att öka kemikaliesäkerheten, särskilt på de områden som omfattas av de nya riktlinjerna i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken.

FN:s miljöprogramms styrelse beslutade år 1997 att inleda internationella förhandlingar om en global konvention för begränsning av användning och utsläpp av ett antal långlivade, organiska ämnen och ämnesgrupper. Inledningsvis kommer konventionen att gälla tolv ämnen eller ämnesgrupper, vilka samtliga är förbjudna eller strängt reglerade i Sverige. Konventionen kan bidra till att minska nedfallet, bl.a. över Sverige, av långlivade organiska ämnen som i dag huvudsakligen används i andra delar av världen. Regeringen anser att kriterier för att identifiera ytterligare ämnen som kräver internationell riskbegränsning bör utformas. Vid FN:s miljöprogramms styrelsemöte beslutades också att inom ramen för de internationella förhandlingarna inrätta en expertgrupp för att utveckla kriterier för ämnen utöver de tolv som nu är aktuella. Sverige avser att medverka aktivt i expertgruppen.

För närvarande pågår förhandlingar om en konvention angående exportanmälan för farliga ämnen (Prior Informed Consent). Avsikten är att denna skall ersätta det nuvarande frivilliga systemet inom FN:s miljöprogram och FN:s livsmedelsorgan. Detta arbete beräknas vara avslutat under hösten 1998. Konventionen kommer att ha betydelse för en förbättrad informationsöverföring mellan i-länder och u-länder när det gäller farligheten hos kemikalier. Sverige bör verka för att konventionen snarast träder i kraft.

#### *En övergripande ram för arbetet med kemikalier kan förstärka det internationella begränsningsarbetet*

Utöver de två konventionerna kan fler globala överenskommelser för ett begränsat antal kemikalier i internationell handel successivt bli aktuella. Frågan har därför väckts om behovet av en övergripande ramkonvention för kemikalier för att ytterligare förstärka det internationella begränsningsarbetet. FN:s miljöprogramms styrelse beslöt mot denna bakgrund att låta en arbetsgrupp inom miljöprogrammet utreda frågan närmare och lägga fram ett förslag, sannolikt under år 1999.

#### *Regionala överenskommelser kan föregå globala*

Arbetet inom FN:s ekonomiska kommission för Europa med den regionala konventionen om skydd mot långväga gränsöverskridande transport av luftföroreningar (LRTAP) har varit vägledande för det globalt inriktade arbetet inom FN:s miljöprogram för en global konvention om långlivade organiska ämnen. Ett protokoll om begränsning, avveckling och destruering av vissa långlivade organiska ämnen är föremål för förhandlingar inom LRTAP. Protokollet beräknas vara slutförhandlat under första halvåret 1998. Inom LRTAP pågår också förhandlingar om att reglera utsläpp av vissa tungmetaller.

Enligt regeringens mening bör det regionala arbetet vara vägledande för utvecklingen av kriterier för att identifiera nya ämnen som bör regleras på global nivå. Även i framtiden är det sannolikt att arbetet inom FN:s ekonomiska kommission för Europa tidsmässigt kommer att ligga före

det globala förhandlingsarbetet. Erfarenheterna från kommissionens arbete kan därmed användas i det globala arbetet.

Vidare har flera regionala konventioner och andra mellanstatliga organisationer som arbetar med frågor om skydd för Atlanten eller Östersjön på senare år utvecklat begränsnings- och avvecklingsprogram som innehåller åtgärder mot marknadsföring av kemikalier. Både Helsingfors kommissionen (HELCOM), som verkar under konventionen till skydd av Östersjön från föroreningar, och Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) har arbetsgrupper för diffusa landbaserade källor, dvs. kemikalieanvändning. OSPAR har åtagit sig att utveckla kriterierna för giftighet, nedbrytbarhet och förmåga att ansamlas i organismer enligt Esbjergdeklarationen. Det regionala arbetet i världen är överhuvudtaget en viktig förutsättning för ett effektivt internationellt kemikaliearbete. Det regionala kemikaliearbetet har utvecklats snabbt inom Det internationella forumet för kemikaliesäkerhet (IFCS) och blivit en viktig förutsättning för att förverkliga målen i Agenda 21.

*Sammanhållen kemikaliekontroll – en bärande princip i det internationella arbetet*

Jämfört med flertalet andra länder har Sverige en väl utbyggd kemikaliekontroll med en övergripande lagstiftning om marknadsföring av kemiska produkter. Den sammanhållna kemikaliekontrollen är en viktig förklaring till framgångarna för svensk kemikaliepolitik sedan mitten av 1980-talet. Hälsa- och miljöfrågor har kunnat hanteras integrerat, liksom t.ex. bedömningar av bekämpningsmedel och allmänkemikalier. Enligt regeringens uppfattning bör en sammanhållen kemikaliekontroll vara en bärande princip i det internationella arbetet, liksom i arbetet i länder som ännu inte utvecklat sin kemikaliekontroll. Det är regeringens uppfattning att Sverige bör verka för att denna princip får genomslag internationellt.

Det internationella forumet för kemikaliesäkerhet (IFCS) inrättades 1994. Det ledde också till att de internationella organisationerna WHO, UNEP, FAO, UNIDO, ILO, och OECD samt senare UNITAR bildade en egen samarbetsorganisation för en säker kemikaliehantering (IOMC). Både IFCS och IOMC har snabbt kommit att få en central funktion för samordning och integrering av det internationella kemikaliearbetet. Sverige har haft en ledande roll i denna utveckling. Det svenska ordförandeskapet i IFCS 1994-1996 har givit unika möjligheter att påverka utvecklingen. Det är regeringens mening att Sverige bör verka för en internationellt sammanhållen kemikaliekontroll.

*Samordningen av det internationella kemikaliearbetet bör utvecklas vidare*

Mot bakgrund av den mångfacetterade internationella verksamheten är det angeläget med en hög grad av samordning av arbetet i olika organ. Det mellanstatliga forumet för kemikaliesäkerhet (IFCS) har påbörjat en process för att integrera det internationella kemikaliearbetet. En motsvarande process kommer förhoppningsvis att äga rum inom de internatio-

nella organisationernas samarbetsorgan. Sveriges skall vara pådrivande i detta arbete. Prop. 1997/98:145

Även inom Västeuropa kan mycket göras för att åstadkomma en bättre samordning. EU är världens största biståndsgivare. Inom kommissionen finns flera program för stöd till bl.a. Östeuropa. Flera av de enskilda medlemsländerna har omfattande bilaterala program. Det finns risk för dubbelarbete vid bristande koordinering. Enligt uppgift har det hänt att vissa aktiviteter finansieras flera gånger. Regeringen gör den bedömningen att Sverige bör fortsätta att verka för ökad koordinering för att bl.a. minska denna risk.

#### 6.4 Begränsningar och avveckling av vissa skadliga ämnen

Regeringen har i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken redovisat förslag till riktlinjer för det framtida arbetet med att minska riskerna från kemikalier. Riktlinjerna innebär att särskilt farliga ämnen som uppfyller vissa generella kriterier inte skall förekomma i varor och processer. Arbetet för att uppnå detta kommer att ske inom ramen för våra internationella åtaganden och ansvaret åvilar i första hand de som producerar, importerar eller på annat sätt hanterar varorna. Riktlinjerna kommer dock också vara styrande för myndigheternas arbete och för utformningen av den framtida kemikalielagstiftningen.

Sedan länge pågår vidare ett arbete med att fasa ut eller reglera särskilt farliga ämnen eller grupper av ämnen, t.ex. kvicksilver, bly, PCB och bekämpningsmedel. Detta arbete kommer att fortsätta. Visserligen är det troligt att många av de ämnen eller grupper av ämnen som berörs av särskilda avvecklings- eller begränsningsåtgärder kommer att återfinnas bland de ämnen som enligt riktlinjerna i huvudsak inte längre skall finnas i varor efter 10-15 år. Det finns dock en rad skäl till att ändå fortsätta bedriva ämnes- eller ämnesgruppsvisa åtgärder. Ämnena kan t.ex. ingå i ett pågående program som bör fortsätta. Det kan också vara fråga om en grupp av ämnen som erbjuder speciella problem på grund av att de används på ett särskilt sätt. Dessa ämnesgrupper har sällan de egenskaper som pekas ut i riktlinjerna men kräver ändå särskilda åtgärder just på grund av deras användningsområde. Exempel på det är kemikalier i textilier samt i kosmetiska och hygieniska produkter. Ett annat exempel är bekämpningsmedel, som tack vare ett förprovningssystem som verkat under lång tid inte längre innefattar särskilt många ämnen som omfattas av riktlinjerna, men som ändå alltid utgör en potentiell risk eftersom de skall spridas i miljön, på grödor etc.

Regeringen redovisar nu sina bedömningar av hur arbetet bör bedrivas i framtiden för ett antal ämnen eller ämnesgrupper.

**Regeringens bedömning:**

- Regeringen avser att förbjuda användning av azofärgämnen i textilier som kan ge upphov till cancerframkallande arylaminer, liksom import av produkter innehållande sådana ämnen.
- Halten fri formaldehyd i textilier bör begränsas.
- Pentaklorfenol (PCP) i importerade textilier bör förbjudas. Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att föreslå hur ett sådant förbud kan utformas.
- Tillverkare och importörer av textilier bör säkerställa att ämnen som kan förorsaka negativa effekter på människors hälsa eller i miljön inte förekommer i textilier.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kemikalieinspektionen anser att en märkning av textilier som innehåller fri formaldehyd bör övervägas. Inspektionen föreslår att undersökning av och information om de kemikalier som används i olika led i textiltillverkningen måste förbättras och att branschen bör utveckla tillförlitliga analysmetoder. (Kemikalieinspektionen 1997, Kemikalier i textilier, rapport 2/97).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna instämmer i förslagen om förbud för vissa azofärgämnen och att vissa ämnesgrupper bör undvikas i textilier. *Sveriges Konsumentråd, Tekoindustrierna och Naturskyddsföreningen* vill ha förbud för flertalet av de utpekade ämnen/ämnesgrupperna. Flertalet remissinstanser instämmer i förslaget om gränsvärden för halten fri formaldehyd. Många remissinstanser är dock tveksamma till en märkning av de textilier som har behandlats med formaldehyd. *Textilimportörerna* anser att det är viktigt att reglerna utformas på som lägst EU-nivå. I övrigt bör branschens egna åtgärder bedrivas vidare.

**Skälen för regeringens bedömning***Förekomst*

I Sverige förbrukas årligen cirka 250 000 ton textilier. I dag domineras den svenska textilmarknaden av importerade varor. Kemikalieinspektionen har uppskattat att år 1995 var 90 % av de kläder som såldes på den svenska marknaden importerade.

Kemikalieanvändningen i samband med produktion och hantering av textilier är omfattande. Kemikalier används i hela kedjan, från odling och tillverkning till användning. I samband med bomullsodling används stora mängder bekämpningsmedel. Även vid ullproduktion används kemikalier i viss utsträckning. Vid tillverkningen av textilierna används kemikalier som t.ex. blekmedel, ytaktiva medel, färgämnen, optiska vitmedel och färghjälpmiddel. Kemikalier används dessutom för att ge textilierna olika egenskaper t.ex. motverka skrynklor, ge färg, flamskydda och impregnera. Kemikalier används även för att skydda textilierna inför längre transporter och vid klädvård i form av kemtvätt.



Kemikalier från tillverkningen kan finnas kvar i textilierna även efter det att de säljs och då vi använder dem. Halterna sjunker successivt, men kan ändå utgöra ett hälsoproblem vid direktkontakt med huden. Riskerna med färgämnen och andra ämnen som tillsatts för att ge textilierna olika egenskaper kvarstår dock eftersom ämnena är avsedda att vara kvar i textilen. Mest exponerade för kemikalier i textilier är de som arbetar inom konfektionsindustrin.

Kemikalier i textilier är framför allt förknippade med hälsorisker. Det finns risk att kemikalierna kan leda till irritation och uppkomst av överkänslighet direkt på huden eller i andningsvägarna. Detta gäller främst formaldehydavgivande hartser och en del bärare och färger. Det kan dessutom finnas risk för att vissa ämnen kan orsaka cancer och reproduktionsstörningar. Andra ämnen med allvarliga giftiga effekter är biocider som används mot mögel och skadeinsekter vid transport och som kan finnas kvar i textilierna när de når handeln och konsumenterna. Utöver de hälsorisker som kan uppstå till följd av textiliernas kemikalieinnehåll kan även den yttre miljön drabbas. Detta sker främst under odlings- och tillverkningsprocesserna då stora utsläpp äger rum. Den yttre miljön kan även komma att påverkas negativt då ämnen urlakas vid tvätt eller om textilavfall läggs på deponi.

#### *Åtgärder i Sverige och internationellt*

Eftersom merparten av de textilier som finns i Sverige importeras, är det internationella regelverket av stor betydelse. Kemikalieinspektionen har en viktig roll i arbetet att driva frågor om kemikaliers användningsområden generellt inom bl.a. EU och OECD. Det framtida kemikaliearbetet bör enligt regeringens uppfattning inriktas mot en samlad, internationell avveckling av de kemikalier i textilier som kan orsaka skada på människor eller i miljön. Följande kemikalier som förekommer i textilier och som kan ge upphov till skadliga effekter på hälsa och miljö bör särskilt uppmärksammas.

*Azofärgämnen* används för att färga textilierna. Vissa azofärgämnen kan ge upphov till cancerframkallande arylaminer. I Tyskland och Nederländerna finns ett förbud mot användning och förekomst av azofärgämnen i textila produkter. Därutöver har Frankrike och Österrike anmält till EU-kommissionen att de har för avsikt att förbjuda azofärgämnen. Kommissionen har påbörjat ett arbete för att begränsa användningen av sådana azofärgämnen som kan ge upphov till cancerframkallande arylaminer i textilier och liknande produkter. Regeringen bedömer att det arbete som pågår inom EU är viktigt för att uppnå en gemensam lagstiftning mot användning och förekomst av vissa azofärgämnen. Regeringen avser att under hösten 1998 till EU anmäla ett förslag om förbud mot användning av sådana azofärgämnen som kan ge upphov till cancerframkallande arylaminer, liksom import av produkter innehållande sådana ämnen.

*Pentaklorfenol (PCP)* är ett bekämpningsmedel som även används bl.a. vid färgning och fiberförstärkning i samband med textiltillverkning. PCP

kan föranleda irritation för hud och ögon, ge problem vid andning och orsaka skador på levern. Användning av PCP är sedan år 1976 förbjudet i Sverige och medlet används således inte i den svenska textiltillverkningen. Kemikalieinspektionen har dock uppmärksammat att det förekommer PCP i en del importerade textilier. Regeringen instämmer i Kemikalieinspektionens slutsats att även importerade textilier som har behandlats med PCP bör omfattas av ett förbud. Mot bakgrund av detta har regeringen gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att föreslå hur ett sådant förbud kan utformas. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast i maj 1998.

*Formaldehyd* används för att göra textilen vattenavvisande, skrynkelt och krympfri. Detta ämne kan medföra kontaktallergi och ge upphov till överkänslighet. Viss risk för cancer kan inte uteslutas. I Finland och Japan har gränsvärden för halten fri formaldehyd införts för att undvika skador på människor och miljö. Enligt regeringen bör halten av formaldehyd i textilier begränsas.

Kemikalieinspektionen har utöver pentaklorfenol, formaldehyd och azofärgämnen särskilt utpekat några ämnen/ämnesgrupper, vilka inte bör ingå i textilier. Regeringen gör bedömningen att detta framförallt bör gälla för vissa flamskyddsmedel som PBDE (polybromerade bifenyler) och klorparaffiner samt för mjukgörare som DEHP (di(2-etylhexyl)ftalat), PCB (polyklorerade bifenyler) och för tungmetaller som kadmium, sexvärdigt krom och kvicksilver.

#### *Tillverkare och importörer av textilier har en viktig roll*

Regeringen gör den bedömningen att det i första hand ankommer på tillverkare, importörer och försäljare av textilier att säkerställa att ämnen som kan innebära en risk för hälsan eller i miljön inte förekommer i textilier. Detta kan åstadkommas genom att tillverkare och importörer förklarar sina leverantörer att upphöra med användningen av sådana kemikalier. Sveriges Tekoindustrier har sedan flera år bedrivit ett arbete som lett till avveckling av flera av de ämnen eller ämnesgrupper som kan innebära hälso- eller miljörisker. Under 1996 gav Tekoindustrierna ut en Textilmiljöhandbok som vägledning för branschen. Denna har uppdaterats och getts ut i en ny version under december 1997, då Tekoindustrierna dessutom presenterade en miljövarudeklaration för textilier för att stödja inköpare och kunder i deras miljöarbete. Textilimportörerna presenterade under 1996 en handledning med inköpsvillkor för kemikaliehalter i textilier för att underlätta för producenter och berörda köpmän att uppfylla de krav som finns om kemikalier i textilier. Regeringen ser positivt på dessa initiativ och gör bedömningen att det är viktigt att de utvecklas och följs upp. Regeringen avser att noga följa utvecklingen inom textilbranschen när det gäller användningen av kemikalier och återkommer vid behov.

#### *Konsekvenser*

Ett förbud mot sådana *azofärgämnen* som kan bilda cancerframkallande arylaminer innebär att de hälsorisker som dessa ämnen medför försvinner. Svenska textiltillverkare använder inte azofärgämnen vid färgning av

textilier, men det kan vara så att behandlade textilier används inom t.ex. konfektionsindustrin. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits eller är på väg inom bl.a. EU, har textilindustrin redan påbörjat ett arbete med azofärgämnen. De svenska Textilimportörerna har i sin handledning med inköpsvillkor avseende kemikaliehalter i textilier angett att de azofärgämnen som kan bilda cancerframkallande arylaminer är förbjudna. Det finns flera alternativ till azofärgämnen som redan används på marknaden. Detta innebär att konsekvenserna av ett förbud mot azofärgämnen inte blir så omfattande för textilindustrin.

Ett förbud mot användning av *pentaklorfenol (PCP)* finns i Sverige sedan 1976. Det pågår ett internationellt arbete mot att förbjuda användningen av PCP och några länder inom EU har redan infört förbud. En vidgning av förbudet till att även omfatta sådana importerade produkter som har behandlats med PCP innebär att även utländska textiltillverkare berörs. Detta gör att de svenska företagen kan konkurrera på samma villkor.

#### 6.4.2 Läkemedels samt kosmetiska och hygieniska produkters miljöpåverkan

##### **Regeringens bedömning:**

- Behov av åtgärder för att säkerställa att läkemedel samt hygieniska och kosmetiska produkter inte medför negativ miljöpåverkan bör utredas.
- Kommuner och länsstyrelser bör bli ansvariga för tillsynen av kosmetiska och hygieniska produkter.
- Sverige bör driva frågan om miljöriskvärdering av kosmetiska produkter inom EU.

**Kemikommitténs förslag:** Överensstämmer i princip med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal instanser har yttrat sig i denna fråga. De flesta stöder förslaget om utredning. *Läkemedelsverket* anser att uppdragen bör begränsas till en kartläggning av det befintliga läkemedelssortimentets spridning till miljön och eventuella miljökonsekvenser av detta. *Kommunförbundet* avstyrker förslaget om ändrad tillsyn och hänvisar till importörernas och tillverkarnas ansvar.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

##### *Läkemedel och medicinska produkter*

Läkemedel och medicinska produkter är väl kontrollerade till sina effekter på människor och djur vid avsedda doser. Kasserade läkemedel skall lämnas tillbaka till apoteken och destrueras under kontrollerade former. En stor mängd skiftande produkter hamnar dock efter användning i miljön via avloppsnät och deponier. Exempel på utsläpp som kan ge problem hos vattenlevande eller dynglevande organismer är läkemedelsrester i avloppsvattnet från hushållen eller i gödsel från djurstallar. Naturvårdsverket har 1996 i sin rapport nr 4460 Läkemedel och miljön identifierat

potentiella problem i samband med användning av bl.a. antibiotika och kemiska ämnen med hormonliknande verkan.

Läkemedelsverket är den myndighet som ansvarar för godkännande och kontroll av läkemedels kvalitet, effekt och säkerhet inom ramen för läkemedelslagstiftningen. Läkemedelsverket kan anmoda sökanden att införa hanteringsrutiner för att minimera risker av olika slag. Sedan år 1995 är arbetet med miljöeffekter av läkemedel och dessas nedbrytningsprodukter reglerat i Läkemedelslagen (1992:859). Läkemedelsverket har en central roll när det gäller att föreslå lämpliga åtgärder för att minska läkemedlens påverkan på miljön.

För nya läkemedelsprodukter har sedan den 1 maj 1995 krav på miljökonsekvensbeskrivning införts inom EU vid ansökningar om godkännande. En sådan beskrivning skall redovisas vid registreringsansökan av såväl human- som djurläkemedel (direktiv 65/65/EEG, ändrat genom direktiv, 93/39/EEG, och direktiv 81/851/EEG, ändrat genom direktiv, 93/40/EEG). Riktlinjer för dessa miljökonsekvensbeskrivningar är under utarbetande för humanläkemedel. Från och med 1998 startar Läkemedelsverket ett program för att en miljöriskvärdering i relation till nytta även skall omfatta redan godkända produkter. Dessutom har krav på miljöeffektundersökning av redan godkända produkter börjat gälla. Inom en femårsperiod kommer företag att anmodas lämna in viss dokumentation som gör det möjligt för Läkemedelsverket att avgöra vilka läkemedel som behöver ytterligare dokumentation för att en korrekt risk/nytta-bedomning skall kunna göras. Läkemedel som bedöms kunna ackumuleras i miljön kan bli föremål för särskilda inskränkningar i användningen. Åtgärder för att minimera läkemedlens miljöpåverkan efter användning måste dock bedömas i relation till de enskilda medlens nytta från hälsosynpunkt.

En analys av miljöeffekten av enskilda läkemedel görs således redan, medan det saknas en värdering av vilken risk för skador på från den totala användningen av läkemedel kan medföra. Regeringen avser därför att särskilt utreda den miljöpåverkan som användningen av läkemedel (såväl human- som veterinärmedicinska) medför och behovet av åtgärder.

### *Kosmetika och hygieniska produkter*

Kosmetikakontrollen har för dagligen använda kroppsvårdsprodukter koncentrerats på hälsoaspekter. Regeringen anser dock att även miljöaspekterna på denna stora och varierande produktgrupp är väsentliga. Liksom för läkemedel avser regeringen att låta utreda risken för skador på miljön av den totala användningen av kosmetiska och hygieniska produkter och behovet av åtgärder för att minimera miljöpåverkan.

De svenska reglerna för kosmetiska och hygieniska produkter finns i förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter. Reglerna i lagen (1985:426) om kemiska produkter om utredning och bedömning av hälso- eller miljörisken är tillämpliga på dessa produkter. Tillverkare och importörers skyldighet att skaffa kunskap om sina produkters miljöegenskaper vid användning och efter kassering är central i hela den svenska kemikalielagstiftningen. Detta är sedan länge fastlagt i svensk lag. Läkemedelsverket får enligt förordningen meddela de ytterli-

gare föreskrifter som behövs i fråga om utredningar av hälso- och miljöfarlighet.

Prop. 1997/98:145

Enligt förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter är Läkemedelverket tillsynsmyndighet även på regional och lokal nivå. Kemikommittén har pekat på svårigheter för en central tillsynsmyndighet att utöva tillsyn i försäljningsledet och föreslagit att tillsynen på lokal och regional nivå överförs till länsstyrelser och kommuner genom en ändring i förordningen. Regeringen delar uppfattningen att även denna produktgrupp bör omfattas av en väl fungerande tillsyn och avser att ändra förordningen i detta avseende. Tillsynen över kosmetika och hygieniska produkter bör utformas i enlighet med övrig tillsyn av kemiska konsumentprodukter.

En sådan ändring ligger också i linje med vad som föreslås i Miljöbalksutredningens slutbetänkande En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1998:35). Regeringen har i förslaget om miljöbalk (prop. 1997/98:45) uttalat att utgångspunkten skall vara att full kostnadstäckning skall uppnås för kommuners och myndigheters verksamhet enligt miljöbalken. Detta skall så långt som möjligt ske genom avgifter.

EG:s direktiv om kosmetiska produkter (76/768/EEG) innehåller regler på gemenskapsnivå för kontroll, sammansättning och märkning av kosmetiska produkter. Huvudsyftet med direktivet är skyddet av folkhälsan. Krav på miljöeffektutredning finns för närvarande inte.

Regeringen delar Kemikommitténs uppfattning att den stora mängden kosmetiska och hygieniska produkter som förs ut med avloppsvattnet motiverar att krav på miljöriskvärderingar införs i direktivet. Det bör ankomma på Läkemedelverket att som ansvarig myndighet ta fram underlag och att driva detta arbete.

### 6.4.3 Bly

#### **Regeringens bedömning:**

- All användning av bly bör på sikt avvecklas.
- Regeringen avser att förbjuda användningen av blyhagel för all jakt och i stort sett allt skytte från den 1 januari 2000 samt inom vissa sportskyttegrenar från den 1 januari 2004.
- Användningen av bly i PVC-produkter bör på frivillig väg ha upphört senast till år 2002.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Avseende blyhagel föreslår inspektionen i första hand frivilliga åtaganden. Förbud mot användning av blyhagel på skjutbanor och för jakt bör dock övervägas om avvecklingsmålen inte nås denna väg. Kemikalieinspektionen föreslås få i uppdrag att utreda möjligheten att införa miljöavgift för ammunition som innehåller bly. (Kemikalieinspektionen, Avvecklingsprojektet, rapport 6/97).

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser noterar att avvecklingen av blyhagel och blyad ammunition verkar gå långsamt och att det här inte räcker enbart med frivilliga åtgärder. *Länsstyrelsen i Jämtlands län,*

*Staffanstorps kommun* och *Sundsvalls kommun* anser att en miljöavgift bör läggas på ammunition som innehåller bly. *Arbetskyddsstyrelsen* och *Konsumentverket* anser att det kan vara rimligt att avstå från avveckling av användningsområden med hög återvinningsgrad och för säkerhetsändamål.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Förekomst*

Stora tillskott av bly till miljön sker i dag via blyhagel och blysänken. Vidare sprids en stor mängd bly via ackumulatorer, vikter och motvikter. Dessutom finns det användningsområden där alternativ i dag saknas helt, t.ex. som strålskydd och i vissa typer av sjökabel. Den upplagrade mängden bly i samhället har uppskattats till ca 400 000 ton med en årlig användning på över 40 000 ton.

Sedan år 1990 har användningen av bly i Sverige minskat kraftigt inom vissa områden, främst som bensintillsats, i konservburkar, plaster, färger, korrosionsskydd och glas. Inom andra områden har användningen i princip legat kvar på 1990 års nivå eller t.o.m. ökat. Det mål som sattes i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut, om att användningen av bly på sikt bör avvecklas genom i huvudsak frivilliga åtgärder, har inte uppfyllts och arbetet för att uppnå målet har inte i tillräcklig utsträckning påbörjats på alla områden. Åtgärder inom industrin och minskningen av biltrafikens utsläpp beräknas ha medfört att utsläppen av bly till luft och vatten har minskat med ca 85 % under perioden år 1985 till år 1995. Undersökningar av blyhalten i mossa har visat att nedfallet av bly över Sverige har minskat med 60-80 % sedan 1970-talet.

### *Effekter på hälsa och miljö*

Det faktum att bly är en i samhället mycket spridd och i stor omfattning använd metall gör att riskerna vid hantering och spridning till miljön ofta underskattas. Blyexponering kan ge upphov till en rad negativa hälsoeffekter bl.a. skador på njurarna, nervsystemet och foster. Exponering för mindre mängder bly kan ge huvudvärk och sömnlöshet. Bly ackumuleras främst i benvävnad där halveringstiden är mycket lång, ca 20 år. Barn är känsligare för bly än vuxna och deras intellektuella utveckling kan påverkas negativt.

Spridningen av blyhagel har gett påtagliga problem särskilt i våtmarker. För en fågel kan ett uppätet blyhagel räcka som dödlig dos eller ge blyförgiftning med bl.a. förlorad reproduktionsförmåga som följd.

Den svenska befolkningens exponering för bly har minskat kraftigt de senaste 20 åren, främst genom införandet av blyfri bensin. Blyhalten i blod har sjunkit kraftigt hos barn i såväl tätbebyggelse som på landsbygden. Fritidsfiskare och andra som oskyddat hanterat bly, t.ex. vid egen tillverkning av sänken, kan dock utsätta sig för betydande halter.

Eftersom bly kan spridas via luft och varor är internationell samverkan om åtgärder viktig. EU har förbjudit blyulfat och blykarbonat i färg (76/769/EEG, ändring 89/677/EEG) samt infört regler om begränsning av bly i kemiska produkter för konsumenter (76/769/EEG, ändring 94/60/EEG). Ett protokoll för regional kontroll av utsläppen av bly, kadmium och kvicksilver har utarbetats inom ramen för konventionen för långväga luftföroreningar (CLRTAP, SÖ1995:27). Protokollet väntas bli antaget sommaren 1998. I protokollet ingår åtgärder för att minska användningen av bly i bensin och i varor samt åtgärder för att reducera utsläpp från fasta anläggningar. OECD-ländernas miljöministrar antog år 1996 en deklARATION om riskbegränsande åtgärder för bly. Parterna i HELCOM har i mars 1998 enats om en lista med ämnen vilka kommer att bli föremål för prövning med sikte på en utfasning till år 2020. Bly finns upptaget på denna lista. Styrelsen inom FN:s miljöprogram (UNEP) har angivit bly som ett av de ämnen där det skulle kunna finnas anledning att reglera utsläppen på global nivå genom en bindande konvention.

#### *Blyhagel och blyad ammunition*

Enligt Kemikalieinspektionen ger blyad ammunition ett stort tillskott av bly till miljön. Regeringens ställningstagande i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut var att en övergång från blyhagel till hagel som inte är miljöfarliga skall ske genom frivilliga åtgärder. Övergången borde vara genomförd i sin helhet i början av 2000-talet. Försäljningen av blyhagel till jakt är emellertid i stort sett oförändrad, medan den totala mängden bly i sportskytteammunition nästan halverats.

Sedan augusti 1994 gäller enligt kungörelsen med föreskrifter om jakt (SNFS 1994:3, NV:58) att jakt med blyhagel inte är tillåten inom vissa geografiska områden, särskilt våtmarker. Från den 1 juli 1998 gäller även att blyhagel inte får användas vid jakt på änder och gäss. Regeringen bedömer att det är angeläget att all jakt i samtliga våtmarksområden snarast sker utan blyhagel.

Regeringen ser allvarligt på att försäljningen av blyhagel och blyad ammunition inte har minskat i större omfattning. De problem med vapen, tävlingsregler, säkerhetsaspekter avseende rikoschetter m.m. som nämns i rapporten och i remissvar har i stort inte ändrats sedan Begränsningsuppdraget (10/90) redovisades till regeringen år 1990. Regeringen konstaterar att tillräckliga åtgärder för att begränsa användningen av blyad ammunition inte vidtagits på frivillig väg. Regeringen avser därför att med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter införa ett förbud mot användning av blyhagel. Vid all jakt bör förbudet gälla från den 1 januari 2000. Behovet av att avveckla blyhagel har varit känt sedan länge och alternativ finns utvecklade. Regeringen gör därför den bedömningen att ett förbud kan tillämpas, med endast viss omställningstid. För de sportskyttegrenar som ingår i det olympiska programmet måste tid ges för diskussioner mellan de svenska sportskyttarna och den Internationella Skytteunionen (UIT). UIT har i dag regler som inte ger utrymme för användning av blyfri ammunition. Dessa regler tillämpas inom Internatio-

nella Olympiska Kommitténs (IOK) aktiviteter. En förändring av det olympiska reglementet kräver en relativt lång omställningstid varför regeringen gör den bedömningen att förbudet mot blyhagel för användning inom denna del av sportskyttet skall gälla från den 1 januari 2004. Övrig användning av blyhagel vid sportskytte bör kunna upphöra samtidigt med det aviserade förbudet mot användningen av blyhagel vid all jakt. Användningsförbuden bör kompletteras med förbud mot försäljning samt regler om innehav för att möjliggöra tillsyn. Det finns ingen reglering inom EU på detta område. Förslaget till svenska bestämmelser kommer före införandet att anmälas till EG-kommissionen enligt gällande regler om informationsförfaranden.

Kemikalieinspektionens rapport 6/97 visar på att liknande åtgärder för att begränsa blyhagelanvändningen har införts i en rad länder. Danmark har ett förbud mot blyhagel vid såväl jakt som tävlingsskytte. Blyhagel får inte säljas i Danmark sedan den 1 januari 1996. Vid några skjutbanor får blyhagel användas av skyttar som tävlar på internationell nivå. I Norge finns det ett frivilligt avtal med målet att importen av blyhagel år 2000 inte överstiger 10 procent av importen år 1988. Vid jakt på änder, gäss och vadare är blyhagel förbjudna. I Finland är jakt på sjöfågel med blyhagel förbjuden sedan år 1996. Nederländerna har ett förbud mot all jakt med blyhagel sedan februari 1993. Ett förbud mot blyhagel vid lerduveskytte beräknas träda i kraft under år 1998.

Regeringen gör den bedömningen att när det gäller övrig blyad ammunition går utvecklingen och utprovningen av alternativ alltför långsamt. Regeringen har erfarit att det saknas saklig information om behovet av avveckling av bly samt om alternativen till blyad ammunition. De informationsinsatser Kemikalieinspektionen avser att initiera är därför angelägna. Branschen och intresseorganisationerna har en viktig roll med att bidra till det informationsmaterial som skall spridas. Berörda förbund och organisationer bör genom egna åtaganden och insatser se till att alternativen till all blyad ammunition kan användas i ökad utsträckning. Användningen av all blyad ammunition bör upphöra inom tio år. Regeringen har av Försvarsmakten erfarit att utveckling av blyfri ammunition bedrivs aktivt. Om försök under år 1998 faller väl ut kan blyfri ammunition av viss kaliber börja användas vid skjutning i terräng under år 1999.

Regeringen avser att avvakta effekten av ökad information och frivilliga åtgärder på detta område. Miljöavgifter eller förbud mot all användning av blyad ammunition kommer dock att noga övervägas, om inte det arbete som bedrivs av berörda användare, vapen- och ammunitionstillverkare samt intresseorganisationer för att lösa problemen med en övergång till alternativ ammunition visar sig tillräckligt. Till dess avvecklingen genomförts måste spridningen av blyad ammunition i miljön minimeras. För samtliga övningsfält och skjutbanor bör åtgärdsplaner med detta syfte tas fram och följas av de som bedriver verksamheten.

### *Konsekvenser*

Ett förbud mot blyhagelanvändningen betyder att 700-1000 ton bly i form av hagel inte längre årligen tillförs miljön. Det viktigaste alternativet till blyhagel är i dag järnhagel. Hagel av andra material förekommer. Blyfria



hagel kan i dag vara dyrare. Priset på järnhagel bör sjunka när produktionen ökar. För sportskyttet, där användningen av hagel är stor, innebär det på kort sikt troligen en kostnadsökning medan den reguljära jakten bör drabbas marginellt. Järnhagel går i regel att använda i nyare vapen. För att undvika skador är det viktigt att vapenägare skaffar sig information om säkerhetsutrustning och om hur lämpat det egna vapnet är för hagel utan bly, t.ex. genom tryckprovning. Skytte med järnhagel kan sänka vapnens livslängd något.

### *Bly i PVC-plast*

Användningen av bly som stabilisator och pigment i PVC-plast minskar. Enligt berörda tillverkare har användningen av bly som stabilisator upphört utom i rör och vissa kabelapplikationer. Användningen av bly för detta ändamål i PVC uppgick år 1995 till ca 770 ton. Av Kemikalieinspektionens rapport 6/97 framgår att blyanvändningen bedöms ha minskat med mer än 90 % till år 2000 jämfört med år 1994 inom de flesta användningsområden där bly används i PVC-plast. Regeringen har också av berörda branscher informerats om att arbete för att få fram blyfria PVC-rör pågår i ett nordiskt projekt och att andra stabilisatorer än bly finns att tillgå.

De huvudsakliga alternativen till blystabilisatorer är baserade på zink och kalcium. Dessutom är organiska stabilisatorer under utveckling. Det är viktigt att avvecklingen av bly inom detta område inte sker genom övergång till tennorganiska föreningar. Användningen av blypigment som färgsättning av plaster, främst i rör, kan enligt branschen ersättas med organiska färger. Det finns nu på marknaden också PVC-fria kablar som därmed också är fria från bly. Vad gäller dessa kablar är material- och tillverkningskostnaderna än så länge, enligt uppgift från branschen högre än för motsvarande PVC-produkter. Merkostnaden för en vanlig elinstallation blir dock endast någon eller några få procent. Utslagen på omläggningens hela livslängd blir merkostaden i praktiken, enligt branschen, försumbar.

Regeringen gör den bedömningen att all användning av bly i PVC-plast bör ha upphört genom tillverkares och importörens egna åtgärder senast till år 2002. Denna övergång till miljömässigt bättre alternativ bedöms inte leda till negativa konsekvenser för företagen. Som central tillsynsmyndighet får det anses ankomma på Kemikalieinspektionen att följa avvecklingen inom detta område.

### *Batterier*

Den stora mängd bly som hanteras i batterier innebär att effektiva återvinningssystem krävs för att bly inte skall spridas i miljön. De svenska batteritillverkarna använde 35 800 ton bly år 1996 varav 21 000 ton var återvunnet bly. I syfte att uppnå en hög insamling och återvinning av blybatterier i Sverige tas en avgift ut på alla blybatterier som saluförs eller importeras. Denna avgift regleras i förordningen (1997:645) om batterier. Avgiften skall motsvara kostnaderna för insamling och slutligt omhän-

dertagande av batterierna samt informationsinsatser om motiven för insamling. Insamlingen administreras av ett för ändamålet bildat bolag, Returbatt AB. Insamlingen är enligt Returbatt i dag nära 100 %. Det uppsatta målet att bly på sikt bör avvecklas gäller även bly i batterier. Det finns dock ännu inga kommersiellt tillgängliga alternativ till startbatterier med bly som samtidigt är miljömässigt bättre. Det finns tänkbara alternativ, t.ex. nickel/metallhydridbatterier och litiumjonbatterier, vilka samtliga bedöms vara betydligt dyrare än blybatterier. Insatser krävs således av berörd industri och av myndigheter för att utveckla alternativ eller minska mängden bly per batteri.

Inom EG-kommissionen pågår ett arbete för att revidera direktiv 91/157/EEG om batterier där blybatterier ingår. Sverige deltar i detta arbete.

### *Konsekvenser*

En framtida avveckling av blyackumulatorer innebär att blyanvändningen totalt sett minskar avsevärt och därmed risken för skador på hälsa och miljö. Nya produktionsmetoder och varor innebär alltid kostnader, men utveckling ger ofta vinster i ett längre perspektiv. Nya typer av batterier kan bli lättare och därmed minska energiåtgången. Blybatteriet utnyttjas i truckar även som motvikt vilket är en egenskap som kan behöva ersättas. En översyn och utvärdering av arbetet på detta område samt bedömning av samhällsekonomiska konsekvenser utifrån då tänkbara alternativ bör ingå i den översyn år 2003 som regeringen föreslår i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken.

### *Fisket*

Ett annat område med betydande blyanvändning är fisket. Inom fisket används ca 600 ton bly per år till redskap, sänken, drag, etc. varav ca 400 ton per år inom yrkes- och husbehovsfisket. Betydande mängder förloras varje år. Bara i Dalälven förloras ca 5 ton blysänken per år. Det finns i dag alternativ till blysänken, bl.a. sänken av stål eller polyeteninplastat stål. Dessa kan användas för alla typer av sportfiske. Det krävs information till sportfiskarna om miljö- och kanske framför allt hälsoriskerna med blyanvändningen. Att själv tillverka blysänken kan innebära en relativt kraftig exponering av bly. Regeringen ser därför positivt på de informationsinsatser riktade till yrkes- och fritidsfiskare som Kemikalieinspektionen avser att initiera enligt sin rapport 6/97. Informationssatsningen skall genomföras i samarbete med berörda förbund. Alternativ till s.k. sänktelnar av bly finns enligt Kemikalieinspektionens rapport inte på marknaden men det finns alternativ som kan utvecklas enligt. För fisket betyder en övergång till blyfria redskap troligen en initialt ökad kostnad.

Regeringen har erfärit att Kemikalieinspektionen kommer att verka för att yrkesfiskarna presenterar en plan som syftar till att användningen av bly i fiskeredskap skall ha upphört senast år 2000. Regeringen kommer att följa resultatet av dessa informationsinsatser och den fortsatta frivilliga avvecklingen. Med hänsyn till den omfattande diffusa spridningen av

bly från detta användningsområde kommer regeringen att vid behov, och efter samhällsekonomiska analyser, överväga ytterligare åtgärder. Prop. 1997/98:145

#### *Övrig blyanvändning*

Bly används inom många ytterligare områden t.ex. lödning, båtkölar, hjulbalanseringsvikter, blytak, fönsterinfattningar, helkristallglas, skorstenstätningar och strålskydd. Arbetet med att utveckla alternativ, och att effektivt omhänderta blyet vid skrotning, kassering och restaureringsarbeten, bör intensifieras även inom dessa områden. Hänsyn bör tas till vissa krav på traditionella metoder och material inom kulturmiljövården. Återvinning och minimering av användningen skall gälla inom alla användningsområden för bly. Återvunnet bly har i dag ett kilopris på ca 5 kronor per kilo, vilket gör att det även finns ekonomiska skäl att tillvarata gamla produkter som innehåller bly. På sikt bör användningen av bly inom samtliga områden avvecklas i enlighet med de nya riktlinjerna för kemikaliepolitiken. Utgångspunkten är att bly endast används så att de diffusa utsläppen till miljön minimeras. En övergång till alternativ bör ske på sikt. Regeringen bedömer att med den utgångspunkten blir konsekvenserna av avvecklingen försumbara både avseende hälsopåverkan och för användare.

Det ankommer på Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket att som centrala tillsynsmyndigheter inom sina respektive ansvarsområden, i samråd med berörda förbund, vara pådrivande i arbetet med att minska spridningen av bly och att följa och driva avvecklingen nationellt och internationellt.

I EU:s kristalldirektiv 69/493/EEG ställs bl.a. krav på blyinnehåll i den glaskvalitet som marknadsförs som helkristall. Blyoxiden kan ersättas med andra metalloxider. Sverige har för avsikt att verka för att klassificeringen av helkristall ändras för att möjliggöra blyfri helkristall.

#### **6.4.4 Kvicksilver**

##### **Regeringens bedömning:**

Användningen av kvicksilver inom kloralkaliindustrin kan fortgå längst till år 2010.

Användningen av kvicksilver i övrigt bör avvecklas till år 2000.

Dock bör

- kvicksilverhaltiga analyskemikalier få användas till dess acceptabla alternativ finns tillgängliga samt,
- ljuskällor med en begränsad mängd kvicksilver vara tillåtna.

**Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens bedömning. (Kemikalieinspektionen, Avveckling av kvicksilver i varor och Naturvårdsverket, Avveckling av kvicksilver, Dnr M96/2824/6; Avveckling av amalgam, Dnr M96/2800/6;)

**Remissinstanserna:** När det gäller kvicksilver och kvicksilver i varor

anser *Kemikontoret*, *Akzo Nobel AB* och *Hydro Plast AB* att amalgammetoden för framställning av klor inte behöver regleras ytterligare. *Läkemedelsindustriföreningen* påpekar att det är viktigt att ett förbud mot kvicksilver och kvicksilverföreningar är internationellt, varför påverkan inom EU och den övriga världen måste ske parallellt. *AURA Light AB* framhåller att det är viktigt att beakta produktens ekonomiska livslängd i förhållande till dess kvicksilvermängd. *Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB* instämmer inte i förslaget att acceptera en fortsatt användning av kvicksilver i lysrör samtidigt som man avser att förbjuda i princip all användning av kvicksilver på laboratorier, inklusive mätinstrument, där goda förutsättningar och möjligheter finns för ett korrekt och ansvarsfullt omhändertagande av rester och avfall.

När det gäller amalgam inom tandvården saknar *Malmö* och *Luleå kommuner* samt *Landstinget i Uppsala* en redovisning av det kvicksilver som når reningsverken via vatten från tandläkarmottagningar. *Amalgamenheten* vid *Akademiska sjukhuset* påpekar att ett stopp för insättning av amalgam är ett effektivt sätt att minska framtida kvicksilverutsläpp i de kommunala VA-systemen.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Förekomst*

Kvicksilver är en metall som förekommer naturligt över hela världen och som har sådana egenskaper att den kan spridas i miljön med vatten och luft över stora avstånd.

I samhället förekommer kvicksilver i olika slags elektriska komponenter, batterier, belysning, mätinstrument, tandamalgam samt i vissa farmaceutiska och kosmetiska produkter. Dessutom används kvicksilver inom kloralkaliindustrin och som reagens i laboratorier i en icke obetydlig omfattning. Kvicksilver som används i själva kloralkaliprocessen förbrukas inte. Utsläppen till luft från de två anläggningar som finns i Sverige var 1995 drygt 100 kg. Dessutom finns problem med hanterig av kvicksilverkontaminerat avfall som uppkommer i dessa anläggningar. I vissa länder används också metallen vid guldvaskning. Användningen av kvicksilver har minskat kraftigt under det senaste årtiondet på grund av införda restriktioner. Stora mängder finns dock lagrade i varor och produkter samt i avfall.

### *Effekter på miljö och hälsa*

Kvicksilvrets negativa miljöeffekter uppmärksammades först på 1950-talet. Metallen kan förekomma i olika former och beroende på kemisk form varierar också graden av giftighet. Höga halter kvicksilver i marken inverkar negativt på de biologiska processer som bland annat styr ämnesomsättningen i marken. Då kvicksilver i form av metylkvicksilver anrikas uppåt i näringskedjan hotas de djur mest som befinner sig högst i denna kedja. På 1960-talet drabbades flera rovfågelarter av en dramatisk nedgång i antal individer på grund av den stora mängd kvicksilver de fått i sig genom att äta småfåglar och mindre djur som i sin tur ätit kvicksilver-

betat utsäde. Förhöjda kvicksilverhalter i miljön drabbar människan främst via intag av metylkvicksilver i fisk. I Sverige finns fortfarande många sjöar där halten i fisk är så hög att det finns risk för skadliga hälsoeffekter hos människor som äter fisk ofta. Metylkvicksilver ger framförallt upphov till skador på centrala nervsystemet. Foster är särskilt känsliga eftersom metylkvicksilver kan passera moderkakan och ansamlas i fostrens hjärna. Även relativt låga halter misstänks kunna ge upphov till subtila nervskador hos barn i form av försämrad inlärningsförmåga.

### *Åtgärder i Sverige*

I samband med behandlingen år 1991 av den miljöpolitiska propositionen (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) lade riksdagen fast bl.a. att utsläppen av kvicksilver skall minska med 70 % mellan åren 1985 och 1995. År 1994 gav riksdagen stöd åt regeringens ställningstagande om åtgärder för att miljöriktigt ta hand om uttjänta varor och produkter som innehåller kvicksilver (prop.1993/94:110, bet 1993/94:JoU16, rskr. 1993/94:210) samt att kvicksilveranvändningen bör avvecklas senast till år 2000 (prop. 1993/94:163, bet. 1993/94:JoU23, rskr. 1993/94:273). Regeringen konstaterar att dessa beslut bör ligga fast som ett övergripande mål. Som en följd av dessa beslut gav regeringen år 1994 Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i uppdrag att följa hur arbetet med att avveckla kvicksilveranvändningen fortgår samt att rapportera detta till regeringen före den 1 juli 1998.

### *Kvicksilver och kvicksilver i varor*

I dag omfattas kvicksilverhaltiga varor av förordningen (1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor. Enligt denna förordning får vissa specificerade varor inte yrkesmässigt tillverkas eller säljas om varan innehåller kvicksilver. Sedan den 1 juli 1997 är det också enligt förordningen förbjudet att exportera dessa varor, kvicksilver samt kemiska föreningar och beredningar där kvicksilver ingår.

Av Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets lägesrapporter (Dnr 96/2824/6) om avvecklingen av kvicksilveranvändningen framgår att avvecklingen har gått bättre inom en del varugrupper än inom andra och att gällande regler inte alltid har följts. Vidare framgår att importen av metalliskt kvicksilver har minskat avsevärt medan den nationella handeln har ökat i takt med att verksamheter där kvicksilver använts lagts ner och återvunnet kvicksilver sålts vidare.

Det har trots förbudet förekommit försäljning av *kvicksilvertermometrar* till i första hand laboratorier. Detta har medfört att Kemikalieinspektionen polisanmält flera större leverantörer av laboratorieutrustning som misstänkts ha sålt sådana termometrar. En tillverkare har dömts till dagsböter för tillverkning och försäljning. Den mängd kvicksilver som salufördes under år 1996 i elektriska komponenter och i mätinstrument uppgick till ca 600 kg jämfört med ca 5 ton 1992. Import och försäljning av utrustning som innehåller elektriska komponenter eller mätinstrument såsom termometrar och barometrar är inte förbjuden enligt gällande för-

ordning. Genom riktade insatser har en viss avveckling av sådan användning skett där de komponenter som innehåller kvicksilver varit lätta att identifiera. För att påskynda avvecklingen av kvicksilveranvändningen även i sådana varor och för att inte svenska tillverkare skall få fortsatta konkurrensnackdelar bör även användning av utrustning där kvicksilverinnehållande komponenter ingår omfattas av bestämmelser om förbud.

Kemikalieinspektionens rapport har visat att mängden kvicksilver som tillförs via *ljuskällor* är relativt oförändrad. Ett betydande utvecklingsarbete pågår visserligen inom delar av lysrörsindustrin, men minskade halter i enskilda lysrör och lågenergilampor vägs upp av en ökande användning. Många ljuskällor på den svenska marknaden innehåller betydligt högre mängder kvicksilver än vad som behövs. Det finns därför enligt regeringens mening anledning att överväga en högsta gräns för halten kvicksilver i de vanligaste lysrören.

Försäljningen i Sverige av *kvicksilveroxidbatterier* har i det närmaste helt upphört. Tidigare var dock batterier en relativt stor kvicksilverkälla. För att uppnå en effektiv insamling av alla miljöskadliga batterier har regeringen nyligen beslutat om en höjning av avgiften för kvicksilveroxidbatterier i förordningen (1997:645) om batterier från 23 kr/kg till 1500 kr/kg. Sverige föreslog år 1995 till EG-kommissionen en ändring av det s.k. batteridirektivet (91/157/EEG) med bl. a. strängare reglering av kvicksilverhaltiga batterier. Kommissionen väntas under år 1998 lägga fram ett förslag till reviderat batteridirektiv. För att säkerställa de svenska och österrikiska undantagen i anslutningsfördraget avseende lägre kvicksilverhalt i vissa batterier (se avsnitt 6.4.4. Kvicksilver) bereds för närvarande ett förslag till kommissionsdirektiv som efter diskussion i verkställighetskommitté kan beslutas under sommaren eller hösten 1998.

I Sverige finns i dag endast två industrier som använder *amalgammetoden* (där kvicksilver ingår) för att framställa klor. Några i formell mening bindande beslut som anger slutdatum för användning av denna metod finns inte. Sverige har emellertid anslutit sig till Nordsjökonferensens och Pariskonventionen (numera Oslo- och Pariskonventionen, OSPAR) beslut om att kloralkalitillverkningen enligt amalgammetoden skall vara avvecklad senast till år 2010. En av dessa industrier använder klor för framställning av PVC och avser att före år 2010 gå över till kvicksilverfri metod för framställning av klor.

Förutom i termometrar och andra mätinstrument används kvicksilver på laboratorier i *analyskemikalier* och *reagens*. Användningen av kvicksilverhaltiga reagens genererar fortlöpande relativt stora mängder svårhanterligt farligt avfall. De informationsinsatser som gjorts av Naturvårdsverket har inte visat sig vara tillräckligt effektiva för att minska användningen av kvicksilver i de svenska laboratorierna. Ett speciellt problem är att kvicksilver ingår i metoder som är obligatoriska att använda inom olika områden, t.ex. miljökontrollen. Det är därför nödvändigt att viss användning kan undantas från ett förbud till dess att acceptabla alternativ har tagits fram. Det är också viktigt verka internationellt för att användningen av kvicksilverhaltiga analyskemikalier avvecklas.

Mot bakgrund av att det alltså används kvicksilver i många varor och produkter avser regeringen att ändra förordningen om vissa kvicksilverhaltiga varor så att den också gäller försäljning och användning av me-

talliskt kvicksilver och dess föreningar. Regeringen avser också att införa förbud mot försäljning och användning av lysrör och lampor som innehåller kvicksilver över föreskriven mängd. Kemikalieinspektionen kommer att bemyndigas att meddela detaljföreskrifter för lampor och lysrör. I förordningen kommer det också att införas förbud mot saluhållande och användning av utrustning där det förekommer kvicksilverinnehållande mätinstrument. Ett sådant beslut måste först anmälas till kommissionen enligt informationsförfarandet i direktiv 83/189.

Sedan dessa regler införts kommer kvicksilver efter år 2000 endast att förekomma i varor som släpps ut på marknaden i mycket begränsad omfattning. Det kommer alltså att finnas verksamheter som kan behöva dispens. Dessutom kommer det att vara tillåtet att använda kvicksilver i begränsad omfattning i lysrör. All dispensgivning för kvicksilver skall upphöra senast inom en period av 10-15 år. Regeringen anser också att användare, inköpare och tillverkare aktivt måste arbeta för att kvicksilver inte används eller förekommer i importerade produkter efter denna period. Detta kan ske genom att användare aktivt söker alternativ och genom att handeln och inköpare ställer krav på information om innehållet i de varor som säljs. Därutöver måste tillverkare inrikta sin produktutveckling mot alternativ till användning av kvicksilver. Myndigheterna har en viktig uppgift att ge information till inköpare och konsumenter så att de kan ställa krav. Ett exempel på detta är Naturvårdsverkets information till allmänheten att den elektroniska leksaken Tamagotchi (elektroniskt sällskapsdjur) innehåller batterier med viss mängd kvicksilver. Sådan information är en drivkraft i arbetet med att fullfölja avvecklingen.

Eftersom kvicksilver kan spridas långväga via luft och vatten är det inte tillräckligt att vidta nationella åtgärder för att minska miljöproblemen utan samverkan måste ske inom EU och andra internationella organisationer. Användningen av kvicksilverhaltiga varor är i dag inte reglerad inom EU. EG-kommissionen har dock påbörjat ett arbete med att ta fram underlag för eventuella framtida begränsningar. För att minska de luftburna långväga transporterna av kvicksilver, liksom av kadmium och bly, är ett tungmetallprotokoll under framtagande inom ramen för FN:s ekonomiska kommission inom Europa (ECE). Inom Helsingforskommissionen (HELCOM) diskuteras begränsningar av kvicksilverhalten i lysrör och inom ramen för Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) har beslutats att kvicksilvertermometrar skall avvecklas.

### *Amalgam*

I regeringens proposition 1993/94:163, Riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning av samhället, anges bl.a. att användningen av amalgam inom barn- och ungdomstandvården bör avvecklas från och med den 1 juli 1995. Vidare anges att användningen av amalgam inom vuxentandvården bör upphöra så snart som möjligt dock senast till år 1997. Regeringens ställningstaganden delades av riksdagen (bet. 1993/94:JoU23, rskr. 1993/94:273). I mars 1995 åtog sig Landstingsförbundet att verka för en avveckling av amalgam inom barn- och ungdomstandvården med vissa undantag.

Användningen av amalgam har successivt minskat under 1990-talet men det av riksdagen uppsatta målet har inte kunnat uppnås. Andelen amalgamfyllningar inom barn- och ungdomsvården hade dock år 1995 sjunkit till ca 1,5 %. Inom vuxentandvården hade andelen sjunkit till ca 15 %. Amalgam används fortfarande till fyllningar där alternativ finns. Det finns flera faktorer som kan ha påverkat avvecklingstakten. Nya och befintliga material behöver utvecklas ytterligare och arbetsmiljön på tandklinikerna behöver anpassas till de nya materialen. Kostnaden för amalgamfyllningar är också lägre än för tillgängliga ersättningsmaterial, vilket kan ha en negativ inverkan. En viss ökning av försäljningen av amalgam har skett under senare tid. Regeringen bedömer det som angeläget att användningen av amalgam snarast upphör. Regeringen har nyligen i proposition 1997/98:112, Reformerat tandvårdsstöd, föreslagit att tandvårdsersättning för amalgamfyllningar slopas. Mot bakgrund av förslaget om tillägg till EU:s medicintekniska direktiv (93/42/EEG om medicintekniska produkter), vilket beskrivs i denna proposition, bedömer också regeringen att det skall vara möjligt att förbjuda amalgam. Under förutsättning att direktivet ändras enligt förslaget avser regeringen att enligt förslagen i proposition 1997/98:112, vidta nödvändiga åtgärder för att kunna införa ett förbud mot användningen av amalgam senast fr.o.m. år 2001.

#### *Insamling och slutförvaring av kvicksilver*

För att minska spridningen av kvicksilver till miljön är det också viktigt att samla in det kvicksilver som redan finns i omlopp i vårt samhälle, exempelvis i varor, och på ett säkert ta hand om detta tillsammans med övrigt avfall som innehåller kvicksilver. Naturvårdsverket har därför regeringens uppdrag att utarbeta ett särskilt åtgärdsprogram för att nå en effektivare och mer heltäckande insamling av uttjänta varor och produkter som innehåller kvicksilver. Åtgärdsprogrammet skall även sprida kunskap och information om var och hur kvicksilver förekommer samt leda till en ökad insamling. Naturvårdsverket har i en lägesrapport i december 1996 redovisat dittills utförda aktiviteter och resultat. Under 1995 påbörjades i delar av landet flera kampanjer för att samla in kvicksilver. I kampanjerna ingick t.ex. insamling av hushållens febertermometrar, rensningskampanjer i skolor eller laboratorier (bl. a. avloppslås) samt utbyte av utrustning med innehåll av kvicksilver. I lägesrapporten redovisades att ca 1 ton kvicksilver samlats in inom ramen för dittills genomförda bidragskampanjer. Slutrapport för uppdraget skall lämnas till regeringen i november 1999.

I uppdraget ingick att föreslå hur kvicksilver skall slutförvaras på ett säkert sätt. En rapport, Slutförvar av kvicksilver (rapport 4752), har lämnats till regeringen den 1 december 1997. Rapporten har remissbehandlats. Utgångspunkten är att kvicksilver inte skall återvinnas utan tas bort från kretsloppet. Härigenom kan belastningen på miljön snabbare minskas samt, vilket inte är minst viktigt, även långsiktigt bibehållas på en lägre nivå. Naturvårdsverket har bedömt att en långsiktigt miljösäker slutförvaring av visst kvicksilverhaltigt avfall i Sverige bör ske i djupt liggande bergförvar.



Ett förbud mot användning av kvicksilver bidrar till att minska mängden svårhanterligt farligt kvicksilverhaltigt avfall och diffus spridning av kvicksilver. För vissa, i första hand mindre, laboratorier som framförallt utför analyser av organisk substans i miljökontrollen kan investeringskostnaderna bli höga i samband med att den s.k. COD-metoden måste bytas ut. Detta uppvägs av att den alternativa metoden är snabbare, enklare och mer ekonomisk. Dessutom genereras inte något svårhanterligt farligt avfall som är kostsamt att hantera. De begränsningar för kvicksilverhalten i lysrör som övervägs av Kemikalieinspektionen påverkar endast marginellt leverantörer och användare på den svenska marknaden då ca 90 % av denna marknad i dag klarar sådana begränsningar. Det i dag gällande förbudet mot yrkesmässig tillverkning eller försäljning av vissa varor som innehåller kvicksilver och mot utrustningar som innehåller sådana varor föreslås utvidgas till att också gälla användningen av sådana varor och utrustningar om de tagits i bruk efter vissa datum som regeringen kommer att specificera i en ändring av förordningen (1991:1290) om vissa kvicksilverhaltiga varor. Detta förtydligar intentionerna bakom förbudet och minskar de konkurrensnackdelar som svenska tillverkare får med nuvarande utformning av reglerna.

Konsekvenserna av den föreslagna avvecklingen till år 2000 kan i vissa fall vara svåra att bedöma i alla delar. Det kan därför finnas undantagsfall, vid sidan om kvicksilverhaltiga analyskemikalier och ljuskällor, där de samhällsekonomiska konsekvenserna av en avveckling till år 2000 är orimligt höga i förhållande till den riskminskning som kan nås. I sådana undantagsfall bör en användning av kvicksilver kunna accepteras övergångsvis även efter detta årtal.

#### 6.4.5 PCB

**Regeringens bedömning:**

- PCB-haltiga material som finns i samhället, bör kartläggas och så långt möjligt omhändertas för att destrueras på ett från miljösynpunkt acceptabelt sätt.
- Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att före utgången av år 2000 rapportera hur omhändertagandet av PCB samt PCB-haltiga produkter och material fortskrider.
- Regeringen avser att under våren 1999 införa bestämmelser om att vissa typer av lysrörsarmaturer, isolerrutor och borttagna fogmassor skall omhändertas i enlighet med reglerna för PCB-produkter.

**Skälen för regeringens bedömning***Förekomst*

PCB användes i Sverige från 1950-talet fram till år 1978 då tillverkning, bearbetning, saluföring etc. förbjöds enligt förordningen (1985:837) om PCB m.m.

I västvärlden förekommer ämnet i dag företrädesvis i fogmassor, lysrörsarmaturer och PCB-kontaminerad mark. I öst kan militära installationer vara en viktig PCB-källa. PCB i transformatorer och kraftkondensatorer, som tidigare var den största depån i teknosfären, har i allt väsentligt omhändertagits i Sverige och i andra nordiska länder. Numera finns den största källan i fogmassor. Dessa kan vid utrivning följa med rivningsavfallet och slutligen hamna på deponi eller förbrännas (ofta vid temperaturer som inte förstör PCB). Dessutom sker fortlöpande läckage av PCB från fogmassorna i själva byggnaden.

#### *Effekter på miljö och hälsa*

PCB är giftigt, persistent och bioackumulerande. Alltför höga halter av ämnet i miljön bidrog i hög grad till den kraftiga populationsnedgången hos flera djurarter, bl.a. sälar, i Östersjön under 1970- och 1980-talen. Även riskerna för människor uppmärksammades, vilket ledde till att Livsmedelsverket gav ut kostråd med innebörden att flickor och kvinnor i barnafödande ålder inte bör äta fet strömming eller sill från Östersjön fler än en gång per månad. Efter förbudet fram till slutet av 1980-talet sjönk halterna av PCB påtagligt i djur som lever i Östersjön, med en klar förbättring av populationerna som följd.

I dag ligger PCB-halterna i fisk på en nivå motsvarande ca 20-25 % av nivåerna i mitten av 1970-talet. Detta kan jämföras med DDT vars halter har sjunkit till ca 10 % av nivåerna för 20 år sedan. Dagens-halter PCB är alltför höga. I östersjöfisk är halterna lika höga som i fisk från Lake Michigan, där PCB-relaterade skador, bl.a. försämrad inlärning, rapporterats hos barn. Vissa aspekter på PCB:s farlighet, t.ex. ämnets hormonpåverkande effekter, ger också skäl till oro och har uppmärksammats under senare år.

Kunskapen är i dag otillräcklig för att fastställa varför halterna av PCB i östersjöfisk inte sjunker ytterligare. En trolig förklaring är dock att det fortfarande tillförs betydande mängder PCB till Östersjön. En viktig källa kan vara långväga transporter i miljön.

#### *Åtgärder internationellt*

Användning och bortskaffande av PCB och utrustning som innehåller PCB är reglerad inom EU i direktiven 76/769/EEG och 96/59/EG. Flera EU-länder – däribland Sverige – har därutöver ytterligare bestämmelser.

Ämnet ingår bland de 12 s.k. Persistent Organic Pollutants (POP) som enligt beslut av FN:s miljöprogram (UNEP) bör regleras i en särskild konvention. UNEP:s beslut innebär också att hjälp att identifiera PCB-förekomster skall förmedlas till utvecklingsländer.

PCB ingår dessutom bland 15-17 ämnen som omfattas av ett protokoll som nyligen utarbetats under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP).

Slutligen berörs PCB av det aktionsprogram som antogs av östersjöstaternas utrikesministrar i Kalmar 1996 och som gav Helsingforskommissionen (HELCOM) i uppdrag att ta fram en plan för hur farli-

ga ämnen (persistenta, toxiska och bioackumulerbara ämnen) skall fasas ut helt och hållet. Programmet anslöt till Esbjergdeklarationen som antogs av Nordsjökonferensen 1995 (se avsnitt 6.1 Nya arbetssätt behövs i kemikaliepolitiken). Östersjöstaternas utrikesministrar uppdrog särskilt, vid sitt möte i Riga den 2-3 juli 1997, åt HELCOM att undersöka relevanta potentiella utsläppskällor för PCB i Östersjöområdet och att utarbeta ett aktionsprogram som syftar till att eliminera dessa källor. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att senast vid utgången av år 2000 rapportera hur omhändertagandet av PCB samt PCB-haltiga produkter och material fortskrider.

### *Åtgärder i Sverige*

Risken för att PCB kommer ut i miljön på grund av ett felaktigt omhändertagande av PCB-haltigt rivningsmaterial är ett av skälen till att kravet på rivningsplan vid rivning av hel byggnad enligt PBL 9 kap 2 §, från den 1 januari 1998 har utsträckts till att också omfatta rivning av del av byggnad. Dessutom har Byggnadsnämnden genom den nya bestämmelsen i PBL 9 kap 2 a § möjlighet att begära en rivningsplan vid vissa anmälningspliktiga byggnadsåtgärder om dessa berör material som kan vara farliga för hälsa och miljö. I rivningsplanen skall byggherren ange hur bl.a. PCB-haltiga material skall omhändertas. Regeringen har dessutom givit Boverket i uppdrag att undersöka hur byggsektorn hanterar farligt avfall och att om så behövs lämna förslag till regeländringar och andra åtgärder.

Naturvårdsverket har föreslagit att bestämmelser införs om att vissa angivna typer av material som ofta innehåller PCB, alltid skall hanteras som om de gör det, om det inte visas att så inte är fallet. Material som i första hand kan komma ifråga är lysrörsarmatur eller oljebrännare som tagits i drift före år 1974, isolerrutor som är monterade före år 1974 och borttagna fogmassor från byggnader med prefabricerade fasadelement av betong som uppförts eller fasadrenoverats mellan år 1956 och år 1974. Regeringen bedömer att sådant material måste hanteras på särskilt sätt och avser att senast under våren 1999 införa regler om detta med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter.

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

De aviserade nya PCB-reglerna innebär att vissa typer av lysrörsarmaturer, isolerrutor och fogmassor skall hanteras som farligt avfall. Konsekvenserna av detta torde bli begränsade eftersom det redan i dag ankommer på fastighetsägare och andra berörda att hantera material som innehåller PCB såsom farligt avfall. Eftersom det farliga avfallet måste gå till SAKAB uppstår en merkostnad för den del av avfallet som inte innehåller PCB. Hur stor denna kostnad blir beror på hur stor andel av de aktuella materialslagen som innehåller PCB, något som i dagsläget inte är känt. Materialslagen är dock utvalda på den grunden att det är känt att en stor andel av dem innehåller PCB.

**Regeringens bedömning:**

– Användningen av bromerade flamskyddsmedel bör begränsas.  
– De bromerade flamskyddsmedlen PBB och PBDE kommer att avvecklas. Kemikalieinspektionen bör redovisa en tidsplan för avveckling senast i mars 1999. Ytterligare åtgärder krävs för att uppnå en kraftig begränsning av spridningen av övriga medel inom ämnesgruppen. Därutöver omfattas bromerade flamskyddsmedel av riktlinjerna om utfasning i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken om de innehar sådana egenskaper eller ger upphov till sådana effekter som riktlinjerna avser.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. (Kemikalieinspektionen, Avvecklingsprojektet, rapport 6/97).

**Remissinstanserna:** *Naturskyddsföreningen, Socialstyrelsen, Sundsvalls och Örnsköldsviks kommuner* m.fl. konstaterar att årtal för avveckling saknas och anser att förbud bör övervägas.

**Skälen för regeringens bedömning***Förekomst*

Bromerade flamskyddsmedel är en stor grupp ämnen som tillsätts material för att förändra deras brandegenskaper. Kemikalieinspektionen har identifierat nära 250 bromerade föreningar som används som flamskyddsmedel. Valet av medel beror på vilket material som skall skyddas. Inga medel tillverkas enligt Kemikalieinspektionens produktregister i Sverige. Däremot importeras fyra ämnen i ren form eller som tillsats i plast eller gummiråvara. Sveriges totala import var ca 400 ton år 1995 mot ca 650 ton år 1990. Tetrabrombisfenol A, (TBBP A) är det medel som används mest i Sverige och även globalt. År 1995 användes ca 240 ton av detta medel i Sverige. Bromerade flamskyddsmedel kommer i stora mängder in till Sverige med importerade varor. En uppskattning är att ca 400 ton polybromerade difenyletrar (PBDE) och ca 10 ton polybromerade bifenyler, (PBB) kommer in i landet via varor. Det finns stora brister i kunskaperna om vilka varor som innehåller bromerade flamskyddsmedel.

Osäkerheten om mängderna flamskyddsmedel som finns i samhället är enligt Kemikalieinspektionens rapport fortfarande mycket stor. Importsiffror visar dock på viss nedgång i den inhemska användningen. Avseende TBBP A bör den elektriska och elektroniska industrin verka för att öka den i dag bristfälliga kunskapen om innehåll i varor och risker vid användningen.

*Effekter på miljö och hälsa*

Vissa bromerade flamskyddsmedel är dokumenterat bioackumulerande. PBDE och PBB visar stora likheter med polyklorerade bifenyler (PCB)

när det gäller kemisk struktur och förekomst i naturen. De är spridda och halterna i miljön ökar, vilket indikerar att tillförseln är större än nedbrytningen. Det finns därför en risk för skadliga effekter i ekosystemet samt för bildning av dioxiner vid bl.a. sopförbränning. En oavsiktlig och diffus vindburen transport kan sannolikt ske när flamskyddsmedlen är bundna till partiklar. Allmänhetens exponering för bromerade flamskyddsmedel är störst via födan, främst från animaliska livsmedel. Hudkontakt med flamskyddade textilier bör undvikas.

#### *Åtgärder i EU och internationellt*

Inom EU är vissa bromerade flamskyddsmedel reglerade i begränsningsdirektivet (76/769/EEG). Användning av PBB och tris (2,3)-dibrompropylfosfat i textilier med hudkontakt har förbjudits. Fem bromerade ämnen ingår i en pågående riskbedömning inom EU:s program för existerande ämnen. Dessa är deka-, okta-, och pentabromdifenylenetrar (dekaBDE, oktaBDE, pentaBDE), hexabromcyklododekan (HBCD) samt tris(2-kloretyl)fosfat (TCEP). Bromerade flamskyddsmedel har sedan år 1988 ingått i OECD:s riskbegränsningsprogram, International Program on Chemical Safety (IPCS), som har gett ut ett antal rekommendationer. I Esbjergdeklarationen år 1995 enades miljöministrarna om att bromerade flamskyddsmedel skall ersättas med mindre farliga ämnen där det finns alternativ. Sverige driver även frågan om bromerade flamskyddsmedel inom Oslo- och Pariskonventionen.

#### *Åtgärder i Sverige*

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) sattes målet upp om en begränsning av användningen av bromerade flamskyddsmedel och om en snabb avveckling av de ämnen inom ämnesgruppen som är mest skadliga för miljön. Inom vissa sektorer ställs särskilda krav på brandskydd, vilket kan innebära att flamskyddsmedel används. Enligt Kemikalieinspektionens rapport finns det områden där användningen av flamskyddsmedel är till liten eller ingen nytta från brandskyddssynpunkt. Behovet av flamskydd, och då särskilt behovet av bromerade flamskyddsmedel, bör ses över av tillverkare, importörer och användare i syfte att begränsa användningen. En beskrivning av de ämnen som kan utgöra alternativ till PBDE har gjorts av Kemikalieinspektionen (PM 3/94). Regeringen bedömer att det är fortsatt angeläget att myndigheterna informerar importörer och berörda branscher om de risker för miljö och hälsa som användningen av bromerade flamskyddsmedel medför samt om behovet av att kraftigt begränsa denna användning.

Flamskyddsmedlen har en stor användning i elektrisk och elektronisk utrustning. Byggnadsmaterial kan flamskyddas liksom möbler och textilier. På samtliga dessa områden diskuteras hur de kasserade produkterna skall hanteras. Med återvunna delar som används till varor som inte behöver flamskydd kan bromerade flamskyddsmedel spridas i samhället på ett okontrollerat sätt. Detta är enligt regeringens bedömning en utveck-

ling som måste förhindras. Regeringen delar Kemikalieinspektionens uppfattning att avvecklingen av polybromerade difenyletrar (PBDE) och polybromerade bifenyler, (PBB) skall prioriteras. Det finns stora likheter mellan dessa två bromerade flamskyddsmedel och PCB varför det finns en stor risk för likartad skadeverkan hos människor och i miljön om inte spridningen av PBB och PBDE upphör. Regeringen bedömer i likhet med flera remissinstanser att en tidsplan måste upprättas för avvecklingen av PBB och PBDE. Regeringen har därför gett Kemikalieinspektionen som ansvarig myndighet i uppdrag att senast till den 15 mars 1999 lämna förslag till en snar avveckling av PBB och PBDE inklusive eventuella förbud. Uppdraget skall omfatta en konsekvensutredning med en samhälls-ekonomisk analys, tidsplan för avveckling samt förslag till åtgärder i det internationella arbetet. Konsekvensutredningen skall särskilt beakta riskerna med att återvinna elektriska och elektroniska produkter samt textilier vilka kan innehålla bromerade flamskyddsmedel. Vidare skall förslag lämnas till hur återvinningen bör ske för att minimera riskerna för okontrollerad spridning av farliga bromerade ämnen.

Den här föreslagna avvecklingen av PBB och PBDE innebär en fortsättning av det arbete som har påbörjats av den svenska industrin i syfte att minska risken för dessa ämnens skadliga effekter i miljön. Behovet av ökade kunskaper ligger i linje med den utredningsskyldighet som vilar på tillverkare och importörer av kemiska produkter i Sverige.

Utöver ovan beskrivna åtgärder omfattas bromerade flamskyddsmedel av de riktlinjer om utfasning som beskrivs i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken, om de innehar sådana egenskaper eller ger upphov till sådana effekter som riktlinjerna avser.

#### 6.4.7 Klorparaffiner

##### **Regeringens bedömning:**

- Resterande användning av kortkedjiga högklorerade paraffiner bör avvecklas senast till år 2000.
- All användning av klorparaffiner som mjukgörare eller flamskyddsmedel i PVC-produkter bör ha upphört senast till år 2000.

**Naturvårdsverkets förslag i Kemikalieinspektionens rapport:** Överensstämmer med regeringens bedömning. (Kemikalieinspektionen, Avvecklingsprojektet, rapport 6/97)

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till en avveckling och rapportens förslag avseende klorparaffiner.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

##### *Förekomst*

Den totala svenska användningen av klorparaffiner som råvara och i kemiska produkter har enligt Kemikalieinspektionens rapport Avvecklingsprojektet 6/97 minskat med ca 70 % mellan åren 1990 och 1995. Huvuddelen av de mest skadliga kortkedjiga (upp till 13 kolatomer) högklorera-

de paraffinerna användes tidigare vid metallbearbetning där utsläppen var betydande. Inom detta område har användningen minskat med 90 % under samma period. I Sverige tillverkas inga klorparaffiner. År 1995 importerades ca 1000 ton som råvara och ca 130 ton som komponent i kemiska produkter. Inflödet via importerade varor är okänt. Användningen av kortkedjiga klorparaffiner utgjorde år 1995 ca 15 % av den totala användningen av klorparaffiner.

Klorparaffiner används i dag huvudsakligen som mjukgörare och flamskyddsmedel i fogmassor, lim, färg och verkstadsoljor. De används även som mjukgörare och flamskyddsmedel i vissa PVC-produkter. I Sverige är elektriska kablar och plastgolv de PVC-produkter som främst varit aktuella att mjukgöra och flamskydda med klorparaffiner.

### *Effekter*

Klorparaffiner är stabila och svårnedbrytbara. Det har konstaterats att de kortkedjiga med hög kloreringsgrad kan bioackumuleras i såväl fisk som musslor. De har också visats att de är påtagligt giftiga för kräftdjur. Klorparaffiner har hittats i bl.a. säl och älg. Vid förbränning kan hälso- och miljöfarliga omvandlingsprodukter som PCB och dioxiner bildas.

### *Åtgärder internationellt*

En rad internationella avvecklingsaktiviteter avseende klorparaffiner pågår inom EU, Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) och Helsingforskommissionen (HELCOM). OSPAR antog på svenskt initiativ i juni 1995 ett beslut om utfasning av klorerade paraffiner i vissa tillämpningar. Parterna i HELCOM enades i mars 1998 om att pröva bl.a. kortkedjiga klorparaffiner med sikte på en utfasning till år 2020. Inom ramen för EU:s program för existerande ämnen (93/793/EEG) har en utvärdering av de högklorerade och kortkedjiga paraffinerna skett och bindande åtgärder baserade på beslutet inom OSPAR diskuteras. Inom konventionen om långväga transporter av luftföroreningar (CLRTAP) förhandlas om ett protokoll för långlivade organiska ämnen. Sverige har föreslagit att kortkedjiga och högklorerade paraffiner skall hanteras inom detta protokoll. Såväl nationellt som internationellt har arbetet inriktats mot den användning som leder till direkta utsläpp av de mest skadliga kortkedjiga och högklorerade paraffinerna. Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att ett internationellt åtgärdsprogram för mellan- och långkedjiga klorerade paraffiner bör tas fram. Kemikalieinspektionen driver det internationella arbetet med klorparaffiner från svensk sida.

### *Åtgärder i Sverige*

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut redovisades mål avseende användningen av klorparaffiner. Målet är en snabb avveckling av de ämnen inom ämnesgruppen som är mest skadliga samt en begränsning av den totala användningen av klorerade paraffiner.

Regeringen konstaterar att det avvecklingsarbete som pågår gör att en i stort sett heltäckande avveckling av de mest skadliga kortkedjiga högklorerade paraffinerna bör kunna uppnås till år 2000. Den totala användningen av ämnesgruppen klorparaffiner har minskat betydligt och det pågår en avveckling av klorparaffiner i PVC-produkter. Regeringen gör den bedömningen att all användning av klorparaffiner i PVC-produkter skall ha upphört senast till år 2000 och att det i dagsläget inte finns behov av bindande regler på området.

Det bör ankomma på Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket som centrala tillsynsmyndigheter att följa avvecklingen samt att rapportera till regeringen. Information till samtliga användare om behovet av avveckling samt om möjliga alternativ till användning av klorparaffiner bör prioriteras. Särskilt stöd bör ges till den fortsatta omställningen vid mindre verksamheter. Myndigheter och branschorganisationer bör arbeta aktivt för att tillsammans med leverantörerna ta fram denna information.

### *Konsekvenser*

Det är från marknadsynpunkt värdefullt för industrin att ha miljöanpassade produkter utan klorparaffiner. Medvetenheten om klorparaffinernas miljöfarlighet har lett till att de större användarna redan har avvecklat eller planerar avveckla sin förbrukning inom de närmaste åren. Användningen av klorparaffiner vid tillverkning av golvmattor av PVC har i princip redan upphört. Ett visst utvecklingsarbete kvarstår för att helt ersätta klorparaffiner i de få golvmatteapplikationer som återstår. I kabel används inte klorparaffiner längre. Mindre företag kan behöva mer information om behovet av att gå över till alternativ. Naturvårdsverket har påtalat att det kan ske en viss övergång i användning av kortkedjiga till att använda långkedjiga klorparaffiner, vilket inte är önskvärt. De alternativa flamskyddsmedlen kan innebära större arbetsmiljöproblem som måste hanteras. Regeringen gör den bedömningen, efter de överläggningar som förevarit med, bl.a. PVC-branchen, bl.a. att den fortsatta substitutionen av klorparaffiner har begränsade konsekvenser för samhället.

En nationell och internationell avveckling av klorparaffiner kan på sikt ge förenklade och mindre kostnadskrävande rutiner vid omhändertagande av kasserade produkter. De produkter som innehåller klorparaffiner har i allmänhet en lång livslängd varför riskerna med klorparaffiner vid förbränning av avfall samt på deponier kommer att kvarstå en lång tid.

Konsekvenserna av den föreslagna avvecklingen till år 2000 kan i vissa fall vara svåra att bedöma i alla delar. Det kan finnas undantagsfall där de samhällsekonomiska konsekvenserna av en avveckling till år 2000 är orimligt höga i förhållande till den riskminskning som kan nås. I sådana undantagsfall bör en användning av klorparaffiner kunna accepteras övergångsvis även efter detta år.



**Regeringens bedömning:** Den resterande användningen av nonylfenoletoxilater (NFE), som leder till direkta utsläpp bör avvecklas senast till år 2000.

**Naturvårdsverkets förslag i Kemikalieinspektionens rapport:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. (Kemikalieinspektionen, Avvecklingsprojektet, rapport 6/97)

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ser positivt på rapportens förslag om fortsatt avveckling.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Förekomst*

Nonylfenoletoxilater (NFE) är ytaktiva ämnen som används som tensider i industriella tvätt- och rengöringsmedel och som emulgeringsmedel vid tillverkning av vissa plaster och pappersmassa. NFE kan också finnas i lacker, färger, limmer, textilier, kyl- och smörjmedel, bekämpningsmedel samt i hygienprodukter och kosmetika.

Användningen av NFE beräknas i Kemikalieinspektionens rapport ha minskat med 70-80 % från 1990 års nivå. Ca 850 ton används årligen i Sverige. Sverige har egen produktion av nonylfenoler (NF) och NFE som år 1995 uppgick till ca 8 300 ton respektive 8 000 ton. Cirka 30 ton NF och 500 ton NFE importerades. Nonylfenoler används huvudsakligen för produktion av NFE. Enligt rapporten innehöll samma år ca 800 produkter NFE varav en del var tillgängliga för konsumenter t.ex. lacker, färger och bilrengöringsmedel. Den största förbrukningen sker i dag vid färg- och polymertillverkning. Denna användning innebär en lägre risk för miljön än den tidigare stora användningen av NFE vid industriell rengöring. Användningen av NFE vid tillverkning av PVC-plast har upphört.

Spridningen av NFE till miljön sker såväl genom punktutsläpp, t.ex. vid rengöring, som genom diffusa utsläpp vid användning av produkter. Utsläpp av avloppsvatten utgör den viktigaste spridningsvägen. Nonylfenol motstår åtminstone delvis nedbrytning i kommunala reningsverk. Utsläppen från reningsverken har under den senaste femårsperioden minskat till en tiondel.

#### *Effekter på miljö och hälsa*

Både NFE och dess nedbrytningsprodukter har dokumenterat negativa egenskaper för miljön. Nonylfenoler och nonylfenoletoxilater har även visats ha en hormonliknande effekt. Ämnena har hittats i bl.a. reningsverksslam, grödor och musslor. Den biologiska avloppsreningen i avloppsreningsverken kan störas av NFE. En nedbrytningsprodukt av NFE är nonylfenol vilken bioackumuleras i vissa organismer. Förbränning av NFE-haltiga produkter innebär inga direkta miljöproblem.

Naturvårdsverket har också arbetat för en internationell avveckling av NF och NFE. Arbetet har inriktats mot sådan användning som ger direkta utsläpp i miljön. Inom ramen för EU:s program för existerande ämnen (Direktiv 93/793/EEG) pågår en riskutvärdering av bl.a. nonylfenoler. Inom Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) har Sverige tagit fram en rekommendation som medfört en kraftig minskning av användningen inom OSPAR:s medlemländer. Sverige har vidare år 1996 lagt fram ett förslag till utfasning av all användning av NF/NFE som kan leda till utsläpp i miljön. Detta förslag är bordlagt i avvaktan på EU:s riskvärdering och pågående undersökningar inom OECD. Parterna i HELCOM har i mars 1998 enats om en lista med ämnen vilka kommer att bli föremål för prövning med sikte på en utfasning till år 2020. NFE finns upptagen på denna lista. Från svensk sida är det Kemikalieinspektionen som följer och driver det internationella arbetet.

### *Åtgärder i Sverige*

I samband med 1991 års miljöpolitiska beslut uttalades att minst 90 % av användningen av (NFE) bör ha upphört till år 2000 genom frivilliga åtgärder inom berörda branscher. Efter denna tidpunkt bör NFE endast användas om risken för spridning till miljön är mycket liten. Spridningen av NFE sker såväl genom punktutsläpp t.ex. vid rengöring som genom diffusa utsläpp genom användning av produkter. Användningen av NFE vid tillverkning av PVC-plast har upphört.

Detta mål har i stort uppnåtts. Det är regeringens bedömning att mot bakgrund av det positiva resultatet från avvecklingsarbetet hittills, kan även den fortsatta avvecklingen ske på frivillig väg. Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att resterande användning av NFE som leder till direkta utsläpp skall fasas ut snarast eller senast år 2000. På sikt bör all användning av NFE ersättas med mindre miljöskadliga alternativ.

Det ankommer på Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket som centrala tillsynsmyndigheter att följa avvecklingen av NFE och dess nedbrytningsprodukter. Ytterligare åtgärder bör kunna föreslås utifrån resultatet av EU:s riskutvärdering.

### *Konsekvenser*

En övergång till alternativa metoder eller produkter ger bättre biologisk avloppsrening och mindre risk för spridning av nonylfenoler.

Det här redovisade förslaget att fasa ut NFE innebär i huvudsak en fortsättning av ett arbete med att undvika användandet av biologiskt svårnedbrytbara tensider som har pågått inom industrin och bedrivits av myndigheter, nationellt och internationellt, sedan 1980-talet. Den information som på olika sätt spridits om miljöegenskaper hos NFE har lett till att NFE-fria produkter efterfrågats av användarna. Sådan användning som leder till direkta utsläpp (t.ex. tvättmedel) har minskat väsentligt. Flera aktiviteter pågår inom industrin och från importörer för att fasa ut resterande användning som leder till direkta utsläpp. Regeringen gör

därför den bedömningen att en avveckling av den NFE-användning som leder till direkta utsläpp kan genomföras till år 2000 utan negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

Konsekvenserna av den här föreslagna avvecklingen till år 2000 kan vara svåra att bedöma i alla delar. Det kan därför finnas undantagsfall där de samhällsekonomiska konsekvenserna av en avveckling till år 2000 är orimligt höga i förhållande till den riskminskning som kan nås. I sådana undantagsfall bör en användning av nonylfenoletoxylater kunna accepteras övergångsvis även efter detta årtal trots att de leder till direkta utsläpp.

#### 6.4.9 Ftalater och andra mjukgörare i PVC m.m.

##### **Regeringens bedömning:**

– All användning av ftalater och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter bör avvecklas på frivillig väg. En del av dessa ämnen kan komma att omfattas av riktlinjerna i kapitel 6.2.

– Användningen av dietylhexylftalat (DEHP) och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter i PVC för utomhusbruk till belagd väv, belagd plåt och korrosionsskydd av bilar bör avvecklas på frivillig väg senast till år 2001.

– Övrig användning av DEHP som mjukgörare i PVC m.m., med undantag för medicintekniska produkter och läkemedel, bör avvecklas på frivillig väg senast till år 2005.

– Mjukgörare i leksaker avsedda för barn upp till tre års ålder förbjuds.

– Regeringen avser att ge Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att senast till år 2001 utreda förutsättningarna för att avveckla eller begränsa användningen av ftalater och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter i medicintekniska produkter och läkemedel där PVC används samt föreslå vilka åtgärder som måste vidtas för att åstadkomma detta.

– Regeringen avser att ge Kemikalieinspektionen i uppdrag att följa avvecklingen av användningen av skadliga och misstänkt skadliga mjukgörare samt återkomma till regeringen med förslag till åtgärder, som kan innehålla förbud, om avveckling inte kommit till stånd på frivillig väg.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Kemikalieinspektionen, Additiv i PVC - Märkning av PVC, rapport 4/97)

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser tillstyrker förslag till begränsningsåtgärder. *Industriförbundet* och *Plast- och Kemibranscherna* anser att rapporten väl belyser hälso- och miljöeffekter om PVC-additiv men betonar vikten av att åtgärder vidtas i internationellt samförstånd. *Plast- och Kemibranscherna* och *Nesté Chemicals* framhåller att miljökonsekvenserna av alternativa material och dess tillsatser inte belysts på ett tillfredsställande sätt, vilket främst beror på brist på kunskap om alternativa material.

**Kretsloppsdelegationens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Kretsloppsdelegationen, PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan, SOU 1994:104).

**Remissinstanserna:** Många instanser ansluter sig till delegationens förslag vad gäller avveckling av mjukgörare i PVC, bl.a. *Konsumtverket*, *NUTEK* och *Karolinska Institutet*. *Läkemedelsverket* ansluter sig också till förslaget men vill att vissa medicintekniska produkter ges längre övergångstider. *Boverket* pekar på att det är viktigt att avveckling av kända eller skäligen misstänkta skadliga ämnen inte byts ut mot nya ämnen vars effekter på hälsa och miljö är okända eller otillräckligt kartlagda. *Industriförbundet* anser att det inte finns anledning att särreglera ett produktområde i Sverige innan de ifrågasatta kemiska ämnena riskvärderats i EU.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Förekomst*

Ftalater används huvudsakligen som mjukgörare i plaster, fogmassor, limer, färger, verkstadsoljor samt i viss mån även i textilier.

Den största användningen av ftalater i Sverige sker i PVC-plast inom produktområdena mattor tapeter och kabel. Utomhusanvändningen av belagd väv, belagd plåt och korrosionsskydd för bilar representerar bara en mindre del av användningen av PVC och ftalater på den svenska marknaden, men står uppskattningsvis för 90 % av ftalatemissionen till miljön.

Den totala användningen i Sverige av ftalater som mjukgörare i PVC var år 1989 ca 24 000 ton. Användningen har därefter ökat och uppgick år 1994 till ca 27 000 ton. Användningen i PVC utgör ca 95 % av den totala användningen av ftalater.

Det finns en svensk tillverkare av den vanligast använda ftalaten DEHP. Merparten av denna produktion exporteras.

### *Effekter på hälsa och miljö*

Mjukgörarna är inte helt bundna i PVC-polymeren och läcker därför ut i miljön under användning av varan. Det årliga utläckaget av ftalater från PVC-produkter uppskattas till ca 150 ton.

I den yttre miljön sprids ftalater till mark, sediment och partiklar i vatten. De är svårnedbrytbara i syrefattiga miljöer med låga temperaturer. Därför kan de lagras upp i sediment. Utförda sedimentstudier har visat att DEHP-halterna i sediment i Sverige nära de undersökta punktkällorna ligger så högt att de utgör en miljörisk. Detsamma gäller stadsnära områden med stor diffus spridning av DEHP. Mätningar som regelbundet sker i svenska avloppsreningsverk med avseende på vissa ämnen, bl.a. DEHP, visar att det mesta av inkommande DEHP anrikas i avloppsslammet och riskerar att tillsammans med slammet komma ut i miljön, t.ex. till åkermarken om slammet används till jordbuksändamål. Undersökningar i Göteborg har visat att en stor del av denna DEHP kan komma från hus hållens spillvatten.

DEHP har också påvisats i Antarktis. Detta tyder på att DEHP också sprids långväga via luften. DEHP kan bioackumuleras och har påvisats i olika slags livsmedel, t.ex. fisk, skaldjur, ägg och ost.

Vad gäller hälsoeffekter anses DEHP främst vara reproduktionsstörande. Det finns också studier som visar på att DEHP i höga doser kan vara cancerframkallande hos gnagare. Dessutom finns misstankar om att ftalater är hormonpåverkande.

Inom ramen för EU:s program för existerande ämnen utreds för närvarande fyra ftalater, nämligen DEHP, DIDP, DINP och DBP, varav Sverige genom Kemikalieinspektionen utreder DEHP. Arbetet med DEHP avses vara avslutat under år 1998.

### *Åtgärder i EU och internationellt*

Inom EU har Direktoratet för konsumentfrågor begärt råd från EU:s vetenskapliga kommitté för toxikologi, ekotoxikologi och miljö (SCTEE) med anledning av att vissa medlemsländer begärt klarläggande om hälso- och migreringsaspekter för mjukgörare i PVC. Den vetenskapliga kommittén redovisade den 8 februari 1998 sitt preliminära ställningstagande. Bland annat anser kommittén att den uppskattade säkerhetsmarginalen är låg för småbarn som exponeras för PVC-leksaker innehållande DINP, DNOP och DEHP och att det ger anledning till oro. Kommittén rekommenderar också att riktvärden tas fram avseende tillräcklig säkerhetsgrad för användningen av ftalater i leksaker. Kommittén har fortsatt sitt arbete och gjorde den 24 april 1998 ett andra ställningstagande. Varvid enligt uppgift från Kommissionen fokus läggs på tre av de tidigare angivna ftalaterna.

I *Danmark* pågår arbete med en handlingsplan för att minska användningen av ftalater i mjuk plast. Danmarks regering har den 11 februari 1998 förslagit kommissionen (DGIII) att en gemensam säkerhetsnivå för kemiska ämnen i leksaker skall diskuteras. Syftet skall vara att höja skyddsnivån för barns hälsa.

I *Nederländerna* har regeringen lagt fast mål och åtgärder för användning av PVC-material. Det innebär bl.a. att återanvändning och återvinning skall uppmuntras. Vidare skall användningen av PVC i kortlivade produkter minskas med undantag för områden där det inte finns alternativ som är mindre förorenande. Industrin förväntas presentera en aktionsplan för återvinning av PVC senast till sommaren 1998.

Användningen av PVC i leksaker för spädbarn har kommit att ifrågasättas i flera länder under senare tid, bl.a. Danmark, Nederländerna och Österrike, eftersom leksaker som är avsedda att stoppas i munnen som regel innehåller kemikalier för att göra leksaken mjuk. Vanligen används ftalater. I några länder, bl.a. Danmark och Nederländerna, har de som marknadsför leksaksprodukter uppmanats av myndigheterna att dra in mjukgjorda PVC-produkter med hänsyn till de risker som förknippas med mjukgörare, främst ftalater, i PVC-plast.

Europeiska kommissionens vetenskapliga livsmedelsutskott granskade år 1996 existerande TDI-värden (gränser för dagligt tolerabelt intag) för ftalater utan att göra ändringar. Undersökningar som gjorts i bl.a. Danmark och Österrike har visat att ftalater kan lösas ut av saliv i sådana

mängder att gränsen för dagligt tolerabelt intag av ftalater kan överskridas.

*Österrike* har nyligen som ett led i landets förebyggande hälsoskyddsarbete anmält ett förslag om förbud mot försäljning av leksaker av mjukgjord PVC riktade till barn under 36 månaders ålder. Skälet till att Österrike ämnar förbjuda mjukgörare generellt är att eventuella ersättningsämnen till ftalater inte är väl undersökta med avseende på toxikologiska egenskaper samt att det heller inte kan uteslutas att de är hälsofarliga. Österrike framhåller att det finns mindre riskabla alternativ med likvärdiga produkttegenskaper att tillgå.

*Spanien* har nyligen begärt att EU-kommissionen med hänvisning till produktsäkerhetsdirektivet 92/59/EEC omedelbart stoppar försäljningen av vissa leksaker av mjukgjord PVC.

Regeringen konstaterar att flera länder uppmärksammat problem med användning av PVC och i likhet med Sverige avser vidta åtgärder rörande PVC.

#### *Svenska begränsningsåtgärder*

Genom 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:901, bet. 1990/91 JoU30, rskr 1990/91:338) lade riksdagen fast avvecklingsplaner och mål för de mest skadliga av de ämnen som används som plasttillsatser, bl.a. ftalater. Målet är att tillförseln av ftalater till miljön skall minska samt att de ämnen inom ämnesgruppen som är skadligast avvecklas snabbt. Regeringen kan konstatera att industrin, trots detta av riksdagen antagna mål, ännu inte minskat användningen av ftalater som mjukgörare i PVC. Emellertid har regeringen informerats om att ett utvecklingsarbete pågår inom industrin i syfte att ta fram PVC som bl.a. har mindre behov av mjukgörartillsatser.

Regeringen bedömer att det är angeläget att snabbt minska emissionerna av ftalater från PVC-plast. Det gäller främst DEHP eftersom detta ämne är det vanligast använda och mest spridda i miljön av de använda mjukgörarna. DEHP är det ämne som studerats mest ingående. Begränsningsarbetet måste emellertid också inbegripa andra mjukgörare. Riskbegränsningsarbetet bör helst genomföras på internationell nivå.

Regeringen gör bedömningen att användningen av ftalater och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter i PVC m.fl. användningsområden bör avvecklas. Avvecklingen bör ske på frivillig väg. En del av dessa ämnen kan komma att omfattas av riktlinjerna i avsnitt 6.2 Ytterligare riktlinjer för kemikaliepolitiken. Det är viktigt att tillverkare och importörer också riktar uppmärksamheten mot andra användningsområden för ftalater. Dessa användningsområden utgör visserligen en liten del av den totala användningen men kan ändå ge upphov till betydande utsläpp av ftalater till miljön.

Användningen av DEHP och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter i PVC för utomhusbruk till belagd väv, belagd plåt och korrosionsskydd av bilar bör enligt regeringens bedömning avvecklas på frivillig väg till år 2001. Sådan användning utomhus svarar för en förhållandevis stor del av den totala emissionen av

ftalater till miljön. Det är därför angeläget med en snabb avveckling av denna användning.

Användningen av DEHP som mjukgörare i övrig PVC m.m., med undantag för medicintekniska produkter och läkemedel, bör avvecklas på frivillig väg senast till år 2005. Eftersom all användning av DEHP förr eller senare bidrar till den diffusa spridningen av detta ämne till miljön är det angeläget att avvecklingen med en relativt snabb avveckling. Eftersom all användning av DEHP förr eller senare bidrar till den diffusa spridningen av detta ämne till miljön är det angeläget att avvecklingen genomförs relativt snabbt.

Avvecklingen får emellertid inte innebära att DEHP ersätts med andra kemiska ämnen om vilka det inte finns tillräcklig kunskap vad gäller effekter på miljö och hälsa. Det gäller framför allt vid ett utbyte av DEHP till andra ftalater. I tillverkares och importörers ansvar och skyldigheter ingår att visa att alternativen är acceptabla från hälso- och miljösynpunkt.

Regeringen avser att ge Kemikalieinspektionen i uppdrag att följa utvecklingen samt att redovisa en lägesrapport om det hittillsvarande avvecklingsarbetet senast år 2000. I uppdraget kommer också att ingå att återkomma till regeringen med förslag till åtgärder helst på gemenskapnivå, om avveckling inte kommer till stånd på frivillig väg. Regeringen är beredd att vidta ytterligare åtgärder som kan innefatta förbud, om tillverkare och importörer inte på frivillig väg skulle nå målen.

Regeringen anser vidare att användningen av ftalater, främst DEHP, som mjukgörare i bitringar och liknande leksaker av PVC som småbarn stoppar i munnen är olämplig. Denna användning innebär att barnen exponeras för ftalater direkt via saliven, något som är mycket olämpligt bl.a. mot bakgrund av att småbarn i hög grad, t.ex. via modersmjölk, exponeras för ftalater som redan finns ute i miljön. I den mån riskbegränsningsarbetet innefattar regleringar bör dessa helst genomföras på internationell nivå. Användningen av andra liknande mjukgörare, t.ex. adipater, måste också ifrågasättas eftersom dessa mjukgörare inte heller är helt bundna till PVC-plasten och därför i likhet med ftalaterna frigörs från plastmaterialet.

Leksakstillverkare och importörer har förklarat att de för närvarande inte har för avsikt att dra tillbaka försäljningen av sådana produkter. Det finns dock företag som bl.a. saluför småbarnsleksaker på den svenska marknaden och som redan har beslutat att inte sälja småbarnsleksaker av mjukgjord PVC-plast. Regeringen avser att med stöd av bemyndigande i lagen om kemiska produkter meddela förbud mot mjukgörare i leksaker för barn från tre års ålder och yngre. Det finns alternativa material att tillgå utan mjukgörarnas misstänkt hälso- eller miljöskadliga egenskaper.

PVC förekommer i ett stort antal medicintekniska produkter, t.ex. handskar och slangar, samt läkemedelsförpackningar, t.ex. blisterförpackningar och blodpåsar. Merparten av dessa produkter innehåller mjukgörare. Regeringen bedömer att det med hänsyn till de speciella säkerhets- och hygienkrav som föreligger inom dessa användningsområden behövs en särskild utredning avseende användningen av ftalater och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter i PVC inom det medicintekniska området och läkemedelsområdet.

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och Kemikalieinspektionen i uppdrag att efter samråd med bl.a. sjukvårdens huvudmän utreda de närmare förutsättningarna för i första hand en avveckling och i andra hand en begränsning av användningen av ftalater och andra mjukgörare med skadliga eller misstänkt skadliga hälso- eller miljöeffekter i medicintekniska produkter och andra produkter av PVC inom hälso- och sjukvården, utredningen bör även redovisa förslag till åtgärder som är nödvändiga för att åstadkomma en avveckling alternativt en begränsning. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast till år 2001.

### *Konsekvenser*

Industrin arbetar nu med att inom flera produktområden bl.a. minska emissionerna från ftalaterna, främst DEHP. Den arbetar parallellt med att utveckla produkter i halogenfria, dvs PVC-fria och därmed ftalatfria, material, se avsnitt 6.4.11 Åtgärder för att minska miljöbelastningen från PVC - en sammanfattning.

Konsekvenser av avveckling alternativt begränsning av användningen av mjukgörare för medicinteknisk PVC-användning m.m. kommer att belysas i den särskilda utredningen.

Regeringens bedömning är att en avveckling av användningen av dagens mjukgörare och en övergång till hälso- och miljömässigt acceptabla mjukgörare kan ske utan stora kostnadsökningar för industrin och för användarna. Produkterna för utomhusbruk, som skall avvecklas till år 2001 utgör en liten del av den totala användningen av PVC och ftalater i Sverige. Den enda svenska tillverkaren av DEHP exporterar merparten av sin produktion. Bra alternativ finns för flertalet användningsområden. Det finns t.ex. halogenfria golv, kabel och vissa andra elektriska komponenter ute på marknaden. En övergång till sådana produkter, samt deras kostnader, styrs i hög grad av efterfrågan på dem.

#### **6.4.10 Organiska tennföreningar som tillsats i PVC**

##### **Regeringens bedömning:**

- Användningen av tennstabilisatorer i PVC bör begränsas på frivillig väg av tillverkare och importörer av plastprodukter.
- Användningen av de mest miljöskadliga tennstabilisatorerna bör avvecklas snabbt. Regeringen avser att uppdra åt Kemikalieinspektionen att senast till år 2000 föreslå avvecklingsplaner för de mest miljöskadliga tennstabilisatorerna i PVC. Regeringen kommer därefter att ta ställning till behov av ytterligare åtgärder, som kan innefatta förbud, om en avveckling på frivillig väg inte kommer till stånd.

**Kemikalieinspektionens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Kemikalieinspektionen, Additiv i PVC - Märkning av PVC, rapport 4/97).

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser tillstyrker förslaget om begränsning av användningen av tennstabilisatorer i PVC-plast. *Kungliga Tekniska Högskolan* och *Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)*



tillstyrker också förslaget men anser att en relevant risk/faroförskjutning måste föregå ett beslut om vilka tennstabilisatorer som måste fasas ut p.g.a. miljöfarlighet. *Kommunförbundet* pekar bl.a. på att organiska tennföreningar kan spåras i slam från avloppsverken. Målet är att slammet skall ha en sådan kvalitet att det kan accepteras som jordförbättringsmedel. Förbundet tillstyrker bl.a. därför förslaget om begränsningsåtgärder.

**Kretsloppsdelegationens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Kretsloppsdelegationen, PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan, SOU 1994:104).

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser tillstyrker delegationens förslag till avveckling av de mest miljöskadliga organiska tennstabilisatorerna. *Industriförbundet* anser att riskvärdering och reglering av kemiska ämnen som ingår i PVC bör genomföras i internationellt samarbete.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Förekomst*

Det största användningsområdet för vissa organiska tennföreningar är som ljus- eller värmestabilisatorer i PVC-plast. Plasten används i mjuka och styva folier för bl.a. förpackningsändamål, bl.a. i genomskinliga medicinförpackningar av PVC, s.k. blisterförpackningar, men också i stora kvantiteter till belagd plåt och belagd väv. Det finns alternativ till tennstabilisatorer, t.ex. kalcium-zink i vissa användningsområden. För styv genomskinlig PVC-folie finns än så länge inget alternativ till tennföreningar.

Flera tennorganiska föreningar är godkända som tillsats i livsmedels- och läkemedelsförpackningar i USA, Tyskland och Japan. Andra typer används som bekämpningsmedel, bl.a. i skeppsbottenfärger. Den svenska användningen av sådana bekämpningsmedel i den marina miljön har nu starkt begränsats.

År 1987 användes ca 150 ton organiska tennföreningar som stabilisator i PVC. Användningen har ökat och beräknas nu uppgå till 285 ton (Kemikalieinspektionens rapport 6/96).

Organiska tennföreningar förekommer i miljön, vilket kan bero på läckage från plast där de används som stabilisatorer. En betydande andel av de emissioner som sker från plastprodukter återfinns i slam från avloppsreningsverk.

### *Effekter*

Den akuta giftigheten varierar för de organiska tennföreningarna. Det finns få data om miljö- och hälsorisker av tennorganiska föreningar av den typ som används som stabilisator i PVC-plast.

Industrin bedriver på internationell nivå ett arbete med att ta fram uppgifter om exponeringen i miljön av organiska tennföreningar i PVC-plast. Den svenska PVC-branschen beräknar att resultatet av detta arbete föreligger till sommaren 1998, varpå en rapport kan lämnas till Kemikalieinspektionen.

Genom 1991 års miljöpolitiska beslut lade riksdagen fast målet om en snabb avveckling av de skadligaste ämnena inom gruppen tennorganiska föreningar. Dessutom har riksdagen givit regeringen till känna att avvecklingen av tennstabilisatorer i PVC bör fullföljas snarast (bet. 1995/96:JoU8, rskr. 1995/96:40).

Regeringen gör den bedömningen att användningen av organiska tennföreningar som stabilisatorer i PVC-plast i första hand skall begränsas genom frivilliga åtgärder av tillverkare och importörer. De mest miljöskadliga tennstabilisatorerna måste avvecklas snabbt.

Tillverkare och importörer bör snarast börja ersätta tennstabiliserade PVC-förpackningar med andra material.

Regeringen avser att ge Kemikalieinspektionen i uppdrag att, efter samråd med andra berörda myndigheter och med tillverkare och importörer, föreslå avvecklingsplaner för de mest miljöskadliga tennstabilisatorerna i PVC. Sådana avvecklingsplaner bör föreligga senast år 2000. I rapporten skall de samhällsekonomiska konsekvenserna av en avveckling belysas. I uppdraget kommer också att ingå att redovisa hur tillverkares och importörers avvecklingsarbete fortskrider. Regeringen kommer därefter, om en avveckling inte kommer till stånd på frivillig väg, att överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder.

#### *Konsekvenser*

Regeringen bedömer att användningen av organiska tennföreningar som tillsats i PVC kan begränsas utan nämnvärda negativa konsekvenser för samhällsekonomin. Det finns såväl alternativa stabilisatorer som alternativa material att tillgå.

#### **6.4.11 Åtgärder för att minska miljöbelastningen från PVC - en sammanfattning**

Användningen av PVC har varit föremål för omfattande miljöutredningar under de senaste åren. PVC är den typ av plast, vars miljöbelastning är mest undersökt och utredd. Riksdagen har i den miljöpolitiska propositionen år 1991 behandlat flera frågor som berör PVC, bl.a. avveckling av användning av plastadditiv samt avveckling av kvicksilveranvändning.

Sverige har anslutit sig till Oslo- och Pariskonventionen, (OSPAR), beslut att kloralkalitillverkningen enligt amalgammetoden skall vara avvecklad till år 2010 (se avsnitt 6.4.4 Kvicksilver). Av detta följer att kvicksilveranvändningen vid framställning av klor för bl.a. produktion av PVC-råvara skall vara avvecklad vid denna tidpunkt.

Regeringen har haft överläggningar med olika branschorganisationer på PVC-området. Den svenske tillverkaren av PVC-polymer har informerat regeringen om att företaget avser att före år 2010 gå över till en kvicksilverfri process för framställning av klor. Vidare har regeringen erfarit att den svenska PVC-industrin avser att till år 2005 förbättra processen vid tillverkning av PVC-råvara i avsikt att eliminera utsläpp av svårnedbrytbara klororganiska ämnen.

Användningen av bly som stabilisator och färgpigment är under avveckling på frivillig väg. Det samma gäller användningen av klorparaffiner i vissa PVC-produkter. Regeringen har informerats om att industrin arbetar med att utveckla en ny typ av stabilisator utan tungmetaller.

Användningen av ftalater i PVC är omfattande. Regeringen har av PVC-industrin informerats om att den bl.a. övergår till att använda mjukgörare som av industrin bedöms ha mindre benägenhet än DEHP att läcka från PVC-materialet. Industrin arbetar också med att utveckla PVC-material som har mindre behov av mjukgörartillsatser.

Tillverkare och importörer av elektriska material som strömbrytare, elkablar och elledningar arbetar för att utveckla material som inte innehåller farliga tillsatser till PVC eller som består av halogenfria, dvs. PVC-fria, material. Sådana material finns nu på marknaden. De halogenfria materialen innehåller som regel inte mjukgörare. De är relativt nyutvecklade men tar allt större marknadsandelar trots att produkterna kan vara dyrare än motsvarande produkter av PVC. Utvecklingen av PVC-fria material styrs av marknads eftersfrågan.

Materialalternativen är enligt industrin funktions- och hållbarhetsmässigt likvärdiga och kan dessutom i vissa applikationer vara att föredra från brandsynpunkt. PVC-material är i sig inte brandbenägna, men PVC kan vid brand utveckla aggresiva och skadliga saltsyragaser. Detta gör att PVC-fria material alltmer eftersfrågas, t.ex. vid elinstallationer i industri-lokaler med känslig elektronisk och annan utrustning.

När det gäller PVC-artiklar för småbarn (se avsnitt 6.4.9 Ftalater och andra mjukgörare i PVC m. m.), som t.ex. leksaker, är situationen anorlunda. De europeiska leksakstillverkarna avser inte att för närvarande ta initiativ till att dra in vissa mjukgjorda PVC-produkter från marknaden i avvaktan på EU:s och myndigheternas vidare undersökningar och åtgärder beträffande mjukgörare. Branschen är emellertid inställd på att prioritera ett standardiseringsarbete med avseende på mjukgörare i småbarnsartiklar av PVC.

Inom hälso- och sjukvården är PVC-användningen en liten del i den stora omsättningen av varor. Det finns ett särskilt EU-direktiv på det medicintekniska området (93/385/EEG) som innebär att produkter som är CE-märkta skall kunna cirkulera fritt inom EES-området. En CE-märkning förutsätter att kraven i direktiven är uppfyllda. Om kraven i relevanta standarder är uppfyllda antas att kraven i direktivet är uppfyllda. Arbete pågår med att byta ut vissa apparathöljen av PVC i sjukvårdsutrustning till andra material. På kabelsidan är det emellertid svårt att ersätta PVC p.g.a. brandskydds krav. Det finns alternativa material till blodpåsar av mjukgjord PVC, men med vissa tekniska brister.

Ett utvecklingsarbete pågår för att bl.a. minska utsläpp av mjukgörare från PVC-material inom byggsektorn, främst de två stora produktområdena golv- och väggmaterial samt belagd plåt. På marknaden finns nu också en ny slags golvmatta av plast som är PVC-fri. Materialet utgörs av polyolefinplast. För belagd plåt har branschen t.ex. som mål att där så är möjligt använda mjukgörare av icke ftalattyp, t.ex. polymera mjukgörare. För väggmattor har DEHP i viss utsträckning ersatts med andra mjukgörare.

Inom bilindustrin pågår ett arbete med att identifiera riskämnen och, i den mån riskerna motiverar det, gradvis avveckla användningen av PVC. Amerikansk bilindustri genomför för närvarande en detaljerad studie av användningen av PVC i bilar. Studien fokuseras på användning och slutligt omhändertagande av PVC-innehållande material och på effekterna för hälsa och miljö. Industrin arbetar också med att identifiera möjliga alternativ till PVC.

Användningen av organiska tennföreningar som stabilisatorer i PVC (avsnitt 6.4.10 Organiska tennföreningar som tillsatts i PVC) har ökat sedan år 1987. På internationell nivå pågår ett arbete med att ta fram miljödata avseende exponeringen i miljön av organiska tennföreningar i PVC-plast. Avsikten är att det skall finnas ett resultat från detta arbete år 1998.

Riksdagen har tagit ställning för ett förbud mot deponering av organiskt avfall fr.o.m år 2005. Detta inbegriper PVC och andra plaster (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55). Avsikten är att styra mot bl.a. ett större materialutnyttjande. Vissa, framför allt äldre, PVC-material som t.ex. innehåller kadmium, bör tas ur kretsloppet och tas om hand på ett annat miljösäkert sätt, t.ex. i en specialdeponi för miljöfarligt avfall. Det kan därför behövas undantag från deponiförbudet.

Regeringen har informerats om att industrin, såväl nationellt som internationellt, aktivt verkar för att alla plaster ska märkas. Märkning av plaster är viktig för att en återanvändning och återvinning skall vara möjlig. Som exempel kan nämnas att ett kabeltillverkande företag i Sverige nu präglar in uppgifter om ingående material i kabeln. Detta kommer att underlätta identifieringen av uttjänt material vid återvinningen, t.ex. när det gäller markförlagd kabel men också i övriga sammanhang. Industrin arbetar också med fortsatt uppbyggnad av materialåtervinning av PVC. Detta innefattar ökad användning av återvunnet PVC-material i nyproduktion eller återvinning av saltsyra och monomer.

Sverige är en liten marknad internationellt sett. Det kan därför vara svårt att införa svenska särkrav riktade mot produkter som i dag tillverkas av PVC. Samtidigt kan det konstateras att svensk industri visat att det på frivillig väg är möjligt att, utan några nämnvärda kostnadsfördyringar, i vissa produktgrupper ersätta farliga tillsatser i PVC och i andra produktgrupper byta ut PVC mot andra material.

Det är viktigt att tillverkare och importörer fortsätter att verka för att minska miljöbelastningen från PVC, utveckla bättre PVC och ersätta PVC med andra material där användningen av PVC-material misstänks skada miljön och människors hälsa. Regeringen avser att noga följa detta arbete och är beredd att vidta erforderliga ytterligare åtgärder, t.ex. förbud, om en minskad miljöbelastning från PVC inte kommer till stånd på frivillig väg i enlighet med angivna mål och aviserade åtgärder.

**Regeringens bedömning:** Arbetet med att minska riskerna för miljö och hälsa vid användning av bekämpningsmedel bör fortsätta. Sverige bör ge arbetet med att pröva och godkänna bekämpningsmedel på EU-nivå hög prioritet och hävda den höga skyddsnivå som växtskyddsdirektivet och biociddirektivet ger uttryck för.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige har under drygt tio år bedrivit ett framgångsrikt arbete med att minska riskerna för miljö och hälsa vid användning av bekämpningsmedel. Arbetet har i huvudsak följt två linjer. Dels har de farligaste ämnena dragits bort från marknaden genom det godkännandesystem som Kemikalieinspektionen tillämpat enligt förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel. Dels har den totala användningen av bekämpningsmedel minskat. Inom jordbruket har förbrukningen av bekämpningsmedel minskat med ca två tredjedelar. Regeringen anser att detta arbete bör fortsätta. Bland annat har regeringen, i propositionen 1997/98:2, Hållbart fiske och jordbruk, föreslagit åtgärder för att åstadkomma en fortsatt minskning av riskerna vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Riksdagen har godkänt förslaget (1997/98:JoU9, rskr.116).

I och med Sveriges inträde i EU har arbetet med att pröva och godkänna bekämpningsmedel länkats samman med de godkännandesystem som har införts eller är på väg att införas inom EU. Inom ramen för det existerande direktivet om växtskyddsmedel (91/414 EEG), som avser bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen, finns ett program för utvärdering av alla verksamma ämnen som i dag används i medlen. Sverige svarar för utvärderingen av fyra verksamma ämnen i en första omgång. Avsikten är att de ämnen som motsvarar kraven skall föras upp på en lista över tillåtna ämnen som får ingå i växtskyddsmedel. Därefter skall en prövning ske på nationell nivå av de enskilda produkterna. Godkända växtskyddsmedel skall i princip kunna marknadsföras inom hela unionen, men direktivet innehåller även en möjlighet att beakta specifika nationella miljö- och naturförhållanden vid den nationella produktprövningen. Beslut för de första verksamma ämnena har tagits under hösten 1998.

Arbetet med att minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel får dock inte begränsas till prövningssystemet. Åtgärder måste t.ex. också vidtas för att minska den totala användningen, utveckla andra metoder och öka kunskapsnivån hos användarna. Det är angeläget att EU utvecklar ett samlat program för att minska riskerna vid användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen,.

Vidare har EU nyligen beslutat om ett direktiv om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (98/8/EG). Biocider är bekämpningsmedel som används till annat än växtskydd, t.ex. rättgifter och träskyddsmedel. Direktivet ger på motsvarande sätt som växtskyddsdirektivet gemensamma regler för prövning och tillstånd för att introducera biocider på marknaden. I direktivet ingår bl.a. att substitutionsprincipen skall tillämpas vid prövningen av verksamma ämnen som ingår i biocider, så att mindre farliga alternativ skall användas när sådana finns tillgängliga.

De system för tillståndsprovning som nu tar form och börjar tillämpas gör det möjligt att etablera en hög skyddsnivå inom hela EU-området. Det är därför angeläget att Sverige ger godkännandearbetet på EU-nivå hög prioritet och med kraft hävdar de krav på skydd för hälsa och miljö som växtskydds- och biociddirektiven ger uttryck för.

På svenskt initiativ bildades för några år sedan ett särskilt forum inom OECD för bekämpningsmedel, formellt underställt kemikaliegruppen. Inom OECD:s bekämpningsmedelsforum har Sverige drivit riskbegränsningsfrågorna. Delar av ett arbetsprogram för riskbegränsning av bekämpningsmedel har antagits av OECD:s kemikaliegrupp. Det finns ett stort intresse från flera länder, bl.a. Danmark, Nederländerna och USA att tillsammans med Sverige utveckla programmet ytterligare.

#### 6.4.13 Ämnen med tillfälliga svenska särbestämmelser

**Regeringens bedömning:** Den svenska skyddsnivån för kadmium, arsenik, tennorganiska båtbottnfärger samt PCP bör behållas, liksom de svenska reglerna för kvicksilverinnehåll i batterier.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige fick, i likhet med Finland och Österrike, i samband med inträdet i EU rätten att till utgången av år 1998 tillämpa sina strängare regler på vissa delar av kemikalieområdet. En del av de svenska undantagen rör det s.k. begränsningsdirektivet (76/769/EEG) om saluförande och användning av farliga ämnen och preparat. Sverige har i dag strängare regler än direktivet för användning av trävaror som är tryckimpregnerade med arsenikinnehållande träskyddsmedel. Vidare går förbudet mot användning av båtbottnfärger som innehåller tennorganiska föreningar längre i Sverige än i EU. Det är sedan 1978 inte tillåtet att använda pentaklorfenol, (PCP) i Sverige. Enligt EU-lagstiftningen är sådan användning tillåten i vissa fall. Sverige har också i det närmaste totalförbud mot användning av kadmium som tillsats i plast och för ytbehandling. EG-lagstiftningen är inte lika långtgående ifråga om användningen av kadmium i plast.

Vidare har Sverige gränsvärde för kadmium i handelsgödsel vilket helt saknas inom EU (direktiv 76/116/EEG). Sverige och Österrike fick dessutom rätt att under övergångsperioden behålla sitt lägre gränsvärde för kvicksilverhalten i vissa alkaliska batterier (direktiv 91/157/EEG).

Enligt anslutningsfördraget förband sig EU att under övergångstiden gå igenom och revidera de med undantagen sammanhörande rättsakterna. Detta arbete pågår för närvarande intensivt och Sverige arbetar för att EU:s regler ska anpassas till den svenska säkerhetsnivån. Översynen är ännu inte slutförd och beslut kan inte väntas förrän vid slutet av år 1998. De ändringar i det begränsningsdirektivet som behöver revideras med hänsyn till de strängare svenska reglerna för (PCP) pentaklorfenol, arsenik, kadmium och tennorganiska föreningar beslutas av kommissionen efter hörande av medlemsländerna i en s.k. verkställighetskommitté. Samma förfarande tillämpas för den skärpning i fråga om kvicksilverhalten i batterier i batteridirektivet som kommissionen bereder under våren 1998.

EG-kommissionen har den 12 februari 1998 till rådet och EU-parlamentet överlämnat ett direktivförslag (KOM (98) 44 slutlig) som innebär att Sverige, liksom Finland och Österrike, under ytterligare tre år till och med utgången av år 2001, får rätt att behålla gällande gränsvärden för kadmium i handelsgödsel. Bakgrunden till detta förslag är att det ännu inte finns tillräckligt underlag för att bedöma behovet av ett gränsvärde för hela EU. Däremot bedöms de tre nya medlemsländerna ha behov av fortsatt begränsa förekomsten av kadmium i handelsgödsel.

#### **6.4.14 Klimatpåverkande ämnen**

Utsläpp av ämnen till luften kan förändra atmosfärens sammansättning och därmed dess fysikaliska egenskaper. Särskilt uppmärksammade i dag är ämnen som kan påverka klimatet eller bryta ner ozonskiktet. Bland de klimatpåverkande gaserna kan nämnas koldioxid, metan och dikväveoxid. Ämnen som uppmärksammas för att de skadar ozonskiktet är främst fluorkarboner som t.ex CFC- och HCFC-föreningar. Gemensamt för fluorkarbonerna är att de är antropogena och karakteriseras som mycket stabila och långlivade. Gaser som bryter ner ozonskiktet är ofta också växthusgaser.

Naturvårdsverket har i oktober 1996 till regeringen givit förslag om reglering av HFC, FC och SF<sub>6</sub>. Miljödepartementet har under våren 1997 inhämtat synpunkter från ett trettiotal remissinstanser. Miljödepartementet har i sammanhanget valt att också invänta utgången av klimatförhandlingarna i Kyoto i december 1997 innan ett slutligt ställningstagande till reglering av dessa ämnen görs.

Vid klimatkonventionens tredje partsmöte i december 1997 i Kyoto enades parterna om att protokollets reduktioner inledningsvis skall omfatta koldioxid, dikväveoxid, metan och halogenerade fluorkarboner som HFC- och FC-föreningar samt svavelhexafluorid. Uppgårelsen innebär att EU skall minska sina sammanvägda utsläpp med 8 %. EU hade förut i förhandlingsprocessen föreslagit en minskning med 15 % för koldioxid, metan och dikväveoxid till år 2010. EU:s reduktionsåtagande enligt protokollet på 8 % för de ingående gaserna motsvarar ungefär en reduktion på 11 % för de tre gaser som ingick i EU:s utgångsbud.

EU har tidigare deklarerat sin avsikt att uppfylla åtaganden gentemot det kommande protokollet gemensamt i en s.k. utsläppsbubbla. I förhandlingarna fick EU gehör för denna möjlighet, i protokollet finns en artikel som reglerar sådana samarbetsformer. Hur arbetet med att fördela åtagandena inom EU kommer att fortsätta behandlas vidare i avsnitt 4.2.15 Begränsad klimatpåverkan och avsnitt 7.3 Klimat.

## 7 Åtgärdsstrategier på vissa områden

### 7.1 Vissa åtgärder på transportområdet

#### 7.1.1 Sektorsmål för transporter och behov av åtgärder

**Regeringens bedömning:** Det bör ankomma på transportsektorn att utveckla ett långsiktigt hållbart transportsystem. Ansvariga trafikverk bör ges i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket utveckla sektorsmål för transporterna och samordna arbetet med att ta fram en strategi med förslag till åtgärder så att sektorsmålen kan uppnås.

Dagens system med miljörelaterade avgifter för luftfarten bör utvecklas vidare av Luftfartsverket, bl.a. beträffande buller.

**Skälen för regeringens bedömning:** Transporter är av grundläggande betydelse för det moderna samhällets funktion och utveckling. Trafiken är samtidigt en av de främsta orsakerna till många av dagens miljöproblem. Regeringen har nyligen i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) redovisat sin samlade syn på den framtida transportpolitiken. I de följande avsnitten behandlar regeringen några övergripande frågor om kompletterande åtgärder på transportområdet samt redovisar sin syn på utvecklingen när det gäller krav på fordonsbränslen och utsläppskrav för fordon.

#### *De nationella miljö kvalitetsmålen*

Transporter orsakar betydande och olikartade miljöeffekter. Förutsättningarna för att minska dessa effekter påverkar i hög grad möjligheterna att uppnå så gott som samtliga nationella miljö kvalitetsmål som föreslås i kapitel 4. De luftföroreningar som uppstår genom förbränning av drivmedel vid transporter påverkar på lokal nivå människans hälsa. Regionalt bidrar utsläppen till övergödning och försurning och globalt påverkas klimatet och ozonskiktet. Utsläppen hotar skogens produktionsförmåga och känslig fjällmiljö liksom djur och växter i hav, sjöar och vattendrag.

Trafikanläggningar tar stora markarealer i anspråk, skapar barriärer och minskar natur- och kulturlandskapets värden. I tätorterna påverkas livsmiljön avsevärt av biltrafiken och de miljöproblem den för med sig. Biltrafiken är i tätorterna den största källan till luftföroreningar och bullerstörningar. Transportsektorns resursanvändning för infrastruktur, fordon och bränslen är betydande. Gifter kan skada miljön vid hantering av drivmedel och andra ämnen som behövs för användningen av fordonen och vid transporter av farligt gods.

#### *Sektorsmål*

Regeringen uttalar i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) att ett av målen för trafikpolitiken är god miljö. Detta sektorsmål formuleras på följande sätt: ”Transportsystemets utformning och



funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljön skyddas från skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas”. Detta krav på god hushållning innefattar en effektivare användning av och en hållbar försörjning med energi och andra naturresurser.

I den transportpolitiska propositionen anges ett antal etappmål för transportsektorn, vilka avser buller samt utsläpp av koldioxid, kväveoxider, svavel och flyktiga organiska ämnen (VOC). I kapitel 4 redovisar regeringen dessa etappmål under respektive miljö kvalitetsmål.

Det bör i det fortsatta arbetet utvecklas sektorsmål som avser transporternas påverkan på bebyggelsemiljön, natur- och kulturlandskapen, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser. Regeringen anser att bl.a. följande principer bör vara vägledande för detta arbete:

- Viktiga ekologiska samband i grönområden bör inte brytas och den biologiska mångfalden inte minska vid byggande av trafikanläggningar.
- Natur- och kulturlandskapets värden bör inte skadas allvarligt av nya trafikanläggningar.
- Utsläpp av förorenande ämnen till yt- och grundvattnet från transporter bör minimeras.

#### *Fortsatt arbete*

Det är angeläget att miljöhänsyn integreras på ett kostnadseffektivt sätt i all verksamhet inom varje trafikslag. Trafikverken har enligt sina instruktioner ett särskilt miljöansvar. Regeringen avser att uppdra åt trafikverken att vidareutveckla sektorsmålen för transporterna i samverkan med Naturvårdsverket och sektorns övriga berörda, särskilt kommuner och länsstyrelser. De skall också samordna arbetet med att ta fram en strategi för åtgärder för att uppnå sektorsmålen. Naturvårdsverket har till uppgift att vara pådrivande när det gäller miljöanpassning av transportsystemet. Boverket och Riksantikvarieämbetet skall i enlighet med vad som anges i deras regleringsbrev medverka i arbetet för ett långsiktigt hållbart transportsystem. För Boverket avser denna medverkan särskilt samordningen mellan fysisk planering och den långsiktiga investeringsplaneringen för transporter.

Regeringen har i den transportpolitiska propositionen aviserat att en särskild godstransportdelegation skall tillsättas. Delegationen skall följa utvecklingen på godstransportområdet inom samtliga transportslag och lämna förslag till regeringen. Behovet att skapa ett säkert och ekologiskt hållbart transportsystem är en viktig utgångspunkt för delegationens arbete.

#### *Åtgärder beträffande sjöfart och luftfart*

Sjöfarten står för en betydande del av transportsektorns utsläpp av svavel och kväveoxider. Dessa utsläpp måste minska om såväl de nationella miljö kvalitetsmålen som transportsektorns delmål skall kunna uppfyllas och ett långsiktigt hållbart transportsystem förverkligas. Regeringen an-

ser att det är viktigt att Sverige såväl nationellt som internationellt driver dessa frågor med hög prioritet. Den miljödifferiering av sjöfartsavgifterna som införts från den 1 januari 1998, är ett steg i rätt riktning. Systemet med miljöstyrande avgifter kan dock behöva vidareutvecklas för att sjöfarten skall kunna inta den betydelsefulla roll som den har möjlighet att fylla i ett långsiktigt hållbart transportsystem. Regeringen har därför i den transportpolitiska propositionen aviserat ett uppdrag till Sjöfartsverket att utvärdera det nu införda systemet. Om så bedöms lämpligt bör Sjöfartsverket även lämna förslag till hur det nuvarande systemet kan vidareutvecklas. Även inom EU har visats intresse för miljödifferierade sjöfartsavgifter som ett medel att på ett konkurrensneutralt sätt minska sjöfartens miljöpåverkan.

I dag transporteras stora mängder gods genom känsliga havs-, kust- och skärgårdsområden med stora natur-, kultur- och rekreationsvärden. Transporterna sker ofta med stora fartyg vilka kan ge upphov till kraftig vågbildning och bottenströmning, fenomen som påverkar bottnar och strandzoner vid farlederna negativt. En större olycka i något av dessa områden skulle kunna medföra att stora värden förstörs för lång tid. Regeringen har i den transportpolitiska propositionen aviserat en godstransportdelegation. Det är enligt regeringens mening angeläget att i högre grad än hittills ta ett samlat grepp på utvecklingen av dels infrastrukturen, dels de nationella och internationella spelreglerna. Eftersom godsflödena i stor utsträckning ingår som länkar i produktionskedjor ställs högre krav på överblick och sammanhang för godstransportsystemet. Staten har hittills inte haft den överblicken och regeringen föreslår därför att förutsättningar för en sådan skapas genom inrättandet av en godstransportdelegation.

Godstransportdelegationen avses formellt få status som kommitté inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde. Delegationens huvudsakliga uppgifter kommer att vara att följa utvecklingen på godstransportområdet inom samtliga transportslag och lämna förslag till regeringen. Regeringen vill i detta sammanhang peka på att godstransporternas roll i arbetet med att åstadkomma ett säkert och ekologiskt hållbart transportsystem särskilt bör beaktas vid utformningen av strategin och av det statliga ansvaret för godstrafikutvecklingen

Luftfarten ger genom utsläpp till luft och genom buller upphov till oönskade miljöeffekter. Det är viktigt att dessa effekter så långt möjligt reduceras. Sverige skall nationellt och internationellt driva dessa frågor med hög prioritet.

Det system för miljödifferierade luftfartsavgifter som infördes av Luftfartsverket den 1 januari 1998 bör utvecklas vidare inom verkets projekt med buller- och avgasrelaterade luftfartsavgifter (BARLA). Projektet, som bedrivs på uppdrag av regeringen, bör bl.a. ta fram ytterligare underlag beträffande flygplanens bulleregenskaper för att ge underlag för en komplettering av landningsavgiften. Intäkterna från landningsavgiften utgör bl.a. en viktig finansieringskälla för de angelägna bullerisoleringsprogram som skall genomföras under infrastrukturplanperioden 1998–2007. De ekonomiska styrmedlen för luftfarten bör även utvecklas vidare beträffande koldioxid.

**Regeringens bedömning:** Kvaliteten på de konventionella fordonsbränslena måste förbättras. Därmed kan utsläppen minska och utvecklade fordonsteknik införas.

På sikt bör användningen av fossila bränslen minska och användningen av förnybara bränslen öka. Sverige bör verka för att bränsleeffektivare fordon införs i EU.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Behovet av bättre bränslen*

För att avgasutsläppen från vägtrafiken skall kunna minskas är det av avgörande betydelse att kvalitetskraven på bensin och dieselolja skärps. Med bättre bränslekvalitet skapas möjligheter att utnyttja renare och energieffektivare motorteknik. Sverige har genom tillämpningen av miljöklassystem för bränslen kommit längre än flertalet övriga länder på detta område. Senast har svensk oljeindustri åtagit sig att till år 2000 introducera en bensinkvalitet som bl.a. har en betydligt lägre svavelhalt än den som nu saluförs.

För att ny fordonsteknik skall kunna införas som både medger minskade avgasutsläpp och lägre bränsleförbrukning krävs tillräcklig tillgång på lågsvavligt bränsle i hela EU. Sverige bör därför inom ramen för EU-arbetet verka för att kvalitetskraven på bränslen skärps och att en bränsleeffektivare fordonsteknik införas.

Inom EU pågår arbetet med ett nytt direktiv om bränslekvalitet som tagits fram inom ramen för det s.k. Auto/Oil-programmet. Förslaget (KOM(96)248 slutlig) innehåller gränsvärden för bl.a. svavel i bensin och diesel som skall gälla från år 2000 och förbud mot användning av blyad bensin. Vidare innehåller förslaget riktlinjer för arbetet med kommande kravspecifikationer för år 2005, både för konventionella och alternativa bränslen.

Sverige har i förhandlingarna om direktivet aktivt verkat för att strängare gränsvärden uppnås för år 2000, särskilt för svavel, och för att gränsvärden för år 2005 skall anges i direktivet. Rådet beslutade i sin gemensamma ståndpunkt att avvika från kommissionens förslag genom att sänka gränsvärdet för svavel i bensin och införa indikativa gränsvärden för svavel om 50 ppm i både bensin och dieselolja för år 2005. Förhandlingarna är ännu inte avslutade och en förestående förlikning mellan rådet och parlamentet kommer att avgöra direktivets slutliga innehåll.

Kommissionens arbete med ett andra steg i Auto/Oil-programmet beräknas vara avslutat i juni 1999, då nya förslag till krav för år 2005 skall lämnas till rådet och parlamentet.

Regeringen avser att fortsätta arbeta aktivt inom EU för att striktare gränsvärden för både bensin och diesel uppnås till år 2005, så att ny fordonsteknik kan införas. Regeringen kommer också att verka för en långsiktig strategi för införande av alternativa bränslen och för att specifikationer för sådana bränslen utarbetas.

EU:s krav för konventionella fordonsbränslen som avses gälla från den 1 januari år 2000 kommer att integreras i det svenska miljöklasssystemet. Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat resultatet av förhandlingar med oljeindustrin om en allmän introduktion i Sverige av en bättre bensinkvalitet (dnr M96/4097/7 och M98/56/7). Under perioden 1998–2000 införs en bensin som innehåller en lägre bensenhalt än nuvarande miljöklass 2 bensin och ett reglerat värde för olefiner. Från år 2000 förbättras kvaliteten genom ytterligare sänkningar av olefinhalten samt halvering av svavelhalten till 50 ppm. Auto/Oil-kraven för bensin år 2000 införs vidare genom en anpassning av aromhalten och en ytterligare sänkning av bensenhalten. I samband med genomförandet i Sverige av EU:s nya bränslekrav bör bl.a. en översyn av alkylatbensinens inplacering i miljöklasssystemet göras.

Sverige har goda erfarenheter av att successivt införa bättre bränslen genom att tillämpa skattedifferentieringar mellan de olika bränslekvaliteterna. Ett sådant system kräver för närvarande att ett undantag från EU:s punktskatteregler beslutas i varje särskilt fall. Större flexibilitet avseende skattedifferentiering inom EU av fordonsbränslen över gällande miniminivåer kommer att gälla om enighet kan nås om kommissionens förslag till ett nytt direktiv om energibesättning (KOM(97)30 slutlig). Förslaget behandlas för närvarande i rådet.

Trafikens bidrag till luftföroeningarna skall enligt regeringens mening vara försumbar på 25–30 års sikt. För att nå dit krävs ett fortsatt långsiktigt arbete i EU. Nya förslag till åtgärder måste tas fram för år 2010 och därefter. Sverige skall verka för att detta synsätt tillämpas inom EU.

### *Bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp*

I arbetet med att nedbringa utsläppen av koldioxid från trafiken är en minskning av bränsleförbrukningen genom ökad energieffektivisering den enskilt viktigaste tekniska åtgärden. Även en övergång till bränslen av förnybart ursprung kan bidra till att minska koldioxidutsläppen. Sedan början av 1980-talet har det skett en kontinuerlig utveckling av bilmotorernas energieffektivitet samtidigt som ökad motorstyrka och säkerhet delvis har motverkat en minskning av bränsleförbrukningen. Sammantaget kan dock en viss minskning av bränsleförbrukningen och därmed koldioxidutsläppen per körsträcka noteras. Samtidigt har transportsektorns användning av fossila bränslen ökat under 1970- och 1980-talen. Ökningen har bl.a. sin förklaring i det ökade transportarbetet. Det är angeläget att bränsleförbrukningen minskas både genom ökad bränsleeffektivitet och andra åtgärder för att effektivisera det samlade trafikarbetet.

När det gäller åtgärder för att genom energieffektivisering minska koldioxidutsläppen från nya personbilar, enades EU:s miljöministrar år 1996 om ett mål för en minskad bränsleförbrukning i nya bilar om i genomsnitt 0,5 l/mil för bensindrivna bilar och 0,45 l/mil för dieseldrivna bilar. För att detta mål skall kunna uppnås föreslogs flera åtgärder, bl.a. ett åtagande från bilindustrin, konsumentinformation samt åtgärder på skatteområdet. Kommissionen fick bl.a. i uppdrag att förhandla med den europeiska bilindustrin om ett åtagande beträffande bränsleeffektivare fordon. Dessa förhandlingar pågår för närvarande. Sverige bör verka för att samtliga

### 7.1.3 Strategi för alternativa drivmedel i Sverige

**Regeringens bedömning:** En fortsatt introduktion av biobränslen för fordonsdrift är angelägen men bör ske i den takt som det är möjligt och lämpligt. Användning av biogas och etanol, såväl i ren form som för inblandning i bensin eller dieselolja samt rapsmetylester för inblandning i dieselolja bör härvid stödjas.

Skattenedsättning för pilotprojekt bör fortsättningsvis ges för vissa alternativa drivmedel främst enligt de riktlinjer som angetts i 1998 års budgetproposition.

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna ett förslag till ett samverkansprojekt som skall bidra till att främja en kostnadseffektiv utveckling av produktion, distribution och användning av biogas för fordonsdrift.

**Alternativbränsleutredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Regeringen väljer dock att inte ta ställning till förslaget om ett miljöklassningssystem för alternativa drivmedel. (Alternativbränsleutredningen, Betänkandet Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel, SOU 1996:184).

**Remissinstanserna:** Av remissvaren framgår att utredningen betraktas som ett värdefullt underlag och en samlad kunskap om alternativa drivmedel. Några instanser, t.ex. *Bilindustriföreningen*, anser dock att underlaget måste kompletteras innan det kan utgöra grund för en slutlig miljöklassning av alternativa drivmedel. Enligt flertalet remissyttranden är den tills vidare viktigaste åtgärden en från statsmakterna uttalad långsiktig strategi för alternativa drivmedel. Remissinstanserna stödjer utredningens förslag om fortsatt forskning och utveckling samt instämmer i vad utredningen anför om behov av skatteincitament under en övergångstid.

**Skälen för regeringens bedömning:** Transporterna har en stor andel av utsläppen av främst koldioxid, svavel- och kväveoxid, kolväten samt partiklar men även andra miljö- och hälsopåverkande ämnen. För att uppnå regeringens miljö kvalitetsmål krävs att utsläppen minskar påtagligt. Ersättning av dieselolja och bensin med biobaserade drivmedel i fordon kan, förutom minskade koldioxidutsläpp, även bidra till minskade utsläpp i övrigt.

Regeringen har i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) angett att en introduktion av biobaserade drivmedel genom en låginblandning kan vara ett lämpligt sätt att bidra till ett långsiktigt hållbart transportsystem och att regeringen i princip ställer sig positiv till en låginblandning av alkohol och etrar i bensin. Regeringen bedömer dock i propositionen att en alltför snabb introduktion av biodrivmedel medför orimligt stora samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader.

Riksdagen godkände år 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272) inom ramen för ett flerårigt program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem en förstärkning av anslagen till forskning, teknisk utveckling och demonstration. Detta gjordes bl.a. som ett led i minskningen av trafikens miljöpåverkande utsläpp. Under en sjuårsperiod skall 210 miljoner kronor disponeras för forsknings- och utvecklingsinsatser som bidrag till att sänka produktionskostnaderna för etanol baserad på cellulosahaltiga råvaror.

Regeringen har i den transportpolitiska propositionen föreslagit att Kommunikationsforskningsberedningens (KFB) ramanslag fr.o.m. budgetåret 1999 bör tillföras 20 miljoner kronor för systemdemonstrationer av miljöanpassade transporter samt för forskning rörande förutsättningarna att ställa om transporter och kommunikationer till en bättre hushållning med energi- och miljöresurser.

### *Dagens alternativa drivmedel*

I Alternativbränsleutredningens betänkande redovisas egenskaper hos samt för- och nackdelar vad avser såväl produktion som användning/förbränning av metanol (fossilbaserad och biobaserad), etanol (fossilbaserad och biobaserad), rapsmetylester (RME), biogas, naturgas och motorgas (gasol).

Dimetyleter (DME) redovisas i betänkandet översiktligt. Såväl DME som syntetisk diesel och syntetisk bensin kan utvinnas ur olika typer av biomassa. DME ger med stor sannolikhet mycket låga utsläpp men kräver då det är ett gasformigt drivmedel anpassning av fordonen och distributionsnätet. Syntetisk bensin och dieselolja kräver ingen anpassning och torde ge låga avgasutsläpp.

### *Prioritering och finansiering*

Vid planeringen av transportsektorns långsiktiga energiförsörjning måste inriktningen vara att skapa ett hållbart transportsystem. Utvecklingen av ett hållbart transportsystem förutsätter att de alternativa drivmedel som utvecklas har bra egenskaper vad gäller bl.a. försörjningstrygghet, kostnader samt påverkan på klimat, miljö och hälsa. Emissionerna från förbränningen av drivmedlet skall inte ge större global, regional och lokal påverkan på klimat, miljö och hälsa än vad de bästa kvaliteterna av dieselolja och bensin gör, sett i ett livscykelperspektiv. Helst bör påverkan vara lägre. Drivmedlet bör vidare vara så ofarligt som möjligt att hantera och inte orsaka långvariga miljöskador vid olyckor och spill. Inte heller bör produktionen av råvara för drivmedlet eller drivmedlet i sig ge upphov till oacceptabel påverkan på hälsa och miljö, exempelvis övergödning. Enligt regeringens bedömning uppfyller såväl biogas som biobaserad etanol och även RME de flesta av dessa kriterier.

Alternativa drivmedel är i dag dyrare att framställa och att distribuera jämfört med de konventionella drivmedlen. Ofta krävs även en anpassning av motorerna till de nya drivmedlen. En introduktion av alternativa

drivmedel kräver för närvarande i de flesta fall någon form av ekonomisk styrning som exempelvis nedsättning av drivmedelsskatten.

I och med Sveriges inträde i EU anpassades den svenska energiskattelagstiftningen till gemenskapsrätten. Beskattning av fordonsbränslen regleras av det s.k. mineraloljedirektivet (rådets direktiv 92/81/EEG om harmonisering för strukturerna för punktskatter på mineraloljor). Av detta följer att vissa minimiskattnivåer måste iakttas vad gäller beskattningen av samtliga fordonsbränslen, dvs. såväl fossila som förnyelsebara drivmedel. Dessa minimiskattnivåer anges i rådets direktiv 92/82/EEG om tillnärmning av punktskattesatser för mineraloljor.

Mineraloljedirektivet ger dock medlemsstaterna möjlighet att medge skattelättnader för bränslen som används i försöksverksamhet inom ramen för pilotprojekt som syftar till att utveckla mer miljöanpassade bränslen. Regeringen har i 2 kap. 12 § lagen (1994:1776) om skatt på energi getts en möjlighet att bevilja sådana pilotprojektdispenser.

Gemenskapsrätten ger således inte möjlighet till generell skattenedsättning för biodrivmedel. Med stöd av pilotprojektsregeln har dock regeringen hittills både upprätthållit och utvidgat området för skattenedsättning av biodrivmedel, i förhållande till tiden före EU-medlemskapet.

Kommissionen har i mars 1997 presenterat ett förslag till nytt energibeskattningsdirektiv (KOM(97)30). Förslaget innebär bl.a. en ökad flexibilitet för medlemsstaterna i förhållande till det nuvarande mineraloljedirektivet (direktiv 92/81/EEG). Sverige stödjer i stort förslaget och verkar för ett snart antagande. Förslagets framtid är dock oviss, eftersom medlemsstaterna hittills inte har kommit överens.

I 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1 volym 1, s. 174) anges att regeringen, i avvaktan på ett nytt och mer tillfredsställande EG-direktiv om energibeskattnings, vid prövning av ansökningar om skattelättnader för biobränslen kommer att utgå från vissa riktlinjer. Regeringen avser därvid att inom ramen för vad som kan anses vara pilotprojekt fortsätta medge befrielse från koldioxidskatt för alla biobränslen samt även befria bioetanol för ren etanoldrift, bioetanol för inblandning i bensin och dieselolja samt bioetanoldelen i etyltertiärbutyleter (ETBE) för inblandning i bensin från energiskatt.

Enligt vad regeringen uttalat i den transportpolitiska propositionen bör vidare, inom ramen för vad tillämpningen av pilotprojektdispenser medger, inblandning av upp till 5 % rapsmetylester och/eller 15 % etanol i dieselolja inte påverka beskattningen av dieseloljan. Detta innebär att dieseloljan i dessa bränsleblandningar skall med stöd av pilotprojektsbestämmelsen kunna beskattas enligt miljöklass 1 trots att miljökritiererna härför i energiskattelagen inte är uppfyllda.

Regeringen kommer att se över tillämpningen av pilotprojektdispenserna i syfte att renodla just försöksverksamheten och få till stånd en noggrann uppföljning och utvärdering av de olika projekten. Även de svenska pilotprojektens förenlighet med EU:s statsstödsregler kommer att analyseras i detta sammanhang.

Regeringen har i 1998 års budgetproposition uttalat att de framtida dispenserna, i den utsträckning de svarar mot tidigare beviljade dispenser, inte kräver någon tillkommande finansiering. Däremot torde krävas en finansiering av dels befrielsen från energi- och koldioxidskatt för etanol-

delen i ETBE, dels befrielsen från energiskatt för etanol som används för inblandning i bensin och dieselolja. Enligt den bedömning regeringen gjort blir det tillkommande intäktsbortfallet de närmaste två åren försumbart. Därefter, när bl.a. en större inhemsk produktion av biogas och etanol kan antas ha kommit i gång, kan dock inkomstbortfallet vara mer betydande. Med nuvarande dispenser och hittills icke prövade ansökningar kan inkomstbortfallet komma att uppgå till drygt 300 miljoner kronor per år. På längre sikt kan framför allt den skattemässiga behandlingen av ETBE medföra skattebortfall i storleksordningen 1 miljard kronor. Ett sådant skattebortfall bör enligt vad regeringen uttalar i 1998 års budgetproposition lämpligen finansieras genom höjda bränsleskatter.

Genom undantag som meddelats med stöd av artikel 8.4 i mineraloljedirektivet finns ytterligare en möjlighet till dispens, oavsett om det rör sig om pilotprojekt eller ej. Här krävs dock ett enhälligt rådsbeslut. Sverige har genom ett sådant beslut getts möjlighet att skattebefria biogas. Så sker för närvarande. Rådsbeslutet gäller för Sveriges del t.o.m. den 31 december 1999 och förlängs därefter automatiskt under påföljande tvåårsperiod om inte rådet före en sådan periods slut fattar ett enhälligt beslut om att undantaget skall upphöra. Mot bakgrund av att biogasen har mycket goda egenskaper vad gäller klimat-, miljö- och hälsoeffekter anser regeringen att det inte finns någon anledning att ompröva sitt ställningstagande.

Tillgången på råvaror kommer att vara en av flera avgörande faktorer i besluten om investeringar i produktion av alternativa drivmedel. Den ökade efterfrågan på biobränslen har hittills kunnat tillfredsställas utan att brist har uppstått på marknaden. Det är produktionskostnaderna och priset för biobränslet, jämfört med priset på alternativen inkl. skatter, som bestämmer och kommer att bestämma efterfrågan och utbud i framtiden. Även om det är ekonomiska faktorer som avgör det framtida utbudet och efterfrågan, är det omdiskuterat vilket uttag som med hänsyn till ekologiska och tekniska restriktioner är långsiktigt hållbart. Det är bl.a. ekologiska restriktioner som begränsar uttaget av avverkningsrester i skogen. De näringsförluster som uppstår vid uttag av skogsbränsle skulle kunna kompenseras med t.ex. återföring av aska från förbränning av träbränslen. Det framtida biomassauttaget måste vara uthålligt, vilket ökar vikten av att styra råvaran mot de sektorer där störst effekt och kostnadseffektivitet kan uppnås. En kommitté skall tillsättas som, med utgångspunkt i riksdagens beslut om klimat- och energipolitiken samt Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande, skall ha till uppgift att på basis av resultaten vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto presentera förslag till delmål och en strategi med åtgärdsprogram som lägger stor vikt vid kostnadseffektivitet (se avsnitt 7.3 Klimat).

#### *Ytterligare åtgärder*

Organiskt material som t.ex. hushållsavfall, slam och vallväxter kan rötas, varvid biogas erhålls. I dagens läge bedöms biogas som fordonsdrivmedel ha mycket goda egenskaper vad gäller klimat-, miljö- och hälsoeffekter.



Endast en mindre del av nuvarande produktion av biogas används för fordonsdrift. För närvarande finns det sju anläggningar byggda för rening av biogas för fordonsdrift. Samtliga dessa anläggningar har fått investeringsstöd. Flera planeras eller är redan under byggnation. För att ytterligare stödja och underlätta introduktionen av biogas på fordonsmarknaden har regeringen i proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling gjort bedömningen att ett projekt bör initieras under våren 1998 för att främja en satsning på biogasproduktion, distribution och lokala fordonsflottor för biogasdrift. Regeringen har den 29 april 1998 beslutat tillkalla en särskild utredare med uppdrag att senast den 1 oktober 1998 redovisa en utredning om villkoren för att inleda ett samverkansprojekt avseende produktion, distribution och användning av biogas för fordonsdrift. Utredaren skall också lägga fram ett förslag till ett sådant samverkansprojekt mellan berörda intressenter senast den 1 januari 1999, i syfte att ett sådant projekt skall kunna påbörjas senast den 1 juli 1999 (dir. 1998:33).

Regeringen har i 1998 års regleringsbrev för Naturvårdsverket gett verket i uppdrag att i samarbete med Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Närings- och Teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Statens Energimyndighet följa utvecklingen och bidra till ökade kunskaper om alternativa drivmedel och drivmedelsblandningar.

Det är viktigt att det, där så ännu inte skett, tas fram kravspecifikationer (svensk standard) för alternativa drivmedel. Svensk standard är i stor utsträckning en förutsättning för att biltillverkarna skall kunna godkänna att alternativa drivmedel används främst i ren form men även i inblandning i dieselolja eller bensin i deras fordon.

För att utvärdera utsläppen från fordon som drivs med alternativa drivmedel och därmed deras miljö- och hälsopåverkan, krävs tillförlitlig och rättvisande teknik för provtagning, analys och utvärdering. Dagens metoder är ofta framtagna för utvärdering av utsläpp och effekter vid användning av bensin och dieselolja. Det är viktigt att arbetet med att ta fram lämplig analys- och utvärderingsteknik för alternativa drivmedel påskyndas.

En introduktion av alternativa drivmedel bör följas av en bred, saklig och nyanserad diskussion kring trafikens påverkan på klimat, miljö och hälsa samt de till introduktionen knutna samhällsekonomiska konsekvenserna. Detta kräver att inte bara experter inom näringslivet och samhället i övrigt är välinformerade och känner till de senaste rönen inom trafikområdet samt grunden för regeringens och riksdagens ställningstagande i vissa frågor. Redan i dag har berörda myndigheter inom områdena trafik och miljö pågående informationsverksamheter beträffande flera av dessa frågor. Detta gäller såväl fordon som bränslen. Informationsverksamheten sker ofta i samarbete med Konsumentverket. Regeringen fäster stor vikt vid att motsvarande informationsverksamhet byggs upp kring de alternativa drivmedlen beträffande deras potential att bidra till att minska påverkan på klimat, miljö och hälsa samt kostnaden för detta.

Dagens obligatoriska avgaskrav är kopplade till användningen av ett visst referensbränsle, dieselolja eller bensin. Detta hindrar dock inte användningen av andra bränslen i det fall detta rent tekniskt är möjligt. Alla nya fordon med dieselmotor och alla lätta bilar med bensinmotor skall ha

ett avgastypgodkännande enligt EU:s direktiv. För övriga alternativ saknas i dag bestämmelser om typgodkännande för avgasutsläpp. Inom EU pågår det ett arbete som syftar till att utforma s.k. bränsleneutrala avgaskrav. Arbetet har startat med gasmotorer till tunga fordon där det finns ett förslag till krav från år 2000. Sverige bör vara pådrivande i detta arbete bl.a. när det gäller att utvidga kraven till att gälla även andra alternativa drivmedel.

#### 7.1.4 EU-regler om avgaskrav

**Regeringens bedömning:** Sverige bör i EU:s fortsatta arbete med avgaskrav verka för att alla bilar omfattas av ett tillverkaransvar för avgasreningen. Medlemsstaternas möjligheter att gynna ett förtida införande av fordon med renare teknik genom användning av ekonomiska styrmedel bör inte begränsas.

Sverige bör verka för att EU:s avgaskrav för fordon utvecklas så att miljömålen för bara naturlig försurning, frisk luft och ingen övergödning kan infrias inom en generation. Detta kräver att

- avgaskraven för bilar skärps i tre etapper (åren 2001, 2005 och 2010),
- alla fordonskategorier på sikt omfattas av avgaskrav som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att sänka avgasutsläppen.

**EU-strategin:** Överensstämmer i stort med regeringens förslag (Departementspromemorian Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi, Ds 1997:68).

**Remissinstanserna:** *Vägverket* med flera remissinstanser instämmer i att det är viktigt att frågan om skärpta avgaskrav drivs inom EU. *Gröna bilister* anser att det är bra att rådet nu har ställt sig bakom ett system med tillverkaransvar för bilar och anser att Sverige bör vara pådrivande i detta arbete. *Bilindustriföreningen* anser att fortsatta åtgärder mot trafikens utsläpp skall vila helt på harmoniserade grunder och inte som nu då Sverige fortfarande avviker från det totalt harmoniserade regelverket inom EU. Föreningen anser också att möjligheten att vara framgångsrik i miljöarbetet kräver att man ständigt satsar på forskning av spetskaraktär.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sänkta avgasutsläpp från fordon är en nyckelfråga om de nationella miljö kvalitetsmålen för försurning, ren luft, övergödning och giftfri miljö skall nås. Därtill har sänkta avgasutsläpp positiva effekter för ett flertal andra miljö kvalitetsmål, t.ex. klimatmålet och de mål som förutsätter att den kemiska påverkan på ekosystemen minimeras. Utvecklingen av avgaskraven kräver en aktiv insats inom EU.

#### *Avgaskrav för bilar*

Inom ramen för Auto/Oil-programmet (Auto/Oil I) har ministerrådet under år 1997 beslutat om en gemensam ståndpunkt beträffande två direktivförslag (KOM(96)248 slutlig och KOM(97)61 slutlig). Förslagen in-

nebär att avgaskraven för nya personbilar samt lätta lastbilar och bussar skärps i två steg. Den första skärpningen sker åren 2001–2002. Avgaskraven för år 2005 är indikativa och skall fastställas efter ytterligare arbete inom Auto/Oil-programmet (Auto/Oil II). Slutligt beslut om dessa två direktiv har ännu inte fattats.

Rådets gemensamma ståndpunkter beträffande personbilar, lätta lastbilar och bussar illustrerar möjligheten att få genomslag för viktiga nationella prioriteringar som har positiv miljöeffekt. Både rådet och parlamentet har uttalat sig för att införa hållbarhetskrav i kombination med tillverkaransvar samt särskilda kallstartskrav i EG-reglerna. Det nya systemet med tillverkaransvar är till stora delar baserat på det svenska systemet. Genom att systemet nu införs gäller EU:s ambitiösa avgaskrav inte bara för nya bilar utan även under en betydande del av bilarnas livslängd.

Tillverkaransvaret och kallstartskraven angavs som prioriterade i regeringens skrivelse 1994/95:167 Det svenska miljöarbetet i EU –Inriktning och genomförande. Däremot återstår att få en tillfredsställande utformning av reglerna om ekonomiska styrmedel. Sverige verkar för att medlemsländernas möjligheter att gynna ett förtida införande av fordon med renare teknik, än vad som behövs för att uppfylla EU:s baskrav, genom användning av ekonomiska styrmedel, inte skall begränsas.

Beträffande Auto/Oil-programmets fortsättning anser regeringen att Sverige skall verka för att samtliga bilkategorier omfattas av ett tillverkaransvar. Det bör gälla under en större del av bilens förväntade livslängd. För lätta fordon bör därför den period under vilket ansvaret gäller utsträckas till 16 000 mil eller tio år. Ett par tillverkare har visat att det är en ambitiös, men på sikt realistisk, kravnivå genom att standardmodeller av bilar som omfattas av detta hållbarhetskrav säljs i Sverige. För tunga fordon har Naturvårdsverket lagt en viktig teknisk grund för arbetet inom EU genom att utveckla en metod för kontroll av hållbarhetskrav (dnr M96/460/7). Sverige bör även verka för att bilar med ny teknik som potentiellt har mycket hög reningsgrad på några års sikt kan marknadsföras inom EU.

Regeringen bedömer dock att förslagen från Auto/Oil I och II inte räcker för att infria miljömålen för försurning och hälsoeffekter. Ett arbete med ytterligare skärpta avgaskrav inom EU för omkring år 2010 blir därför nödvändigt. Sverige bör verka för att så sker. Ett särskilt problem är att moderna forskningsresultat tyder på att effekterna av utsläpp av kolväten och partiklar inte givet minskar om gränsvärdena skärps. Effekterna antas i stället avgöras av den kemiska sammansättningen och, i partiklarnas fall, även av storleken. En liten mängd små partiklar kan exempelvis vara värre än en större mängd stora partiklar. En central uppgift för det vidare arbetet inom EU är därför att säkerställa att de framtida kraven utformas så att de även leder till reella minskningar av miljö- och hälsopåverkan. Utsläppskraven bör formuleras så att bränsleeffektiva tekniker, som bidrar till infriandet av klimatgasmålet, kan utnyttjas.

#### *Andra fordonsgrupper*

EU:s avgaslagstiftning för fordon gäller i dag enbart bilar (personbilar, lastbilar och bussar). Krav har också beslutats för vissa större dieseldriv-

na arbetsmaskiner. EU:s ambition är att införa avgaskrav för alla motorer som används på land och för vissa båtmotorer. Det innebär att avgaskrav införs för traktorer, mindre bensin- och dieseldrivna arbetsmaskiner samt stationära motorer. Dessa är sammantagna en betydande källa till avgaser. För motorcyklar och mopeder införs avgaskrav under år 1998.

För alla dessa fordons- och motortyper saknas för närvarande miljökrav i den svenska lagstiftningen. Naturvårdsverket har dock lämnat förslag i delredovisningen Renare och tystare arbetsmaskiner – hur då? (dnr M96/3352/7). Sverige bör delta aktivt i EU:s arbete med att utveckla avgaskrav för dessa motorer. Det bör ha samma syfte som Auto/Oil-programmet, att identifiera de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att nå miljömålen. Slutmålet bör vara att avgasutsläppen totalt sett sänks till långsiktigt hållbara nivåer.

### 7.1.5 Utvecklingen av det svenska miljöklasssystemet för bilar

**Regeringens bedömning:** Med utgångspunkt i EU:s kommande avgaskrav för personbilar och andra lätta fordon bör nya skärpta kravnivåer kunna föras in i miljöklasssystemet för fordon. Nya kravnivåer för miljöklasserna 1 och 2 för personbilar samt lätta lastbilar och bussar bör kunna införas senast den 1 juli 1999. För tunga fordon kan systemet kompletteras år 1999 eller 2000.

När nya EU-baserade krav införs i miljöklass 1 för personbilar samt lätta lastbilar och bussar, bör modeller som redan godkänts enligt äldre regler få säljas under en övergångstid om cirka ett år.

**Naturvårdsverkets förslag:** Naturvårdsverket föreslår att fordon skall kunna kvalificeras för de bättre miljöklasserna genom ett poängsystem och därmed få en lägre fordonsskatt. Regeringens bedömning skiljer sig från Naturvårdsverkets genom att förslaget inte anses tillämpligt och att systemet även fortsättningsvis bör vara förankrat i EU-rätten på EU:s kravnivå (Naturvårdsverket, Miljöklasser för bättre bilar – förslag till ett nytt miljöklassningssystem, rapport 4637).

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna avstyrker Naturvårdsverkets förslag med motiveringen att det är för komplicerat eller att det strider mot gemenskapsrätten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Naturvårdsverkets förslag innebär att bilens miljöegenskaper vägs samman. Det bör därför utgöra ett värdefullt underlag i Konsumentverkets, Vägverkets och Naturvårdsverkets gemensamma arbete med förbättrad konsumentinformation om bilar samt för Sveriges arbete inom EU. Regeringen bedömer dock, i likhet med flertalet remissinstanser, att det inte är möjligt att genomföra Naturvårdsverkets förslag för att utveckla dagens miljöklasssystem enligt bilavgaslagen (1986:1386).

Regeringen finner således att det inte finns skäl att ändra den bedömning som redovisades i propositionen 1995/96:6 Vidareutveckling av systemet med miljöklasser för fordon m.m., nämligen att miljöklasssystemet bör utvecklas inom de ramar som ges av medlemskapet i EU. Därför

har regeringen nyligen i propositionen 1997/98:140 Beskattning av elpannor och vissa andra punktskattefrågor lagt fram förslag som motiveras av att EU:s avgaskrav för vissa bilar skärps den 1 oktober 1998.

När EU antar de nya kravnivåer för personbilar samt lätta lastbilar och bussar som redovisats i föregående avsnitt finns det nya kravnivåer som kan utnyttjas i miljöklasssystemet. Med utgångspunkt från förhandlingsläget är det regeringens bedömning att kraven bör kunna utnyttjas i miljöklasssystemet senast den 1 juli 1999. För personbilar, vissa lätta lastbilar och bussar väntas de nya kraven tillämpas för alla nya bilar från den 1 januari 2001. För övriga lätta lastbilar och bussar är motsvarande tidpunkt den 1 januari 2002. Regeringens bedömning är att denna kravnivå i första hand bör utnyttjas i miljöklass 2.

Från år 2002 för personbilar och år 2003 för lätta lastbilar och bussar beräknas avgaskraven skärpas genom att särskilda kallstartskrav gäller vid nya typgodkännanden. För personbilar samt lätta lastbilar och bussar väntas de nya reglerna dessutom innehålla en indikativ kravnivå för år 2005. Om EU:s slutliga beslut överensstämmer med rådets gemensamma ståndpunkt beträffande direktiven kommer fordon som uppfyller denna kravnivå att kunna gynnas med ekonomiska styrmedel från den 1 januari år 2000 (personbilar och en kategori lätta lastbilar och bussar) eller från den 1 januari år 2001. Om dessa kravnivåer tas in i miljöklasssystemet kan de således i dagsläget inte gynnas med ekonomiska styrmedel. EU:s beslut innebär dock att de kravnivåer i det svenska miljöklasssystemet som är baserade på amerikanska förebilder kan ersättas av likvärdiga eller mer långtgående EU-baserade kravnivåer. Regeringen avser därför att ändra reglerna för miljöklassning av nya bilmodeller i miljöklass 1 med målsättningen att den nuvarande amerikanska standarden skall ersättas med EU-krav. Redan godkända modeller bör därefter få säljas under en övergångstid om cirka ett år.

## 7.2 Försurning

### 7.2.1 Åtgärder mot nedfall

**Regeringens bedömning:** För att miljö kvalitetsmålet för försurning (se avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning) skall uppnås är det nödvändigt att åtgärder vidtas såväl nationellt som internationellt. Nationellt krävs ytterligare åtgärder inom transport-, industri- och jordbrukssektorn samt inom el- och värmeproduktion.

Avgörande för försurningens utveckling är dock internationella insatser, eftersom större delen av det försurande nedfallet i Sverige har sitt ursprung i andra länder. Internationellt bör Sverige vara pådrivande i det fortsatta arbetet med att genomföra EU:s försurningsstrategi, liksom i förhandlingarna om ett nytt protokoll för kväveoxider inom ramen för FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

**Skälen för regeringens bedömning:** I avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning redovisar regeringen delmål för begränsning av utsläpp av försu-

rande ämnen. Eftersom försurande föroreningar är av gränsöverskridande natur krävs att åtgärder vidtas både nationellt och internationellt för att försurningen skall minska i Sverige.

Regeringen föreslår i avsnitt 4.2.7 att depositionen av försurande ämnen på lång sikt inte skall överskrida kritiska belastningar för mark och vatten. Detta mål som i stor utsträckning är beroende av internationella åtgärder har också slagits fast i EU:s femte åtgärdsprogram för miljön samt i den försurningsstrategi som EU-kommissionen tagit fram, se nedan avsnitt om EU:s försurningsstrategi.

Riksdagens revisorer har granskat arbetet med försurningsproblemet (Riksdagens Revisorer, rapport 1996/97:8). De konstaterar, liksom Naturvårdsverket gör i sin rapport, att Sverige har bedrivit ett framgångsrikt arbete med att minska utsläppen av svaveldioxid. Däremot har Sverige, liksom många andra länder, haft problem med att minska utsläppen av kväveoxider och ammoniak.

Riksdagens revisorer betonar försurningens gränsöverskridande karaktär och vikten av internationella insatser. Revisorerna anser vidare att sektorsansvaret successivt bör utvecklas och klargöras.

Regeringen redovisar i det följande huvudlinjerna i det svenska arbetet mot försurning, nationellt och internationellt.

### *Svaveldioxid*

I avsnitt 4.2.7 föreslår regeringen att Sverige skall vara berett att inom ramen för EU:s försurningsstrategi acceptera att minska de svenska utsläppen av svaveldioxid till luft i Sverige med i storleksordningen 25 % till år 2010 från 1995 års nivå. Delmålet bygger på ytterligare utsläppsminskningar som måste göras för att uppnå målet i EU:s försurningsstrategi. Åtgärder utöver de redan nu planerade och beslutade bör avvakta det exakta utsläppskravet som beräknas fastställas i Kommissionens förslag till direktiv med utsläppstak för utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, ammoniak och flyktiga organiska ämnen, i början av år 1999.

Regeringens etappmål för transportsektorn (prop. 1997/98:56) är att utsläppen av svavel från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 15 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. Detta mål ställer främst krav på sjöfarten, som svarar för drygt 20 % av de svenska utsläppen. Ett system med miljödifferenterade sjöfartsavgifter infördes den 1 januari 1998 och innebär att åtgärder som vidtas för att minska fartygens utsläpp av svavel- och kväveoxider premieras genom minskade avgifter.

För att begränsa svavelutsläppen från fasta anläggningar används dels en svavelskatt som motsvarar 30 kronor per kg svavelinnehåll i bränslet, dels regler som begränsar den maximala svavelhalten i olja samt i vissa fall också utsläppen av svavel vid förbränning. Enligt en utredning som gjorts av Naturvårdsverket Miljöskatter i Sverige – ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken, Naturvårdsverket 1997, har svavelskatten bidragit till ca 30 % av den minskning av svavelutsläppen som skedde mellan åren 1989 och 1995, vilket motsvarar ca 19 000 ton svaveldioxid per år. Svavelskatten har sålunda bidragit till att målet om 80 % reduktion av utsläppen mellan åren 1980 och 2000 har uppfyllts med bred marginal.

Riktlinjerna för den löpande omprövningen av industrins utsläppsvilkor kommer också fortsatt att bidra till minskade svavelutsläpp.

Regeringen anser att utsläpp från industri-, el- och värmeproduktion även fortsättningsvis skall regleras genom prövning av enskilda anläggningar enligt miljöskyddslagen och motsvarande regler i miljöbalken och att svavelskatten också i fortsättningen skall tas ut på svavelinnehållet i bränslen.

Utöver den minskning som följer av redan beslutade eller planerade åtgärder bedömer regeringen att ytterligare utsläppsreduktioner kan åstadkommas genom sänkt svavelhalt i eldningsolja och genom ekonomiska styrmedel. Vidare förslag till åtgärder bör dock invänta de krav som kommer att ställas på Sverige i samband med försurningsstrategin inom EU.

### *Kväveoxider*

Enligt regeringens delmål (avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning) bör utsläppen av kväveoxider från transporter i Sverige ha minskat med minst 40 % till år 2005 räknat från 1995 års nivå. För utsläpp inom övriga sektorer behövs ytterligare åtgärder i syfte att minska utsläppen till sådana nivåer att miljön inte tar skada. Regeringen konstaterar att den största utsläppskällan av kväveoxider är trafiken och att de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska NO<sub>x</sub>-utsläppen finns inom transport- och fordonssektorerna. Bilavgaslagstiftningen, som anger högsta tillåtna kväveoxidutsläpp från olika fordon, miljöklassningen av fordon och lokala miljözoner är viktiga styrmedel för vägtrafiken.

Regeringen har i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56) angett att utsläpp av kväveoxider från transporter i Sverige bör ha minskat med minst 40 % från år 1995 till år 2005. Eftersom regelsystemet inom området är sådant att nationella åtgärder har begränsad effekt vad gäller gränsöverskridande utsläpp lägger regeringen en stor vikt vid arbetet med att skärpa EG-direktiven på transportområdet. Regeringen gör bedömningen att EG-direktiven om avgasutsläpp från motorfordon är av avgörande betydelse för utsläppsminskningar inom transportsektorn de kommande åren. När det gäller vägtrafikens kväveutsläpp bör sambanden mellan bebyggelsestruktur och transportberoende mer uppmärksammas (se bl.a. ”RES Regional Samhällsplanering för ett miljöanpassat transportsystem, Boverket Rapport 1995:11). Samhällsplanering, som bl.a. omfattar bebyggelseutveckling och infrastrukturlokalisering, är således ett viktigt instrument för att minska och förebygga biltrafik och därigenom reducera utsläpp.

År 1992 infördes en avgift på utsläpp av kväveoxider (NO<sub>x</sub>-avgiften) vid el- och värmeproduktion i fasta förbränningsanläggningar. NO<sub>x</sub>-avgiften är 40 kronor per kg utsläpp av kväveoxid vid energiomvandling. Den har liksom svavelskatten fungerat på avsett sätt och bidragit till att åstadkomma en snabbare minskning av kväveoxidutsläppen än vad som hade varit möjligt med enbart utsläppsriktlinjer och tillståndsprövningar. När avgiften infördes omfattades pannor och gasturbiner med en tillförd effekt av minst 10 MW och en nyttiggjord energi av minst 50 GWh per år. Den 1 januari 1996 togs effektgränsen bort och gränsen för nyttig-

gjord energi sänktes till 40 GWh per år. Den 1 januari 1997 sänktes gränsen ytterligare till 25 GWh. För att kunna bedöma hur avgiften fungerar för de mindre företag som numera omfattas av NO<sub>x</sub>-avgiften har Naturvårdsverket fått i uppdrag att utvärdera avgiftens effekter efter utvidgningen. Verket skall rapportera till regeringen i november 1998.

Regeringen anser att utsläppen av kväveoxider från industri-, el- och värmeproduktion även fortsättningsvis skall regleras genom prövning av enskilda anläggningar enligt gällande miljölagstiftning och för el- och värmeproduktion genom kväveoxidavgiften.

### *Ammoniak*

Jordbruksverket, har på uppdrag av regeringen, i rapporten Förslag till åtgärdsprogram för att reducera ammoniakavgången från jordbruket (rapport 1997:16) redovisat möjligheterna att minska ammoniakavgången från jordbruket med 50 % mellan 1990 och år 2000. De föreslagna åtgärderna baseras på dagens teknik, och förväntas leda till en reduktion på 28 % mellan år 1995 och år 2005 om de genomförs i hela landet. Naturvårdsverket har också, utifrån nuvarande kunskapsnivå, skattat behovet av att reducera ammoniakbelastningen. Slutsatsen är att behovet varierar mellan 10 % och 60 % i Götaland. Regeringen avser att uppdra åt Jordbruksverket att utarbeta ett nytt mål för ammoniakavgången från jordbruket som bättre återspeglar de regionala skillnaderna.

### *Internationellt arbete*

En förutsättning för att minska försurningen i Sverige är att även andra länder i Europa vidtar åtgärder för att minska utsläppen av försurande ämnen.

Sveriges bidrag till det försurande nedfallet i landet är ca 5–10 % av svavelnedfallet och 15–20 % av kvävenedfallet. Sverige exporterar också betydande mängder kväveoxider till andra länder.

Inom ramen för FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) undertecknades år 1994 ett nytt svavelprotokoll (SÖ 1995:27) av 27 länder, däribland Sverige (prop. 1994/95:119, bet. 1994/95:JoU22, rskr. 1994/95:423). Svavelprotokollet väntas leda till att svavelutsläppen i Europa kommer att halveras mellan år 1980 och år 2010 om avtalet efterlevs. En sådan minskning betyder att svavelbelastningen på Sverige minskar med 70 %.

Flera europeiska länder har i ett protokoll inom denna konvention också åtagit sig att inte öka utsläppen av kväveoxider. Sverige, tillsammans med ett antal andra länder, gjorde en ensidig deklaration att minska utsläppen av kväveoxider med 30 %. De flesta av länderna, bland dem Sverige, har inte nått målet om 30 % reduktion från år 1980 till år 1995. Arbetet har dock haft betydelse för att minska kväveoxidutsläppen och prognoser visar att NO<sub>x</sub>-utsläppen kommer att minska med 30 % i Europa mellan år 1985 och år 2005.

Inom ramen för samma konvention pågår vidare förhandlingar om ett nytt kväveprotokoll, som skall behandla flera miljöeffekter (försurning,



övergödning och oxidantbildning) beroende på olika föroreningar (kväveoxider, ammoniak och flyktiga kolväten) som bl.a. syftar till att ytterligare begränsa utsläppen av försurande ämnen. Arbetet med protokollen inom CLRTAP är, enligt regeringens mening, ett effektivt sätt att få till stånd utsläppsminskningar, inte minst i Central- och Östeuropa. Sverige kommer därför även fortsättningsvis att vara pådrivande i de internationella förhandlingarna om ett nytt kväveprotokoll inom CLRTAP.

I Östersjöområdet pågår sedan några år en integration på elmarknadsområdet. Det nordiska elsamarbetet har fördjupats. Sverige och Norge har sedan den 1 januari 1996 en gemensam elmarknad, dit även Finland snart kan komma att anslutas. Hösten 1996 antog EU:s ministerråd ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el (96/92/EU). Direktivet innebär en stegvis öppning av elmarknaden. Mellan Östersjöländerna bedrivs ett ökande samarbete på energi- och miljöområdena, avseende bl.a. förutsättningarna för att gradvis knyta samman elmarknaderna i länderna runt Östersjön. Det finns stora ekonomiska och miljömässiga fördelar med en sådan integration. Den möjliggör bl.a. ett jämnare och mer effektivt utnyttjande av de samlade produktionsresurserna. Befintlig vattenkraft kan utnyttjas fullt ut och ersätta fossilbaserad elproduktion. Därmed kan också luftföroreningar och försurning reduceras. Den nyligen publicerade utredningen om "Baltic Ring" ([www.balticring.com](http://www.balticring.com)), som handlar om ett samarbete mellan elproducerande företag i Östersjöområdet, visar på betydande fördelar, bl.a. i form av minskade utsläpp av försurande ämnen som ett resultat av minskad användning av svavelhaltiga bränslen. För att fullt ut ta tillvara de fördelar den ökade elhandeln erbjuder krävs en ytterligare samordning av krav på utsläppsrestriktioner när det gäller t.ex. svavel inom Norden och närområdet.

### *EU:s försurningsstrategi*

EU har under de senaste åren fått en allt större betydelse för arbetet med luftföroreningar i Sverige. På svenskt initiativ har EG-kommissionen utarbetat en strategi som syftar till att kraftigt begränsa utsläppen av försurande ämnen. Det långsiktiga miljömålet för försurningsstrategin, ett mål som också slagits fast i EU:s femte miljöhandlingsprogram, är att den kritiska belastningen inte skall överskridas någonstans i unionen.

I försurningsstrategin föreslås ett antal åtgärder. Ett centralt förslag är att nationella tak på utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och ammoniak skall sättas per land för år 2010.

Försurningsstrategin innehåller vidare förslag om att revidera direktivet om svavelhalten i vissa flytande bränslen (93/12/EEG) samt revidering av direktivet om stora förbränningsanläggningar (88/609/EEG).

Åtgärderna som föreslås i EU:s försurningsstrategi är omfattande och kostsamma för många medlemsstater. Kommissionen har uppskattat kostnaderna under antagandet att enbart tekniska åtgärder genomförs, till ca 7 miljarder ecu år 2010 för EU totalt. För Sverige uppgår den preliminärt beräknade kostnaden till 163 miljoner ecu år 2010. De största kostnaderna bärs av länder som Storbritannien, 2,7 miljarder ecu och Tyskland, 2,6 miljarder ecu. Det är dock viktigt att notera att kostnaderna san-

nolikt är överskattade, vilket beror på att den modell som kommissionen använt för att beräkna kostnader inte kan ta hänsyn till ett antal faktorer såsom åtgärder kopplade till t.ex. byte av bränsle (från kol och olja till naturgas), energieffektivisering och omstrukturering av de energikrävande sektorerna, utan bara kan beräkna kostnader på åtgärder av teknisk karaktär. Övergången från kol till gas är mycket omfattande, särskilt inom den el- och värmeproducerande sektorn i Västeuropa, och innebär oftast en kostnadsfri minskning av svavelinnehållet i rökgaserna. Nyttan av att genomföra strategin har av kommissionen uppskattats till 20 miljarder ecu år 2010. De dominerande ekonomiska fördelarna i den värderingen är förbättring av människors hälsa.

Försurningsstrategin kommer att innebära långtgående förbättringar för Sverige utöver de som uppnås om andra svavelprotokollet efterlevs. År 1990 utsattes ca 50 % av Sveriges skogar och sjöar för ett surt nedfall som översteg den kritiska belastningen. År 2010 kommer mindre än 5 % av Sveriges yta att utsättas för en belastning av försurande nedfall som överskrider den kritiska belastningen om de utsläppsmål och åtgärder som föreslås i EU:s försurningsstrategi realiserar. Det är enligt regeringens mening viktigt att Sverige fortsätter att verka aktivt i arbetet med att följa upp och driva igenom förslagen i strategin. Sverige bör också verka för att ytterligare åtgärder vidtas för att nå det slutliga målet om att kritiska belastningar skall underskridas i hela Europa.

EU:s försurningsarbete har även betydelse för de länder i Central- och Östeuropa som ansöker om medlemskap i EU. Antagandet och tillämpningen av EU:s lagstiftning på området, särskilt gällande utsläpp från stora förbränningsanläggningar och svavelhalt i oljor, kommer att medföra positiva effekter för försurningen i Sverige. Det framgår av betänkandet Miljön i ett utvidgat EU (SOU 1997:149). Utredningen visar att utsläppsminskningar i Polen och Tjeckien har störst betydelse för Sverige. Ett medlemskap i EU kan påskynda åtgärder som minskar försurande utsläpp i dessa länder. De sydöstra delarna av Sverige skulle särskilt gynnas av detta.

EU:s försurningsstrategi har remissbehandlats. Samtliga remissinstanser instämmer i stort med kommissionens meddelande (Försurningsstrategin KOM (97)88 En strategi för att motverka försurning) och anser att problemet med försurning måste lösas genom internationella överenskommelser.

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket och länsstyrelsen skall ta fram en detaljerad nationell plan av hur kalkningsverksamheten skall läggas upp och dimensioneras den kommande tioårsperioden. Utgångspunkten skall vara att säkerställa den biologiska mångfalden och nyttjandet av sjöar och vattendrag. Reglerna om statsbidrag till kalkning har ändrats för att ge Naturvårdsverket ett mer uttalat ansvar för styrning av länsstyrelsernas arbete med planering, uppläggning och genomförande av kalkningen.

Det nuvarande bidragssystemet med statsbidrag bör bibehållas, liksom nuvarande redovisningssystem och utbetalningsrutiner.

**Naturvårdsverkets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Naturvårdsverket, Nationell plan för kalkningsverksamheten, dnr M96/4110/5).

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna anser att Naturvårdsverkets rapport utgör en bra grund för vidare arbete med den slutliga nationella planen. Flera instanser påpekar att mycket arbete kvarstår innan en konkret plan finns. En majoritet av remissinstanserna anser att en ökad samordning inom avrinningsområdena är bra. Flertalet remissinstanser delar Naturvårdsverkets bedömning att det nuvarande bidragssystemet bör behållas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den minskade svavelbelastningen är sannolikt förklaringen till att försurningsläget i svenska sjöar har förbättrats något under 1990-talet. Fortfarande är dock ca 12 000 sjöar försurade och behovet av kalkning kommer att finnas kvar under många år. Enligt regeringens uppfattning bör Naturvårdsverket fortsätta arbetet tillsammans med länsstyrelserna att, bl.a. utifrån den bedömningsmall som finns, ta fram en detaljerad nationell plan över hur verksamheten skall läggas upp och dimensioneras över den kommande tioårsperioden för att bevara den biologiska mångfalden och bibehålla möjligheterna till nyttjande av sjöar och vattendrag. I sydvästra Sverige är mark och vatten kraftigt försurad. Regeringen gör den bedömningen att det här behövs ett samlat grepp om problemet med försurningen. I den nationella planen bör det därför ingå att Naturvårdsverket och länsstyrelserna tillsammans med Skogsstyrelsen beskriver hur ett kalknings- och vitaliseringsprogram för mark och vatten i sydvästra Sverige bör utformas.

Arbetet med den nationella planen beräknas pågå under år 1998 och fram till halvårsskiftet år 1999.

Regeringen har nyligen beslutat om ändring i förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag varigenom Naturvårdsverket har getts ökade möjligheter att styra verksamheten för hur kalkningsverksamheten skall bedrivas.

Regeringen anser i likhet med Naturvårdsverket att länsstyrelserna tills vidare skall ha ansvar för verksamheten, att deras arbete med kalkningsplaner bör samordnas regionalt och att det nuvarande systemet för statsbidrag, med nivåerna 85, 95 och 100 % bidrag, bibehålls.

Enligt regeringens uppfattning bör också det nuvarande redovisnings-systemet och utbetalningsrutinerna bibehållas i enlighet med Naturvårds-verkets utvärdering.

Prop. 1997/98:145

## 7.3 Klimat

### 7.3.1 Åtgärder inom klimatområdet

**Regeringens bedömning:** Insatser mot globala klimatförändringar är fortsatt viktiga för att uppnå de mål som har fastställts i FN:s ramkonvention om klimatförändringar.

En parlamentariskt sammansatt kommitté skall tillsättas som, med utgångspunkt i riksdagens beslut om klimat- och energipolitiken samt Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande, skall ha till uppgift att på basis av resultaten vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto presentera förslag till delmål och en strategi med åtgärdsprogram som lägger stor vikt vid kostnadseffektivitet. Som stöd till kommittén skall en särskild utredare granska hur de s.k. flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet för balansering av utsläpp mellan protokollets parter kan introduceras i Sverige. Frågan om etappmål avseende utsläppen av koldioxid från transporter har behandlats i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56).

**Skälen för regeringens bedömning:** Den svenska politiken i klimatfrågor grundar sig på riksdagens klimatpolitiska beslut år 1993 (prop. 1992/93:179, bil. 1, s. 33, bet. 1992/93 JoU19, rskr. 1992/93:361). Som mål angavs att utsläppen av koldioxid från fossila källor skall stabiliseras på 1990 års nivå, senast år 2000. Riksdagen beslutade vid detta tillfälle att utsläppen av koldioxid från fossila källor efter år 2000 skulle minska. I samband med beslutet uttalade Jordbruksutskottet att det är av vikt att snarast fastställa mål för klimatarbetet efter år 2000 och att utarbeta förslag för att nå dessa mål. Riksdagen anslöt sig också till regeringens bedömning att vid den närmare utformningen av en svensk klimatstrategi måste jämförelser göras med faktiskt vidtagna åtgärder i andra länder för att undvika att Sverige påtar sig en väsentligt större ekonomisk börda än våra konkurrentländer.

Viktiga riktlinjer för det svenska internationella agerandet har också redovisats i regeringens skrivelse till riksdagen hösten 1996 om Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling (skr. 1996/97:2), regeringens skrivelse om ekologisk hållbarhet (skr. 1997/98:13) samt de riktlinjer för energipolitiken och den strategi för minskad klimatpåverkan från energisektorn som riksdagen beslutat om den 10 juni 1997 (prop. 1996/97:84 avsnitt 11, bet. 1996/97 NU12, rskr. 1996/97:212).

Efter riksdagens beslut 1993 om klimatpolitiken har nya frågor aktualiserats och andra omständigheter tillkommit som då inte behandlades. Sverige är sedan 1995 medlem av den Europeiska unionen vilket ställer förändrade villkor men också öppnar nya möjligheter för såväl vårt nationella som internationella deltagande i klimatarbetet. En ny överenskommelse om industriländernas utsläpp av växthusgaser för tidsperioden

2010 har nyligen träffats i Kyoto vid klimatkonventionens tredje partsmöte.

Mot bakgrund av dessa förhållanden skall regeringen tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté som får till uppgift att på basis av resultaten vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto och mot bakgrund av EU:s gemensamma åtagande, presentera delmål och en strategi med åtgärdsprogram som lägger stor vikt vid kostnadseffektivitet. Utgångspunkten för programmet är riksdagens beslut om klimat- och energipolitiken samt Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande. Som stöd till kommittén skall en särskild utredare granska hur de s.k. flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet för balansering av utsläpp mellan protokollets parter kan introduceras i Sverige. Regeringens bedömning om etappmål avseende utsläppen av koldioxid från transporter har behandlats i den transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56).

### *Klimatpåverkande utsläpp – sårbarheten i Sverige*

Regeringen bedömer att insatser mot globala klimatförändringar fortsatt är viktiga för att uppnå de mål som har fastställts i FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Hotet om en klimatförändring har vuxit fram som ett globalt miljöproblem av stor politisk betydelse under det senaste årtiondet även om forskarna i dag bara kan ge en grov bild av vad som kan karaktärisera framtida klimatförändringar.

Det finns en betydande tröghet när effekten av dagens utsläpp av växthusgaser visar sig. Merparten av den koldioxid vi släpper ut i atmosfären i dag kommer fortfarande att finnas kvar om 50 år och en betydande del stannar kvar ända fram på 2100-talet. Detta innebär att vi ännu inte kan överblicka effekterna på klimatsystemet av dagens utsläpp. Enligt den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) kommer koldioxidhalten i atmosfären att ha fördubblats i slutet av nästa århundrade, jämfört med koncentration före industrialismens början, om de globala utsläppen av koldioxid förblir desamma som i dag. Därför är det enligt regeringens bedömning angeläget att tidiga åtgärder för att reducera utsläppen vidtas med tanke på klimatsystemets tröghet.

Trots att kunskapen har ökat väsentligt de senaste åren, är det mycket svårt att förutsäga effekterna på ett visst ekosystem eller inom en region. Naturvårdsverket har i rapporten Effekter av ett förändrat klimat, (rapport nr 4458), sammanfattat vad som kan sägas beträffande påverkan på Sverige. Våra subarktiska ekosystem är känsliga eftersom det tar lång tid för dem att bildas, tillväxten är långsam och reproduktionen oregelbunden. Klimatförändringar kan t.ex. påverka fjälltrakternas biologiska mångfald. Anpassningsförmågan hos dessa ekosystem är begränsad. Östersjön är ett annat sårbart område, vars unika brackvattensystem kan komma att försvagas.

Känslighetsanalysen avseende tekniska system pekar på att korrosionen av metallkonstruktioner och i byggnader skulle kunna öka i såväl mildare och fuktigare klimat, som i ett mildare klimat med bibehållen nederbörd.

Det sammantagna resultatet av känslighetsanalysen för tekniska system och den eventuella inverkan ett mildare klimat skulle medföra, visar att i ett kortare perspektiv bedöms inga större förändringar ske som skulle

innebära ökad risk för människan. För ett längre perspektiv är det dock viktigt att redan i dag skaffa ökad kunskap och handlingsberedskap för de tänkbara effekter som kan uppstå vid ett ändrat klimat.

### *Utsläpp av växthusgaser i Sverige*

De viktigaste växthusgaserna är koldioxid, metan, dikväveoxid, samt stabila fluorkarboner och svavelhexafluorid. Den relativa växthuseffekten av utsläpp kan uttryckas som GWP (Global Warming Potential) för en viss tidsperiod, vanligen 20, 100 eller 500 år. Växthusgaserna kan på detta sätt uttryckas som koldioxidekvivalenter och adderas för att få ett mått på den sammantagna växthuseffekten. I 100 års perspektivet svarar koldioxid för ca 80 % av de sammanlagda utsläppen i Sverige. Övriga växthusgaser som ingår i Kyotoprotokollet är metan, dikväveoxid, fluorkarboner (HFC- och FC-föreningar) och svavelhexafluorid. Utsläppen av koldioxid från fossila källor kommer från transportsektorn, energisektorn och tillverkningsindustrin i ungefär lika stora andelar. Utsläppen har minskat med nära hälften sedan år 1970. De flesta andra länder har haft en motsatt utveckling. De svenska utsläppen av koldioxid per capita eller per BNP är numera bland de lägsta inom OECD-länderna. Däremot är energiförbrukningen per capita bland de högsta i Europa, något som får tillskrivas vår energiintensiva basindustri och vårt kalla klimat.

I Sverige är de dominerande källorna för metan kommunala avfallsdeponier och djurskötsel (idisslare och gödselhantering).

Metodik för att beräkna utsläpp av dikväveoxid (lustgas) är bristfällig. Förbränning av bränslen och emission från transportsektorn är de viktigaste källorna.

Den vanligast förekommande HFC-föreningen är HFC-134a med det kemiska namnet tetrafluoretan. För närvarande svarar HFC-134a för mer än 90 % av användningen av HFC-föreningarna i Sverige. Användningen av HFC-föreningar kommer att öka inom hela kylsektorn framöver. HFC-föreningar används också som blåsmedel i vissa plastprodukter och i viss utsträckning som brandskyddsmedel.

Användningsområden för FC-föreningar är i högspänningsbrytare, livsmedelsmaskiner, laborieutrustningar m.m. En växande marknad är användningen inom textilområdet.

Användningen av svavelhexafluorid ( $\text{SF}_6$ ) är hittills framför allt begränsad till elsektorn där den bl.a. används som isolergas i ställverk, isoler- och kylmedia i transformatorer samt isoler- och brytmedium i strömbrytare för både hög- och mellanspänning. Svavelhexafluorid används även i metallurgisk industri som skyddsgas vid gjutning av magnesium.

Genomgående är statistiken för utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid mer osäker.

Utsläppen av gaser balanseras delvis av vårt upptag av koldioxid i skogsekosystemen, s.k. sänkor. Under 1990-talet har tillväxten i de svenska skogarna varit avsevärt större än avverkningen. En betydande virkesreserv i form av bundet koldioxid håller därför på att byggas upp. En betydande mängd kol finns också bundet i mark och sediment. Kunskapen om storleken och förändringen av dessa kolförråd är dock osäker och ytterligare forskning behövs.

Regeringens nuvarande huvudsakliga strategi för att nå koldioxidmålet är att begränsa användningen av fossila bränslen och ersätta dem med förnybara energikällor samt en bättre hantering och ett effektivare utnyttjande av energin. För att främja och stimulera introduktionen av förnybara energikällor och ökad effektivitet i energianvändningen, har riksdagen vid flera tillfällen beslutat om program för energihushållning och främjande av biobränslen, vindkraft och solenergi. Senast i riksdagens energipolitiska beslut angavs ett program för ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt energisystem (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97 NU12, rskr. 1996/97:212). I energiomställningsprogrammet ingår bl.a. en satsning på anslutning av elvärmda byggnader till fjärrvärmenäten och konvertering från elvärme till uppvärmning med bränsle. Bidrag till installation av utrustning som medför en minskning av eleffektuttaget lämnas till ägare av småhus med elvärme.

Vidare ges stöd till investeringar i vindkraftverk, småskaliga vattenkraftverk och anläggningar för kraftvärmeproduktion med biobränslen. Investeringsstöden kompletteras med stöd till upphandling av ny elproduktionsteknik.

Hushållningen med energi stimuleras genom information, utbildning, teknikupphandling av energieffektiv teknik, provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning samt kommunal energirådgivning.

De statliga insatserna för utveckling av teknik för framtidens energisystem förstärks och koncentreras. Energiforskningen ges ökade resurser och får en delvis ny inriktning där forskning om energisystemet och det internationella samarbetet med särskilt länderna i Östersjöregionen betonas. Stödet till branschgemensam forskning och utvecklingen av ny energiteknik i företag och branscher förstärks genom att Energiteknikfonden tillförs ytterligare medel. Ett energiteknikbidrag införs för att stödja energiteknik som behöver utvecklas genom att provas i full skala och demonstreras med reducerad risk för företagen. Det energipolitiska beslutet innefattade också en strategi för minskad klimatpåverkan från energisektorn. Ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete kring Östersjön utvecklas och omfattar energieffektivisering och övergång till förnybara energikällor i Baltikum och Östeuropa. Sådana energipolitiskt motiverade internationella insatser är en viktig del i strategin för en minskad klimatpåverkan från energisektorn och för den svenska klimatpolitiken.

Inom energi- och transportområdena har viktiga styrmedel varit skatter och bidrag. Sedan oljekriserna i början på 1970-talet har energibeskattningen använts för att minska fossilbränsleanvändningen och därmed förknippade utsläpp. Från och med januari 1991 halverades energiskatten samtidigt som en koldioxidskatt infördes. Skatten infördes samtidigt med en omfattande större skattereform som syftade till att minska skatterna på inkomster och kapital och öka dem på miljön. Mervärdeskatt tas sedan dess ut på all användning av energi. För närvarande pågår inom regeringskansliet en översyn av energibeskattningen. Översynen beräknas vara slutförd kring årsskiftet 1998/99, med sikte på en proposition våren 1999. Ambitionen är att skapa ett enklare och mer överskådligt system med en klarare uppdelning mellan skatternas fiskala och miljöstyrande

roller. En utgångspunkt för översynen är bl.a. att biobränslen gynnas framför fossila bränslen samtidigt som industrins konkurrenskraft inte skall äventyras och att skattesystemet skall styra mot de mål som uttalats i den energipolitiska propositionen. En ökad miljörelatering av skattesystemet skall eftersträvas och i översynen ingår även att behandla frågan om hur naturgasens miljöfördelar jämfört med olja och kol skall beaktas i energibeskattningen.

Inom transportsektorn har skatten på bensin höjts och forsknings- och utvecklingsarbetet har intensifierats. Under 1990-talet har två breda program i Kommunikationsforskningsberedningens (KFB) regi, som gäller användningen av alternativa bränslen, startats. Det ena programmet har koncentrerats på användningen på biobaserade drivmedel, det andra på användningen av el- och hybridfordon.

Det har ännu inte vidtagits några åtgärder inom jordbruket vars uttalande syfte är att minska produktionen av växthusgaser. Vissa av de åtgärder som har vidtagits av andra skäl har dock även effekt på växthusgaserna. Exempel på sådana är åtgärder mot kväveläckage. Med dagens kunskap är det dock osäkert att ange i kvantitativa termer hur åtgärderna påverkar avgången av metan respektive dikväveoxid.

Många åtgärder som sedan 1990 satts in inom skogsnäringen påverkar kolbalansen.

### *Klimatkonventionen*

FN:s ramkonvention (SÖ 1993:13) om klimatförändringar undertecknades av 156 länder i anslutning till den s.k. Riokonferensen år 1992. I början av år 1998 hade 174 länder ratificerat, godkänt eller anslutit sig till konventionen. Efter godkännande av riksdagen i samband med 1993 års klimatpolitiska beslut, ratificerade Sverige konventionen i juni 1993. Konventionen trädde i kraft år 1994. Konventionen innebär inte några kvantitativa eller tidsbestämda åtaganden för enskilda länder. Sverige har dock i likhet med andra länder uttalat ett nationellt mål för utsläppsbe-gränsningar av koldioxid och andra växthusgaser.

Under de senaste åren har förhandlingar pågått inom konventionen i syfte att fastställa ett protokoll vid det tredje partsmötet för konventionen. Förhandlingarna har ägt rum inom Berlinmandatets ad hoc-grupp (AGBM), en förhandlingsgrupp som tillsattes av det första partsmötet i Berlin 1995. Vid mötena i AGBM har ett avtal förberetts om bindande utsläppsreduktioner för alla industriländer samt gemensamma åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna.

EU har under det globala förhandlingsarbetet varit drivande i arbetet. I en särskild arbetsgrupp under EU:s ministerråd har gemenskapens ståndpunkter i de fortsatta förhandlingarna förberetts. Det tredje partsmötet ägde rum i Kyoto i slutet av år 1997. Kyotoprotokollet är ett betydelsefullt första steg för att uppnå de mål som har fastställts i FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Protokollet omfattar växthusgaserna koldioxid, metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkarboner (HFC- och FC-föreningar) samt svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>). Gaserna skall vägas samman med hänsyn till deras påverkan på växthuseffekten. Enligt protokollet skall de faktorer användas som den mellanstatliga panelen för klimatför-



ändringar (IPCC) har utarbetat för tidsperioden 100 år. Sammanlagt innebär protokollets åtaganden en minskning av utsläppen av dessa gaser med 5,2 % från 1990 års nivå för industriländerna. Parternas åtaganden skall uppnås under perioden 2008–2012. EU har åtagit sig att gemensamt minska utsläppen för gaserna med 8 %.

Kyotoprotokollet innehåller flera olika mekanismer som innebär att länder kan göra investeringar utomlands och under vissa omständigheter få räkna sig utsläppsreduktionerna till godo.

Kyotoprotokollet innebär också en skyldighet för länderna att ta hänsyn till upptaget av koldioxid i s.k. sänkor, dvs främst en varaktig ökning av koldioxidupptaget till följd av växternas fotosyntes.

Regeringen har påbörjat en detaljerad granskning av Kyotoprotokollet, och deltar också aktivt inom EU för att utarbeta gemensamma EU-positioner i de utestående frågorna som skall behandlas vid Klimatkonventionens fjärde partsmöte i november 1998. Eftersom många frågor som rör implementeringen av protokollet skall avgöras först då, kommer troligen ratifikationsprocessen att vara utdragen.

EU har tidigare deklarerat sin avsikt att uppfylla åtaganden gentemot det kommande protokollet gemensamt i en s.k. utsläppsbubbla. I förhandlingarna fick EU gehör för denna möjlighet, i protokollet finns en artikel som reglerar sådana samarbetsformer.

Ministerrådet i EU har tidigare beslutat att den slutliga bördefördelningen av EU:s gemensamma åtagande skall fastställas efter Kyoto. Under våren kommer således nya förhandlingar att äga rum inom EU i syfte att fastställa en slutlig bördefördelning. I denna bördefördelning kommer det att slås fast hur stor del av EU:s gemensamma åtagande som skall bäras av Sverige.

### *Bioenergifrågor*

Koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen utgör merparten av Sveriges bidrag till den befärade globala klimatförändringen. Omställningen av energisystemet till en ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling får därför stor betydelse för Sveriges insatser mot klimatförändringar. Att främja ett effektivt energiutnyttjande och stimulera en fortsatt övergång till förnybara energislag är viktiga inslag i omställningen från klimatpolitisk utgångspunkt. Av fossila bränslen ger naturgasen de lägsta specifika utsläppen av koldioxid.

Användningen av biobränslen är alltså viktig för att minska utsläppen av växthusgaser i framtiden. Det finns dock fortfarande en rad frågor om tillgången i framtiden. Det är bl.a. inte helt klart hur mycket bioenergi som kan tas ut ur skogen utan att markens långsiktiga produktionsförmåga hämmas. Vidare måste det övervägas hur stora arealer som kan bli aktuella för odling av energigrödor. I bägge fallen måste biobränslena produceras utan att den biologiska mångfalden skadas. Betydelsen av Kyotoprotokollets bestämmelser kring upptag av koldioxid i s.k. sänkor behöver också analyseras ytterligare. När det gäller alternativa drivmedel hänvisas till avsnitt 7.1.3.

Naturvårdsverket och NUTEK har i sin rapport Effekter av ökad biobränsleanvändning (1996) dragit slutsatsen att de ekologiska restriktioner

tionerna inte behöver bli bindande för biobränsleuttaget. I stället är det utbud och efterfrågan som styr hur stor användningen blir. Samma slutsats har tidigare dragits av Biobränslekommissionen (N1991:11) i betänkandet Biobränslen för framtiden (SOU 1992:90) och Energikommissionen (N1994:04) i betänkandet Omställning av energisystemet (SOU 1995:139).

Biobränsleanvändningen påverkas i hög grad av produktionskostnader, priser och skatter. Det finns därför anledning att göra en analys av den priskonkurrens som finns mellan olika bränslen respektive med importerad biomassa och all annan form av icke skattepliktiga bränslen som avfall, returflis, bildäck m.m. Denna fråga utreds inom ramen för översynen av energiskattesystemet. Skogsindustrins utveckling samt mål och medel inom det jordbrukspolitiska området påverkar också prisbilden. Användningen av biobränslena i olika sektorer beror i dag i hög grad av relativpriserna, som i sin tur påverkas av de olika styrmedlen på energipolitiskens område. Detta studeras i den nyss nämnda översynen av energiskattesystemet och har också belysts av Kretsloppsdelegationen som i sitt tilläggsdirektiv (dir. 1996:87) har fått i uppgift att inventera framlagda förslag till utnyttjande av biomassa. Resultaten har nyligen lagts fram i en rapport till regeringen.

Ett storskaligt utnyttjande av biobränslen för att reducera koldioxidutsläppen kommer att påverka jord- och skogsbruket. Det är därför viktigt att en sådan bränsleproduktion kan ske på ett miljömässigt bra sätt. Ett ökat uttag av skogsbränslen från skogen måste ske under beaktande av skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga och så att den biologiska mångfalden bevaras. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har finansierat ett program för att belysa effekterna av askåterföring och en ökad användning av biobränslen. Skogsstyrelsen kommer på basis av de nya forskningsresultaten efter samråd med övriga myndigheter att revidera sina riktlinjer för uttag av skogsbränslen och lämna förslag till riktlinjer för askåterföring. Riktlinjerna väntas vara klara under 1998.

Med tanke på de behov som finns för att utnyttja olika former av bioenergi för att kunna uppnå klimat- och energipolitiska mål finns det anledning att i ovan nämnda utredning som syftar till att ta fram ett åtgärdsprogram mot klimatförändringar även klarlägga inom vilka användningsområden förnybara energikällor bör utnyttjas för att ge störst nytta i förhållande till kostnaderna. Kommittén skall också analysera förutsättningarna för en ökad användning av bioenergi. Förslag om styrmedel skall vara förenliga med miljö-, transport-, energi-, skogs-, och näringspolitiken.

### 7.3.2 Energiskog

**Regeringens förslag:** De medel som under utgiftsområde 23, anslag B12 *Kompletterande åtgärder inom jordbruket* är avsatta för *anläggningsstöd för energiskog* skall även kunna utnyttjas för andra åtgärder i syfte att stimulera energiskogsodling.

**Skälen till regeringens förslag:** Odling av energiskog bidrar positivt till att minska växthusgaser, både genom att öka tillgången på förnybar energi och genom att under växtperioden binda koldioxid. År 1997 introducerades ett nationellt finansierat anläggningsstöd inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem till producenter av vissa jordbruksgrödor. För stödet har beräknats 10 miljoner kronor per år under åren 1997 t.o.m. 2000. Detta stöd har hittills endast utnyttjats marginellt, eftersom nyplanteringen av energiskog minskat kraftigt de senaste åren. För att stimulera lantbrukarnas intresse för energiskogsodling är det nödvändigt att dessa medel får disponeras även för andra åtgärder i syfte att uppmuntra till en fortsatt energiskogsplantering. Det bör ankomma på regeringen att, efter hörande eller beslut av EG-kommissionen, besluta om den närmare utformningen av dessa åtgärder.

## 8 Näringslivets och konsumenternas roll i miljöarbetet

### 8.1 Hållbara produktions- och konsumtionsmönster

**Regeringens bedömning:** Staten bör skapa tydliga och samhällsekonomiskt effektiva spelregler för näringsliv och konsumenter. Därigenom kan bl.a. kunder, leverantörer och finansiärer lättare medverka i omställningen till ett hållbart samhälle utifrån bl.a. ekologisk synvinkel. Staten bör underlätta spridning av miljöinformation i den mån detta inte sker på marknaden. Staten bör vidare följa informationens kvalitet samt stimulera utveckling och marknadsintroduktion av miljöanpassade tekniker och produkter. Som underlag för regeringens ställningstaganden bör en kontinuerlig dialog föras med parterna på de olika marknaderna.

NUTEK bör ges i uppdrag att lämna förslag till utformning och finansiering av det fortsatta arbetet med stöd till små och medelstora företag med miljörelaterad verksamhet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Både konsumtion och produktion ger upphov till betydande miljöeffekter. Effekterna är både direkta, i form av t.ex. utsläpp och avfall från enskilda verksamheter och konsumenter, och indirekta genom att konsumenter och producenter inbördes påverkar varandras beteende inom marknads ramar. Regeringen anser att arbetet med att uppnå de miljömål som beskrivs i kapitel 4 måste innefatta en strävan att minska den direkta miljöpåverkan från konsumtion och produktion och att påverka marknads sätt att fungera i riktning mot ökad ekologisk hållbarhet. Marknadens funktionssätt kan bl.a. påverkas av marknadsinriktade styrmedel, som t.ex. ekonomiska styrmedel, offentlig upphandling, teknikupphandling, miljömärkning och miljöcertifiering.

Regler av tillståndskaraktär och ekonomiska styrmedel har länge utgjort ramen för marknadsaktörernas agerande genom att styra vad som är tillåtet respektive lönsamt för företag att göra. Det senaste decenniet har emellertid samspelet mellan marknadens parter gjort att många företag går längre än vad som krävs enligt gällande regler i arbetet med att minimera miljöpåverkan av företagets produktion och produkter. Detta skapar delvis nya förutsättningar för miljöpolitiken. Företagens och de enskilda konsumenternas roller och ansvar har bl.a. analyserats i Kretsloppsdelegationens rapport *Strategi för kretsloppsanpassade material och varor* (rapport 1997:14).

Statens roll i förhållande till marknaden är i första hand att skapa tydliga spelregler. Regeringens nyligen framlagda förslag till miljöbalk är en bas i detta arbete. Vidare bör användning av marknadsbaserade styrmedel av olika slag ökas i den mån dessa kan bidra till att miljömålen nås på ett effektivt sätt.

Företag, enskilda konsumenter och myndigheter har olika roller och utifrån dessa olika möjligheter att påverka utvecklingen. Konsumenterna och hushållen kan påverka produktionen genom att efterfråga miljöanpassade produkter och tjänster. Vid sidan av intresset för enskilda produkters miljöegenskaper växer även konsumenternas intresse för företagets miljöansende i stort, vilket bidrar till att driva på företagets miljöarbete.

Inköp som görs av professionella upphandlare inom privata företag och offentliga organisationer är av betydelse för utvecklingen av miljöanpassade varor och tjänster. De yrkesmässiga upphandlarna har större möjligheter till direkt påverkan genom att de köper större volymer och kan ställa direkta krav på utformning av produkter. De har också mer tid och resurser till att utvärdera olika alternativ. En krävande inköpare kan många gånger vara en viktig drivkraft för den tekniska utvecklingen. Hittills har konsumentkraven haft störst påverkan på producenter av konsumentnära produkter och starkt profilerade varumärken.

Producenterna har störst möjlighet att direkt påverka produkternas utformning och miljöbelastning. Genom val av material, kemikalier, tillverkningsprocesser, transporter, energianvändning etc. påverkas miljön inte bara i råvaru- och tillverkningsledet, utan också under användningsfasen och i avfallsledet. En helhetssyn på miljöarbetet kräver att arbetet inriktas på förebyggande åtgärder och på utvecklingen av ny teknik och nya produktionsprocesser. I proposition 1996/97:167 *Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet* redovisas regeringens syn på hur ett miljöanpassat näringsliv kan bedrivas. Det blir vanligare att företag ställer miljökrav på leverantörer, något som också ingår i olika miljöledningssystem som EU-systemet EMAS och den internationella standarden ISO 14001. Miljövarudeklarationer underlättar också för företagen att ställa krav på produkter. Dessa system måste vara kvalitetssäkrade inte minst eftersom de får effekter i många led. Handeln och importörerna har stora möjligheter att driva på utvecklingen dels genom att erbjuda miljöanpassade varor, dels förmedla krav från enskilda konsumenter till tillverkare.

Små och medelstora företag har ibland sämre förutsättningar än stora företag att bedriva ett långsiktigt miljöarbete. Den främsta anledningen är

bristande resurser och kompetens. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) driver sedan år 1995 projektet Miljöstyrning i småföretag, som syftar till att informera och vägleda företag som vill EMAS-registrera sig. Genom att bygga upp nätverk mellan olika företag och lokala utvecklingscentra kan bättre förutsättningar skapas för ett kunskapsutbyte mellan företag. Goda erfarenheter från arbete med lokala utvecklingscentra finns på flera håll i landet, bl.a. i flera kommuner och på länsnivå. Regeringen avser att ge NUTEK i uppdrag att utreda behovet av regionala insatser för stöd till små och medelstora företag med miljörelaterad verksamhet och lämna förslag till hur sådant arbete bör organiseras. Frågor som bör utredas är exempelvis möjligheter att stärka de mindre företagens internationella konkurrenskraft, behov av kompetenshöjning för produktutveckling på bl.a. miljöområdet, kontaktytor mellan högskola/universitet/branschinstitut och de medverkande företagen samt möjligheter att registrera sig enligt EMAS eller ISO 14001. I första hand bör man undersöka möjligheterna att utnyttja befintliga organ som ALMI och Exportrådet. Eventuella nya organ bör samverka med ALMI och/eller Exportrådet.

Genom att förmedla kapital till producenter har kreditgivare och kapitalplacering stora möjligheter att påverka företagens miljöarbete. I takt med att miljöfrågorna blir en affärsstrategisk fråga växer de ekonomiska motiven att väga in miljöaspekter vid kreditvärdering och investeringar. Vid sidan av de stora institutionella ägarna har enskilda personer börjat placera sina besparingar i fonder med inriktning på miljöanpassade företag.

### *Konsumenterna och miljön*

Konsumenterna kan bidra till en bättre miljö genom att vid inköp av varor och tjänster ställa krav och välja alternativ som är bättre från miljösynpunkt än andra i övrigt likvärdiga produkter, men också genom att avstå från viss typ av konsumtion. Hushållen kan även ta hänsyn till miljön vid användningen av varor, hanteringen av avfall samt vid den egna produktionen av vissa förnödenheter som utgör ett alternativ till köp av en viss vara eller tjänst. En effekt av konsumenternas efterfrågan på miljöanpassade alternativ är att producenterna påverkas att tillverka miljöanpassade varor och tjänster i större utsträckning. Att enskilda konsumenter stimuleras till mer miljöanpassade konsumtionsmönster i sin vardag kan dessutom få som positiv följd effekt att konsumenterna agerar på ett ekologiskt hållbart sätt när de uppträder i andra roller i samhället.

Insatser av stor betydelse för hushållens möjligheter att agera miljömedvetet är bl.a. varuprovning, ändamålsenlig miljöinformation avseende varor och tjänster, prisundersökningar, en bra fungerande kollektivtrafik samt ett för hushållen lättillgängligt system för avfallshantering.

Regeringen har nyligen överlämnat skrivelsen Konsumenterna och miljön – en handlingsplan för hållbar utveckling (skr. 1997/98:67) till riksdagen. Ett viktigt skäl till detta är att överslagsberäkningar från bl.a. Naturvårdsverket pekar på att hushållen ger upphov till närmare hälften av de svenska miljöskadliga utsläppen. I skrivelsen presenterar regeringen sin syn på centrala frågor som rör miljömålet i konsumentpolitiken,

dvs. att sådana konsumtions- och produktionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. Handlingsplanen är inledningen till en process vars syfte är att uppmuntra och underlätta för hushållen att ta ett ökat ansvar för miljön och resurshushållningen.

## 8.2 Näringslivet

### 8.2.1 Den finansiella sektorn

**Regeringens bedömning:** Miljörelaterad information om enskilda företags verksamhet och produkter bör göras tillgänglig. Naturvårdsverket skall föreslå hur miljöinformation från miljömyndigheter och andra myndigheter med relevant miljöinformation kan ställas till finansmarknadens förfogande samt hur informationsöverföringen skall finansieras. Organisationsnummer bör införas som obligatorisk uppgift i företagets rapportering till tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken.

**Skälen för regeringens bedömning:** I betänkandet Förbättrad miljöinformation (SOU 1997:4) föreslog miljöinformationsutredningen att de redan existerande kreditupplysningsföretagen skulle utvidga sin verksamhet till att omfatta även miljöinformation, för att ge den finansiella sektorn förbättrad information som underlag för bedömning av miljörelaterade risker och möjligheter. Utredningen pekade särskilt på de obligatoriska miljörapporterna som en viktig informationskälla. Utredningen framhöll också problemet med att miljörapporter och andra register är knutna till verksamheter, medan de finansiella aktörerna är intresserade av information som är knuten till företag och därmed är kopplad till organisationsnummer.

I proposition 1996/97:167 Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet har regeringen redovisat utredningens huvudsakliga förslag och därvid bedömt att förslagen i stora delar kan genomföras på frivillig väg. Vissa frågor kräver emellertid statliga åtgärder. Riksdagen har nyligen i anledning av propositionen (bet. 1997/98:JoU8, rskr. 1997/98:56) beslutat att genom ett tillägg till årsredovisningslagen (1995:1554) införa ett krav på företag att i sin förvaltningsberättelse lämna upplysningar om verksamhetens påverkan på den yttre miljön. Detta krav gäller, fr.o.m. räkenskapsåret 1999, alla företag som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen. Bokföringsnämnden och Redovisningsrådet överväger för närvarande närmare riktlinjer för detta.

Naturvårdsverket förbereder en omfattande förändring av systemet med miljörapporter och av de länsstyrelsevisa registren (EMIR) i samband med införandet av miljöbalken. Frågan om att införa organisationsnummer som obligatorisk uppgift i företagets rapportering har även behandlats av en arbetsgrupp för tillsynsfrågor inom Miljödepartementet.

Regeringen gör bedömningen att det skulle vara en fördel om organisationsnummer ingick som obligatorisk uppgift i företagets rapportering till tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken. Detta bör, sammantaget

med förändringar av miljörapporterna och länsstyrelsernas register, kunna leda till att ett praktiskt samarbete mellan miljömyndigheterna och kreditupplysningsföretagen blir möjligt.

I regleringsbrevet för 1998 har dessutom uppdragits åt Naturvårdsverket att i oktober 1998 redovisa ett förslag till hur miljöinformation från myndigheter kan ställas till finansmarknadens förfogande. Möjligheterna att öka tillgängligheten till länsstyrelsernas miljödatabaser skall undersökas. Uppdraget innebär att Naturvårdsverket initialt får ett huvudansvar för att utveckla en modell för informationsöverföring, vilket inkluderar information från flera olika myndigheter. Initiala och löpande kostnader för överföring av miljöinformation skall uppskattas och verket skall också ge förslag till avgiftssättning. Regeringen avser att ge Miljövårdsberedningen i uppdrag att utreda hur information om hur framgångsrika företagen är i sitt miljöarbete och i att uppfylla olika miljökrav kan användas i arbetet med en hållbar näringslivsutveckling.

Regeringen anser att användarna, dvs. de finansiella aktörerna, i huvudsak bör finansiera förmedlingen av miljöinformation. Frågan om storleken på den del av kostnaderna som är förknippade med att förmedla information till den finansiella sektorn, och huruvida det är motiverat för staten att finansiera eventuella fasta kostnader för ett sådant system bör behandlas efter det att Naturvårdsverket tagit fram förslag till finansiering.

### 8.2.2 Industrin

**Regeringens bedömning:** Industriproduktionen bör kretsloppsanpassas i syfte att uppnå en långsiktigt hållbar resursanvändning. Industrins ansvar för att uppnå miljö kvalitetsmålen bör preciseras med utgångspunkt från en kostnadseffektiv fördelning av åtgärder mellan olika sektorer. Regeringen bör utforma en strategi för detta, ett arbete som skall föregås av en dialog med näringslivet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Åtskilliga av de av regeringen föreslagna miljö kvalitetsmålen berör industrin. Industrin bidrar till den svenska välfärden genom exportinkomster, sysselsättning och skatteinbetalning till den svenska staten. På flera håll bedrivs ett ambitiöst arbete för att komma tillrätta med miljöproblem som uppstår bl.a. genom utsläpp som leder till försurning, klimatförändringar och hälsoeffekter. I det följande behandlas vissa av industrins miljöeffekter. Verksamheten inom industrin innebär också förbrukning av ändliga resurser som naturgrus och metaller. I detta avsnitt berörs endast miljöeffekter som härrör från industriprocesser. Frågor som rör energiförbrukning och transporter behandlas inte här.

NUTEK har huvudansvaret för industrirelaterade frågor. Det är en naturlig uppgift för NUTEK att definiera sitt sektorsansvar samt avgränsningar gentemot andra myndigheter.

Industrin bidrar till försurning genom utsläpp av kväveoxider (NO<sub>x</sub>) och svavel. NO<sub>x</sub>-utsläppen begränsas bl.a. av NO<sub>x</sub>-avgiften, av EG-direktiv och villkor enligt miljöskyddslagen som reglerar utsläppen av kväveoxider från olika typer av källor. Förbränning direkt knuten till industriella processer, t.ex. skogsindustrins sodapannor och lutpannor, är undantagen från NO<sub>x</sub>-avgiften. Dessa industriprocesser beräknas ha stått för ca 7 % av NO<sub>x</sub>-utsläppen år 1994. Utsläppen från industriprocesser där NO<sub>x</sub>-avgift inte erläggs har mellan åren 1990 och 1995 ökat med ca 17 %, men nya utsläppsvillkor väntas mot slutet av 1990-talet medföra sänkta utsläpp också från dessa processer. Naturvårdsverket har i rapporter om möjligheter och kostnader för att reducera kväveoxidutsläppen (rapport 4530 och 4532) bedömt att de mest kostnadseffektiva åtgärderna finns på andra områden än industriprocesser.

Även svavelutsläppen bidrar till försurningen. Bränslen som används i industriprocesser är undantagna från svavelskatt. Industrins processutsläpp av svavel har minskat kraftigt genom tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen.

Industrin bidrar till klimatpåverkan, bl.a. genom utsläpp av koldioxid. Utsläppen härrör delvis från industriprocesserna, men huvuddelen uppstår vid transporter och förbränning (se vidare kap. 7). Industrin har en viktig uppgift i att bidra till minskad klimatpåverkan genom att utveckla energisnål teknik. Som ett led i det nya programmet för omställningen av energisystemet har staten anvisat medel för forskning, utveckling, demonstration och introduktion av energieffektivare teknik bl.a. genom teknikupphandling. Stödet administreras av Statens energimyndighet.

När det gäller åtgärder för att minska påverkan på ozonskiktet spelar tillverkningsindustrins verksamhet en betydande roll. Sedan år 1995 är det förbjudet att använda ozonföroämmande ämnen vid framställning av kyl- och frysskåp. Förslag till miljö kvalitetsmål för minskning av mängden ozonföroämmande ämnen har redovisats i avsnitt 4.2.14 Skyddande ozonskikt. I praktiken skall användningen av ozonnedbrytande ämnen helt upphöra.

Utsläppen till luft från industri- och energianläggningar i form av cancerframkallande ämnen och flyktiga organiska ämnen påverkar halterna av luftföroämningar. Aluminiumsmältverken svarar för 1 % av utsläppen av polycykliska aromatiska ämnen (PAH). Tillverkningsindustrin svarar enligt Naturvårdsverket för ca 90 ton av totalt ca 450 ton flyktiga organiska kolväten som släpptes ut till luft under år 1995.

### *Naturgrus*

Ändliga resurser såsom naturgrus ingår i industriproduktionen. Riktlinjerna om att värdefullt naturgrus skall sparas (se avsnitt 5.1 Riktlinjer för en effektivare och långsiktigt hållbar material- och energianvändning) berör främst anläggnings- och byggnadsbranschen. Användning av naturgrus kan minskas genom att ersättas med bergkross eller återvunnet material. Båda åtgärderna bedöms av Naturvårdsverket vara kostnadseffektiva för att nå målet om minskad användning av naturgrus.



Från och med den 1 juli 1996 är förbrukning av naturgrus belagd med skatt. Skatten uppgår till 5 kronor per ton naturgrus. Intresset för bergtäkter, som det avspeglas i länsstyrelsernas tillståndsansökningar, har ökat betydligt sedan diskussionen om skatt på naturgrus påbörjades. Till denna ökning har också Vägverkets höjda kvalitetskrav på material till vägbyggnad bidragit.

### *Metaller och giftiga ämnen*

Riktlinjerna för resurseffektivitet i avsnitt 5.1 Riktlinjer för en effektivare och långsiktigt hållbar material- och energianvändning innebär att användningen av metall så långt detta är möjligt skall ske i kretslopp. Därmed berörs industrin av riktlinjerna, liksom av miljökvalitetsmålet Giftfri miljö (i avsnitt 4.2.12).

Enligt regeringens bedömning bör industrin sätta mål för minskade avfallsmängder och minskad deponering av avfall. Arbetet bör utgå från Naturvårdsverkets Aktionsplan avfall (rapport nr 4601 och 4602). Producenterna har ett tydligt ansvar enligt ett antal förordningar till renhållningslagen, där mål satts upp för återanvändning och återvinning av olika produktgrupper. Organiska ämnen och metallföreningar som används inom industrin eller i de varor som tillverkas och säljs skall inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

### *Styrmedel*

Såväl marknadskrafterna som styrmedlen i lagstiftningen påverkar industrin i riktning mot minskade utsläpp och ökad kretsloppsanpassning. Intresset för miljöfrågorna har stärkts bl.a. genom miljöledningssystem och krav på miljöredovisning i företagens årsberättelser.

Genom miljölagstiftningen och kretsloppsarbetet påverkar regeringen industrins verksamhet i riktning mot långsiktig hållbarhet. De stora förbättringarna kan i dag uppnås genom att sluta kretsloppen inne i fabriker och att återanvända spillmaterial och vatten i processerna så långt detta är ekonomiskt rimligt. Regeringen anser att denna typ av arbete bör prioriteras inom industrins miljöarbete. Kretsloppsarbetet är närmare beskrivet i kapitel 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle.

Utsläppen från industriprocesser i Sverige har minskat kraftigt genom en konsekvent tillämpning av miljöskyddslagen. Enligt förslaget till miljöbalk kan prövningen av verksamheter i ökad utsträckning ske utifrån en samlad bedömning av hur verksamheten påverkar förutsättningarna för en hållbar utveckling. Vid denna bedömning tas hänsyn inte bara till utsläpp utan även till hushållning med naturresurser och energi, kemikaliehantering, avfall och transporter. En tydligare koppling till miljökvaliteten i naturen skapas genom miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken. Många likartade små utsläpp kan hanteras enklare med generella föreskrifter för verksamheter som inte är tillståndspliktiga.

Regeringen gav år 1991 Naturvårdsverket i uppdrag att upprätta ett tioårigt program för översyn av industrins utsläppsvillkor med stöd av miljöskyddslagen, omprövningsprogrammet. Målet för programmet är att det

för varje miljöstörande anläggning skall finnas moderna och ändamålsenliga villkor. Enligt uppdraget skall utsläppen till början av 2000-talet ha begränsats till sådana nivåer att miljön inte tar skada och hälsan inte påverkas av de aktuella utsläppen. Även länsstyrelserna har tagit fram program för omprövning av villkor för de anläggningar där länsstyrelserna är tillståndsmyndighet enligt miljöskyddslagen.

Naturvårdsverkets senaste lägesrapport beträffande omprövningsprogrammet redovisades år 1996. I rapporten konstateras att utsläppen från de aktuella anläggningarna har minskat jämfört med år 1990. Speciellt framträdande är detta för utsläppen av klorerade organiska ämnen från skogsindustrin. Vidare har utsläppen av metaller, svavel- och kväveoxider samt lösningsmedel reducerats betydligt. Bidragen från större svenska anläggningar till olika miljöhot såsom försurning, eutrofiering, oxidantbildning och påverkan från persistenta organiska ämnen har däri-genom minskat.

Regeringen vill understryka betydelsen av att arbetet med omprövning drivs vidare. Villkoren för tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall också vara så tydliga att de i praktiken kan användas i tillsynsmyndighetens arbete, exempelvis genom att där det är lämpligt formulera villkoren på ett sådant sätt att överträdelser lätt kan konstateras. För det fortsatta arbetet med omprövning av industriella verksamheter är det givetvis av största vikt att omprövningarna inriktas mot sådan verksamhet som har störst betydelse för att nå de nya miljömålen. De industriella verksamheterna måste successivt anpassa sin verksamhet till en ekologiskt hållbar utveckling. Omprövningarna måste i ökad utsträckning inrikta sig mot prövning av verksamheter som inte redan i dag har sådan inriktning. Omprövningen kan ske genom att industrin själv begär att detta görs, eller genom att Naturvårdsverket eller länsstyrelserna begär detta.

Regeringen avser att fortsätta dialogen med näringslivet med inriktning på att stimulera processer som leder till resurseffektivisering och kretsloppsanpassning. Miljövårdsberedningen bör ges i uppdrag att förbereda denna dialog och lämna förslag på hur det fortsatta arbetet skulle kunna bedrivas i Sverige. För detta ändamål krävs att beredningen breddar sin kompetens på områdena industri, näringsliv och ekonomi så att dessa aspekter får erforderlig belysning. Dialogen skall föras bl.a kring processer och metoder för att driva på utvecklingen mot ett hållbart näringsliv samt kring indikatorer för att mäta och bedöma ett företags miljöarbete. Utgångspunkt för arbetet är de nationella miljömålen och vad som presenteras om näringsliv och ekologisk hållbarhet i regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet. Även riktlinjerna för resurseffektivisering i kapitel 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle samt för kemikaliepolitiken i kapitel 6 Kemikaliepolitik för 2000-talet skall tas upp till diskussion. Dialogen bör utformas på ett sätt så att både varu- och tjänsteföretag är representerade. Processen skall inriktas såväl på insatser från staten som på frivilliga åtaganden från industrin. Regeringen avser att utifrån denna dialog utveckla befintliga och, i den mån det är motiverat, nya styrmedel för näringslivet som bidrar till en hållbar utveckling och till att miljömålen uppnås. Det är här viktigt att det svenska näringslivets internationella beroende beaktas. Aktuella styrmedel kan exempelvis vara upphandling av miljöanpassad teknik, offentlig upphandling,

EMAS-registrering eller certifiering mot ISO 14001, miljömärkning, miljövarudeklarationer, långsiktiga överenskommelser och informationsöverföring.

Prop. 1997/98:145

### 8.2.3 Tjänstesektorn

En stor del av Sveriges produktion består av tjänster såsom handel, sjukvård, hotell, restaurang, avfallshantering, frisörer, målarfirmor och bilverkstäder m.fl. Bank- och försäkringsväsendet, som också ingår i tjänstesektorn, behandlas i avsnitt 8.2.1 Den finansiella sektorn.

#### *Miljöpåverkan*

Den miljöpåverkan som produktionen av tjänster ger upphov till uppstår i många fall i ett tidigare led, under produktionen av de varor som används i samband med tjänsterna. En minskad miljöpåverkan åstadkoms genom att använda varor som producerats på ett miljöanpassat sätt. I många fall används kemikalier med negativ påverkan på mark och vatten, t.ex. rengöringsmedel som används av städbolag, på hotell, i industrilokaler och på vårdinstitutioner.

Miljö- och hälsofarliga kemiska produkter används även av fotolaboratorier och tvätterier. Sjukvården, tandvården och laboratorier ger upphov till en stor mängd miljöfarligt avfall. I regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet framhölls att de miljö- och hälsofarliga utsläppen från hälso- och sjukvården, inkl. tandvården, borde minska. Speciellt bör insatser göras för att minska avfallets mängd och farlighet. Användningen av amalgam inom tandvården bör också avvecklas. Läke-medels samt kosmetiska och hygieniska produkters miljöpåverkan behandlas i avsnitt 6.4.2.

Bilserviceföretag, som bilverkstäder, bensinstationer, billackeringsfirmor och biltvättar, använder stora mängder miljö- och hälsofarliga ämnen, såsom bensin, oljor, lösningsmedel och färg. Många åtgärder har vidtagits på detta område, t.ex. muffar på bensinpumpar, oljeavskiljning och oljeåtertagning. Slutna system för tvättvatten etc. har också tagits fram inom projekt som fått bidrag ur anslaget till investeringar för ekologisk omställning under åren 1995–1996. Mycket återstår emellertid att göra för att minska miljöfarliga utsläpp och avfall från detta område.

Inom de flesta tjänsteföretag används datorer och annan elektronik. Dessa innehåller många i dag kända miljö- och hälsofarliga ämnen och många tidigare oanvända ämnen med okända effekter på hälsa och miljö. Eftersom dessa ämnen är spridda i apparaterna är de svåra att omhänderta eller återvinna (se avsnitt 5.3.2 Producentansvar för bilar, elektriska och elektroniska produkter).

Inom tjänstesektorn finns vidare bilbaserade verksamheter som budbilsfirmor, leasingföretag och taxi. Inom dessa verksamheter, där företagen ofta förnyar sin bilpark, finns en potential för att stimulera utveckling av miljöanpassad teknologi, användning av biobränslen och bränslesnålare bilar.

En minskad miljöpåverkan i tjänstesektorn kan vara svår att åstadkomma eftersom företagen ofta är små och har begränsade resurser att investera i miljöanpassad utrustning. Miljöanpassad teknologi är ofta dyr att investera i. Ett sätt att avhjälpa detta kan vara att anordna gemensamma lokaler för hanteringen av farliga kemiska produkter med ny miljöanpassad teknik, där den kan användas av många och därför bli en lönsam investering.

Begränsningsarbetet för kemikalier har i många fall varit framgångsrikt när det gäller att med hjälp av substitutionsprincipen styra mot minskad användning av miljö- och hälsofarliga kemikalier i mindre verksamheter, som t.ex. i tjänstesektorn.

Den kommande miljöbalken innehåller hänsynsregler som även omfattar tjänstesektorn. Reglerna innebär att den som utövar verksamhet har skyldighet att skaffa sig nödvändig kunskap om verksamhetens miljöpåverkan, och vidta de försiktighetsmått som behövs då det finns risk att människors hälsa eller miljö påverkas negativt. Verksamhetsutövaren skall också tillämpa bästa möjliga teknik samt hushålla med råvaror och energi.

### 8.3 Staten som ägare

**Regeringens bedömning:** Ett aktivt miljöarbete är en förutsättning för ett välskött företag. Staten bör därför särskilt uppmärksamma miljöfrågor av skilda slag i sin roll som ägare av fastigheter och statliga bolag och i den statliga fondförvaltningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Vid sidan om rollen att skapa och upprätthålla regler och svara för uppbörd av skatter har staten i många sammanhang också en roll som ägare bl.a. genom att äga och förvalta fastigheter och genom att helt eller delvis äga bolag, såsom Posten, Telia, SJ, Vasakronan m.fl. Staten förvaltar också stora mängder kapital, främst pensionsmedel i form av AP-fonder och premiereserver.

Som ett resultat av att miljöfrågorna mer och mer uppfattas som affärsmässiga och strategiska, uppmärksammas allt oftare ägarnas möjligheter att påverka företagens miljöarbete. Välskötta företag behöver ha ett seriöst miljöarbete och god miljökompetens för att undvika miljörelaterade risker och kostnader. Kostnaderna kan bestå dels i höga åtgärds- eller saneringskostnader, dels i kostnader på grund av försämrat anseende hos leverantörer, kunder och allmänhet. Miljöanpassning är i många fall en förutsättning för lönsamhet. Detta är ännu ett skäl för att staten som ägare skall vidareutveckla sitt arbete med dessa frågor. Staten bör även uppmärksamma miljöfrågorna i sin roll som fondförvaltare. Det finns i dag exempel på stora svenska institutionella ägare och investmentbolag som har fört in miljöavsnitt i sin ägarpolicy.

Det finns skäl för staten att på liknande sätt som inom näringslivet uppmärksamma miljöfrågorna för sina företag och i sitt ägande. Särskilt för de företag som har en monopolliknande ställning och som är relativt

## 8.4 Optimalt styrmedelsval

**Regeringens bedömning:** Naturvårdsverket bör i samverkan med berörda sektorsmyndigheter utreda huruvida de befintliga styrmedlen inom ett par strategiska miljöpolitiska områden leder till att miljökvalitetsmålen uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Även styrmedlens effektivitet med avseende på måluppfyllelse, incitament för teknisk utveckling, fördelningsfrågor och näringslivets konkurrenskraft bör beaktas. Uppdraget bör även innefatta att överväga och lämna förslag till förbättringar av styrmedelssammansättningen för att uppnå bättre kostnadseffektivitet och måluppfyllelse och mindre oönskade effekter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är angeläget att de miljöpolitiska styrmedlen är effektiva och har så lite negativa bieffekter som möjligt. Kunskapen om detta och om hur olika styrmedel samverkar behöver förbättras. Som ett led i arbetet med att utveckla styrmedlen avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vissa strategiska miljöpolitiska områden. Syftet är att analysera huruvida befintliga styrmedel inom respektive område leder till att miljömålen uppnås på ett kostnadseffektivt sätt samt att överväga och lämna förslag till förändringar i styrmedelssammansättningen som kan leda till ökad kostnadseffektivitet eller förbättringar med avseende på måluppfyllelse, incitament för teknisk utveckling, fördelningsfrågor och näringslivets konkurrenskraft. Det kan bli aktuellt att analysera sådant som utvecklingen av producentansvaret, övergödningen av sjöar, hav och vattendrag, hushållens kemikalieanvändning samt lokala luftföroreningar. Vid val av områden skall samråd ske med den parlamentariska beredning som aviseras i kap. 4.1 Miljökvalitetsmålens roll i arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling. Uppdraget skall redovisas efter samråd med Riksrevisionsverket och berörda sektorsmyndigheter.

Valet av styrmedel för att uppnå uppställda miljökvalitetsmål bör ske med hänsyn till bl.a. måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, incitament för teknisk utveckling, genomförandenaspekter, fördelningseffekter och effekter på den svenska industrins konkurrenskraft. Även samband mellan olika styrmedel skall beaktas. Utredningen skall också beakta de begränsade möjligheterna att differentiera ekonomiska styrmedel mellan olika sektorer och mellan olika användare. Överväganden och förslag skall även ta hänsyn till de krav som ställs i samband med EU:s inre marknad och till handelsaspekter. Utredningen skall således lämna förslag på vilka styrmedel som bör användas för de olika problemområdena och, om möjligt, också lämna förslag till utformning. Det senare gäller dock inte i de fall utredningen finner att en skatt utgör det bästa styrmedlet, utan den skall då i stället utredas i sedvanlig ordning.

En grund för verkets uppdrag bör vara den miljöbalk som regeringen föreslagit. Den är basen för regeringens och myndigheternas arbete att med stöd av de bemyndiganden som ges i balken utfärda de förordningar

och föreskrifter som behövs för att förverkliga de miljöpolitiska målen. För tillämpningen av miljöbalken har såväl balkens övergripande mål och allmänna hänsynsregler som de nationella miljökvalitetsmålen stor betydelse. Förordningar och föreskrifter som utfärdas med stöd av balken är således också ett verksamt instrument för en ekologisk utveckling.

En annan viktig utgångspunkt för detta uppdrag skall vara att användningen av ekonomiska styrmedel i syfte att uppnå miljökvalitetsmålen bör öka i den mån detta är ett effektivt sätt att nå målen.

## 8.5 Miljöanpassade stöd

**Regeringens bedömning:** Statliga stödformer av olika slag bör utformas med hänsyn till möjligheterna att åstadkomma en ekologiskt hållbar utveckling. Detta gäller stöd inom bl.a. arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik, jordbrukspolitik, trafikpolitik och bostadspolitik. En första handsuppgift är att förhindra att stöden motverkar en ekologiskt hållbar utveckling. Där det är möjligt bör uppgiften vara att stöden skall bidra till arbetet med att åstadkomma en sådan utveckling.

Sverige bör i EU verka för att EU:s stödformer utformas så att de inte motverkar en hållbar utveckling i Europa. Där det är möjligt bör stöden utformas så att de även medverkar till en hållbar utveckling.

Regeringen avser att låta göra en systematisk genomgång av statliga subventioner, med avseende på hur de påverkar möjligheterna att nå en ekologiskt hållbar utveckling och hur en förändring i den riktningen påverkar uppfyllandet av andra samhällsmål. Ansvaret för detta bör huvudsakligen ligga hos sektorsmyndigheterna. I den mån negativ påverkan kan visas kan subventionerna komma att omprövas. Vid utformningen av nya subventioner bör strävan vara att målen för dem uppnås på ett miljömässigt neutralt eller positivt sätt.

De särskilda stödformerna för hållbar utveckling skall utvärderas för att kunna vidareutvecklas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett samhällsekonomiskt motiv för att ge subventioner är att stimulera verksamheter som ger positiva effekter för samhället och som inte förväntas komma till stånd i tillräcklig omfattning utan sådana stöd. Liknande subventioner motiveras ofta av fördelningspolitiska, arbetsmarknadspolitiska, näringspolitiska eller regionalpolitiska mål. Under senare år har även miljöpolitiska motiv tillkommit. Med subventioner menas i detta sammanhang direkta bidrag, prisreglering, räntesubventioner samt skattereduceringar. Subventioner kan emellertid ge upphov till oönskade bieffekter, som exempelvis snedvridning av konkurrensen eller negativ miljöpåverkan. Subventioner till verksamheter med negativa miljöeffekter kan t.o.m. leda till att de politiska besluten förvärrar misshushållning och miljöförstöring. Som ett viktigt led i arbetet med att utveckla spelregler för en ekologiskt hållbar utveckling bör subventioner med negativa miljöeffekter granskas och i vissa fall omprövas. Detta är en förutsättning för att arbetet med andra ekonomiska styrmedel skall vara framgångsrikt. Subventionerna bör därför systematiskt gås igenom.

Naturvårdsverket har i sin promemoria Ett urval av statliga subventioner som kan antas motverka en ekologiskt hållbar utveckling kartlagt en rad skattereduktioner. Riksrevisionsverket har i rapporten Subventioners inverkan på en ekologiskt hållbar utveckling (rapport 1998:6) närmare granskat det regionalpolitiska transportbidraget, befrielsen från koldioxidskatt på torv och bidrag till småskalig vattenkraft. Riksrevisionsverkets rapport är för närvarande föremål för remiss som löper ut den 20 maj 1998. Vid utformningen av nya subventioner bör strävan vara att målen för dem skall uppnås på ett miljömässigt neutralt eller positivt sätt

De nyligen införda investeringsstöden för hållbar utveckling syftar till att minska miljöbelastningen och till att öka effektiviteten i användningen av energi och andra resurser genom att bl.a. stödja hållbart inriktade investeringar i det fysiska realkapitalet (byggnader, anläggningar och infrastruktur). På så vis kan nya metoder och tekniker få snabbare genomslag. Investeringsstöden kommer att utvärderas grundligt, med avseende på bl.a. måluppfyllelse och påverkan på konkurrensen. Det är emellertid nu för tidigt att dra några slutsatser om deras effektivitet som styrmedel.

De stöd som inrättats för ekologiska investeringar, genom de lokala investeringsprogrammen, i energibeslutet och i den bostadspolitiska propositionen, skall utvärderas för att skapa kriterier och ge underlag för kommande utformning av statliga åtgärder.

## 8.6 Marknadsinriktade styrmedel

**Regeringens bedömning:** Den offentliga upphandlingen bör vara en pådrivande kraft i arbetet för ett ekologiskt hållbart samhälle. Sverige skall verka för att EG:s direktiv klargörs eller ändras så att det tydligt framgår att höga krav på miljöanpassning är möjliga att ställa.

Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling bör vara pådrivande, initierande och sammanhållande i arbetet för ökad miljöanpassning av den offentliga upphandlingen.

Teknikupphandling bör fortsatt användas som ett medel att stimulera utveckling, upphandling och introduktion av miljöanpassade produkter samt teknik för att nå en ekologiskt hållbar utveckling.

Miljömärkningen är ett av de viktigaste medlen för att förmedla information till konsumenterna om olika produkters miljöegenskaper. Sverige bör, inom ramen för det nordiska samarbetet, verka för en allsidig utvärdering av Svanen och för en analys av förutsättningarna för ömsesidigt godkännande av miljömärken på internationell nivå. Regeringen ser positivt på den frivilliga miljöcertifieringen av skogsbruket som skogsföretag i Sverige genomför på olika sätt. Statens skogsbruk bör miljöcertifieras så snart som möjligt.

Företagen bör stimuleras att ställa miljökrav i samband med affärstransaktioner. Miljöstyrningsrådets verksamhet med miljövarudeklarerationer bör följas upp. Vid översynen av EU:s förordning om miljöstyrning och miljörevision bör Sverige verka för att systemet utvidgas till fler branscher och att det inriktas på ekologiskt hållbar utveckling.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är angeläget att de marknadsanpassade styrmedel inom miljöpolitiken som vuxit fram på senare år kan användas effektivt.

### *Offentlig upphandling*

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, reglerar i det närmaste all offentlig upphandling. För upphandling som uppgår till vissa tröskelvärden styrs de svenska reglerna av EG:s direktiv om offentlig upphandling (92/50/EEG).

Regeringen har därför i enlighet med vad som aviserades i skrivelsen 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet uppdragit åt Nämnden för offentlig upphandling att efter samråd med Kommerskollegium analysera hur miljökrav och andra krav på ekologisk hållbarhet kan ställas vid offentlig upphandling. Regeringen kommer på basis av bl.a. detta underlag att utarbeta en svensk ståndpunkt om hur miljökrav och andra krav på ekologisk hållbarhet bör kunna ställas. Utifrån denna ståndpunkt skall Sverige verka för att EG:s direktiv klargörs eller ändras så att det tydligt framgår att höga krav på miljöanpassning är möjliga att ställa.

En större enhetlighet och tydlighet från de offentliga myndigheterna förutsätter mer samordnade insatser och att olika upphandlande enheter utnyttjar varandras erfarenheter och goda exempel. Av denna anledning har Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (dir. 1998:01) inrättats. Delegationens uppgift är bl.a. att vara pådrivande för en miljöanpassad offentlig upphandling och att initiera och utveckla konkreta vägledningar för hur miljökrav kan ställas vid all offentlig upphandling inom olika områden.

### *Teknikupphandling*

Med teknikupphandling avses upphandling som innebär att leverantören måste genomföra ett tekniskt utvecklingsarbete för att tillgodose köparens krav. Delegationen för främjande av miljöanpassad teknik (SFS 1997:40) arbetar med en rad förslag till åtgärder för att stimulera utveckling, upphandling och introduktion av miljöanpassade produkter och teknik för att nå en ekologiskt hållbar utveckling. Delegationen arbetar inom fyra områden: sanering av mark, byggsektorn, transporter och livsmedelsområdet. Förutom teknikupphandling har projekt påbörjats som skall främja kommersialiseringen av miljöanpassad teknik som t.ex. produktidésökning samt rundabordsamtal kring och dokumentation av utvecklingshinder för miljödrivna innovationer. I vårpropositionen (1997/98:150) föreslår regeringen att ytterligare medel avsätts för delegationens arbete.

Utredningen Upphandling för utveckling (SOU 1997/98:88) pekar på att offentlig teknikupphandling främst bör användas för den offentliga sektorns behov och för att tillgodose andra samhällsintressen. Ett exempel på sådant samhällsintresse är miljön. Regeringen bedömer att teknikupphandling även framgent bör användas som ett instrument i miljöpolitiken.



Det nordiska miljömärkningssystemet, Svanen, infördes för nio år sedan och utvecklas löpande. Dess framgång är beroende av att det uppfattas som trovärdigt av såväl konsumenterna, miljörelsen som producenter-na. Regeringen bedömer nu tidpunkten som lämplig för att på nordisk nivå utföra en ny, mer allsidig utvärdering av systemet. En utvärdering av det nordiska miljömärkningssystemet är vidare av värde i diskussionerna om en utveckling av EU:s regler om miljömärkning samt inför diskussioner inom WTO (World Trade Organization), där frågan om eventuella handelshindrande effekter av miljömärkningssystemen aktualiseras. På nordisk nivå diskuteras för närvarande en sådan utvärdering av Svanen. Inom ramen för det nordiska samarbetet skall Sverige verka för att en analys görs av förutsättningarna för ömsesidigt godkännande av miljömärken på internationell nivå.

Skogsföretag och miljöorganisationerna i Sverige har nyligen träffat en överenskommelse om en miljöstandard för skogsbruk som utgår från den internationella organisationens Forest Stewardship Council (FSC) koncept och som ligger till grund för miljöcertifiering enligt skilda system. Regeringen ser positivt på detta initiativ och på de övriga initiativ till miljöcertifiering av svenskt skogsbruk som tagits på detta område. De bör kunna bidra till att påskynda förbättringar av naturvårdshänsynen inom skogsbruket. När det gäller statens skogsbruk på mark som förvaltas av Fastighetsverket anser regeringen att det bör miljöcertifieras så snart som möjligt

### *Miljövarudeklarationer*

Företagen börjar i ökande grad ställa miljökrav på varandra i affärstransaktioner. För att sådana krav skall vara möjliga att ställa krävs bl.a. kunskap om produkternas miljöeffekter. Efterfrågan på faktabaserad miljövaruinformation, s.k. miljövarudeklarationer, för olika produkter har på senare tid ökat inom industrin.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet har initierat ett arbete med ett nationellt system för certifierade miljövarudeklarationer. Certifieringen avser livscykelbaserad information grundad på vetenskapliga analyser utifrån ett standardiserat arbetssätt. Systemet skall vara självfinansierande genom avgifter. Regeringen bedömer det som viktigt att systemet kontinuerligt följs upp och utvärderas så att det kan fungera parallellt med miljömärkningen utan att sammanblandning sker.

### *Miljöledning i företag*

Marknadens krav på ökad kvalitet i företagens miljöarbete har lett till att behovet av fungerande miljöledningssystem har ökat. Framför allt de större företagen har möjlighet att med hjälp av miljöledningssystem bedriva ett målmedvetet miljöarbete och därigenom skapa nya möjligheter för affärsverksamheten.

Det kan dock finnas svårigheter hos mindre företag att bygga upp kunskap och hitta resurser för ett sådant miljöarbete. Små och medelstora

företag bör därför få fortsatt stöd för att öka sin kunskap om och skapa förutsättningar för ett aktivt miljöledningsarbete. NUTEK arbetar redan med projektet "Miljöstyrning i småföretag" och det är viktigt att projektet fortsätter samt följs upp (se avsnitt 8.1 Hållbara produktions- och konsumtionsmönster).

För närvarande pågår en översyn av EU:s miljölednings- och miljörevisionsförordning, det s.k. EMAS-systemet (förordning (EEG)1836/93). EG-kommissionen arbetar tillsammans med medlemsländerna med att ta fram underlag för översynen samt för en eventuell revidering av förordningen. Översynen skall vara klar sommaren 1998. Hittills har EMAS-systemet varit tillgängligt endast för industrisektorn men önskemålet från flera länder är att utvidga tillämpbarheten av EMAS till flera sektorer. Av denna anledning har ett antal försöksverksamheter i andra sektorer genomförts både i Sverige och i andra länder med mycket gott resultat. I Sverige bedrevs under år 1997 försök inom transportsektorn, bygg- och anläggningssektorn, fastighetsförvaltning, skog, offentlig sektor och tjänstesektorn. Inom finans- och försäkringssektorn har också framförts intresse av att omfattas av systemet.

En revidering av EMAS-förordningen förväntas inte bli klar förrän tidigast år 2000. Regeringen har därför i proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. föreslagit en lagändring för att göra det möjligt att nationellt utvidga EMAS till flera sektorer.

## 9 Samhällsplaneringen och det lokala och regionala miljöarbetet

### 9.1 Samhällsplanering för en ekologiskt hållbar utveckling

**Regeringens förslag:** De nationella miljökvalitetsmålen skall, tillsammans med övriga nationella mål, vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. Genom samverkan över sektorsgränserna i samhällsplaneringen skall statliga och kommunala myndigheter främja en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla.

**Regeringens bedömning:** Kommuner och länsstyrelser bör samverka i arbetet med att samlat och över sektorsgränserna konkretisera och följa upp de nationella miljökvalitetsmålen i den lokala och regionala samhällsplaneringen. De nationella miljökvalitetsmålen bör arbetas in i länsstyrelsernas strategier för regional miljö (STRAM). För områden med särskilt framträdande miljö- och hushållningsproblem finns behov av att följa upp miljökvalitetsmålen och anpassa den statliga sektorsplaneringen till regionala och lokala förutsättningar. Ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram bör inledas för sådana områden. Arbetet med att utveckla metoder för en samhällsplanering inriktad på hållbar utveckling av våra städer och bebyggelsemiljöer bör intensifieras. Bland annat bör Boverkets arbete med metoder och arbetssätt i den fysiska planeringen medverka till en ökad samordning med insatser för ökad social välfärd samt med det pågående arbetet med lokal Agenda 21. Boverket skall även medverka till att åtagandena i agendan från FN:s konferens Habitat II genomförs i Sverige. Vidare bör en utvecklad samverkan komma till stånd mellan naturvårds- och kulturmiljövårdssektorn.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Regeringen har i december 1997 markerat behovet av att berörda statliga myndigheter, främst Boverket, Vägverket, NUTEK, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna, verkar för att det utvecklas ett bättre samspel mellan fysisk planering, arbetet med miljö och hushållningsfrågor och arbetet med regional utveckling. De av regeringen föreslagna nationella miljökvalitetsmålen ger förutsättningar för ökad samsyn över sektorsgränserna när det gäller målen för och inriktningen av samhällsplaneringen. Målet om en god bebyggd miljö liksom de övriga mål som har direkt anknytning till mark- och vattenområdets miljökvaliteter har särskild betydelse i detta sammanhang. Lagreglerade måluttalanden av central betydelse för fysisk planering och samhällsbyggande finns dels i plan- och bygglagens (1987:10) bestämmelser om allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse samt om krav på byggnader m.m., dels i de övergripande bestämmelserna i förslaget till miljöbalk. De av regeringen föreslagna nationella miljökvalitetsmålen skall vägleda myndigheternas arbete med fysisk planering och samhällsbyggande.

Regionala och lokala åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsmålen bör utformas mot bakgrund av en helhetsbild av miljö- och hushållningsproblemen i den berörda delen av landet och medverka till en långsiktig hållbar regional utveckling. Kommuner och länsstyrelser bör samverka i arbetet med att samlat och över sektorsgränserna konkretisera och följa upp de nationella miljö kvalitetsmålen i den lokala och regionala samhällsplaneringen. De centrala myndigheternas medverkan utgår från deras uppsiktsansvar inom olika samhällsområden. Utgångspunkten för samverkan mellan olika myndigheter i samhällsplaneringen bör vara att ekonomisk utveckling, social utveckling och skydd av miljön utgör sinsemellan beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling i vid mening.

För att främja ett sektorsövergripande samarbete, som innefattar myndigheter på central, regional och lokal nivå, är ett gemensamt miljö mål för samhällsplaneringen av stort värde. Utgångspunkten bör vara att människors hälsa och livsmiljö skall stå i centrum för arbetet för ekologiskt hållbar utveckling. Som gemensamt miljö mål för samhällsplaneringen bör därför gälla att statliga och kommunala myndigheter genom samverkan över sektorsgränserna skall främja en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla.

När det gäller genomförandet av de nationella miljö kvalitetsmålen behöver vissa geografiska områden uppmärksammas särskilt. Det gäller dels områden – i huvudsak utanför tätorterna – där det finns behov av sektorsövergripande bedömningar av regional eller nationell räckvidd, dels områden i och i anslutning till våra städer och bebyggelsemiljöer där miljö kvalitetsmålet om en god bebyggd miljö står i centrum för intresset.

### **9.1.1 Regionala miljö- och hushållningsprogram**

I varje del av landet finns områden där ett förverkligande av de nationella miljö målen ställer särskilda krav på sektorsövergripande bedömningar, som i vissa fall kan ha regional eller nationell räckvidd. Exempel är bl.a. våra centrala skärgårdsområden, för vilka regeringen i december 1997 uppdragit åt berörda länsstyrelser att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram (se avsnitt 4.2.5 Hav i balans samt levande kust och skärgård), samt andra områden i landet, för vilka det finns särskilda regler om hänsyn till riksintressen när det gäller hushållningen med mark- och vattenresurserna. Områden med särskilt framträdande miljö- och hushållningsproblem behöver uppmärksammas i ett riksperspektiv i arbetet för ett ekologiskt hållbart Sverige. Det kan t.ex. gälla områden där miljö situationen är sådan att bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i den föreslagna miljö balken bör aktualiseras. Miljö- och hushållningsfrågorna, i områden av de slag som berörts, bör ges ökad tyngd såväl i den kommunala fysiska planeringen som i den regionala utvecklingsplaneringen. För områden med särskilt framträdande miljö- och hushållningsproblem finns ett behov av att följa upp miljö kvalitetsmålen och anpassa den statliga sektorsplaneringen till regionala och lokala förutsättningar. Ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram bör inledas i sådana områden. Sådana program bör omfatta åtgärder för att komma till

rätta med miljö- och hushållningsproblemen, analyser av möjligheterna att använda gällande miljölagstiftning och av ekonomiska förutsättningar och villkor för utvecklingsstöd till hållbara lösningar samt ett samlat program för behandlingen av miljö- och hushållningsfrågor i den regionala och lokala planeringen. Tydligare utgångspunkter för miljöhänsyn, kretsloppsanpassning och hushållning med mark och vatten behöver tas fram. Med utgångspunkt i de regionala miljöstrategierna, de nationella miljö kvalitetsmålen och riksintressen, kan de utvecklingsmöjligheter och den potential för sysselsättning och tillväxt som ligger i resurshushållning och miljöanpassning tas till vara. I den regionalpolitiska propositionen Regional tillväxt för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62), framhåller regeringen att regionala miljö- och hushållningsprogram bör utgöra underlag i den regionala utvecklingsplaneringen.

Länsstyrelsernas arbete med regionala miljöstrategier och med underlag för hushållningen med mark- och vattenresurserna ger utgångspunkter för arbetet med regionala miljö- och hushållningsprogram. Inriktningen på sikt bör vara att i samverkan med kommuner, statliga myndigheter och andra intressenter utveckla strategier för hänsynstagande till miljö- och hushållningsintressen för de områden i länet som har särskild betydelse ur miljö- och hushållningssynpunkt. Länsstyrelsernas arbete med samhällsplanering för ekologiskt hållbar utveckling berör främst sakområdena för naturvård och miljöskydd, planväsende, hushållning med naturresurser samt kulturmiljö.

Som anförs i regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet bör Boverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket i samverkan med länsstyrelserna, NUTEK och berörda sektorsmyndigheter utarbeta en översikt över områden där behovet av regionala miljö- och hushållningsprogram är särskilt framträdande i ett riksperspektiv.

## **9.1.2 Hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer**

### *Habitatkonferensens riktlinjer för hållbar utveckling*

Vid Förenta Nationernas världskonferens i Istanbul år 1996 om boende, bebyggelse och stadsutveckling (Habitat II) antogs den s.k. Habitatagendan. Agendan innefattar ett omfattande handlingsprogram för hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer och innehåller bl.a. mål och principer för hållbar markanvändning, miljömässigt hälsosamma och ändamålsenliga städer och boplatser, hållbar energianvändning, hållbara transport- och kommunikationssystem, vård och upprustning av det fysiska kulturarvet samt katastrofberedskap och återuppbyggnad. För att värna den globala miljön och förbättra människors livssituation i städer, samhällen och byar åtog sig de deltagande länderna att verka för hållbara mönster för produktion, konsumtion, transporter och bebyggelseutveckling. Deltagarländerna åtog sig också att motverka föroreningar och att respektera ekosystemens tålighet mot påverkan samt att bevara handlingsutrymmet för kommande generationer.

Sverige har anslutit sig till de mål, principer och rekommendationer som ryms i Habitatagendan. Istanbulkonferensens resultat skall därför följas upp både i Sverige och i det internationella utvecklingssamarbetet.

Det handlingsprogram och de prioriteringar som finns i Sveriges nationalrapport till Habitat II skall fullföljas. Det gäller bl.a. anpassning av byggnader och bebyggda miljöer till kretsloppssamhällets krav samt till kraven på sund inomhusmiljö och god tillgänglighet för alla, bättre livsvillkor i utsatta bostadsområden, förstärkning av tätorternas attraktionskraft för människor och företag i balanserat samspel mellan tätorter och landsbygd, samt utveckling av markanvändningsmönster som främjar städernas kretsloppsanpassning.

Habitat II ger ökad tyngd åt den lokala samhällsplaneringen. Kommunerna har en nyckelroll i genomförandet av Habitatagendans strategi om hjälp till självhjälp och förverkligandet av principerna om breda partnerskap, delaktighet och stärkt demokrati i arbetet för hållbar utveckling. Uppföljningen av Habitatagendan på lokal nivå bör anknytas till arbetet med lokal Agenda 21.

Regeringen behandlar uppföljningen av åtagandena enligt Habitat II främst i avsnitt 4.2.11 God bebyggd miljö och i detta avsnitt.

#### *Arbetet inom EU och OECD för hållbar utveckling*

Enligt regeringens EU-strategi (se kap. 10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet i EU) bör Sverige aktivt stödja och delta i arbetet inom EU med att utveckla en övergripande strategi för användning av mark och vatten som syftar till en hållbar utveckling i enlighet med Agenda 21. Sverige bör även fortsättningsvis aktivt delta i EU:s arbete med ett europeiskt utvecklingsperspektiv, det s.k. European Spatial Development Perspective (ESDP). Inom EU har frågan om en hållbar stadsutveckling också uppmärksammats genom kampanjen European Sustainable Cities som har vuxit till en omfattande europeisk aktivitet. Sverige bör delta i det fortsatta EU-arbetet på detta område, bl.a. vid EU:s Urban Forum.

Hållbar utveckling av städer, regioner och bebyggelsemiljöer har också uppmärksammats i OECD:s arbete med stadsutveckling. Särskilda projekt har bedrivits om social och ekologisk hållbarhet. Bland svenska bidrag till arbetet kan nämnas rapporten Urban Policies for an Ecologically Sustainable World, från det av Sverige och OECD arrangerade seminariet 1994, och den svenska nationalrapporten The Ecological City (Boverket 1994). För närvarande pågår projekt om bl.a. administrativ ledning av stadsregioner och efterbehandling av mark- och vattenområden i städer.

#### *Aktuella utredningar*

Under senare år har en rad olika initiativ tagits för att utveckla samhällsplaneringen i riktning mot målet om en ekologiskt hållbar utveckling. Flera utredningar har givit ett bättre underlag och nya kunskaper inom området. Några utredningar som berör frågor om hållbara samhällsstrukturer är Boverkets rapporter Sverige 2009 – förslag till vision (1994:14, dnr M94/3084/7 resp. M94/3589/7) och Järnvägar genom och i anslutning till tätorter (1997:2, dnr M97/3071/7). Boverket har tillsammans med länsstyrelserna utrett hur regional samhällsplanering kan bidra till ett miljöanpassat transportsystem. När det gäller frågan om hur den

planerade markanvändningen i storstadsregionerna medverkar till att nå vissa miljömål har de tre storstadslänen redovisat ett särskilt uppdrag i rapporterna Storstadsuppdrag om markanvändning och miljömål – Göteborgsregionen (dnr M95/1986/7), Storstadsuppdraget Malmöhus län del I & II (dnr M95/1695/7 resp. M95/4809/7) samt beträffande Stockholmsregionen i Miljö på väg (Länsstyrelsen i Stockholms län 1995:07). Erfarenheter från de redovisade uppdragen och utredningarna har legat till grund bl.a. för den transportpolitiska propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56).

Boverket har tillsammans med Naturvårdsverket redovisat projektet För en bärkraftig samhällsutveckling – Miljömål och indikatorer i fysisk planering (dnr M96/2752/7 resp. M97/10/7) som visar på behovet av att utveckla metoder för att tillämpa nationella miljömål i den fysiska planeringen. Verken fortsätter arbetet inom ramen för ett metodutvecklingsprojekt med bidrag från EU:s miljöfond LIFE.

Betydelsen av gröna ytor för rekreation och bevarande av den biologiska mångfalden, i och i anslutning till den bebyggda miljön, har belysts bl.a. i Aktionsplan för biologisk mångfald vid byggd miljö (Boverket 1995). I betänkandet Nationalstadsparker (SOU 1996:38) visades att det i många av våra svenska städer finns centrala park-, natur- och rekreationsområden som inte bara har stora natur- och kulturvärden utan som också ger möjlighet att bibehålla det nära samspelet mellan stadsbebyggelsen och landskapet utanför staden.

Regeringen har i regleringsbrev i december 1997 uppdragit åt Byggnadsrådet (BFR) att verka för ett ökat europeiskt samarbete inom byggforskningen och till initiering av svenska forskningsprojekt med stöd av medel från Europeiska gemenskapen. BFR skall vidare utveckla och samordna det svenska arbetet med EU:s femte forskningsprogram i frågor som rör stadsutveckling och den byggda miljön bl.a. i delprogrammet City of Tomorrow.

Regeringen har i december 1997 uppdragit åt Vägverket och Boverket att se över de råd och riktlinjer som finns till stöd för den kommunala trafik- och bebyggelseplaneringen. Förslag skall också lämnas om hur risken för, och konsekvenserna av trafikolyckor kan integreras i miljökonsekvensbeskrivningar.

Den byggda miljöns kvaliteter samt insatser för att förbättra omsorgen om miljön i det offentliga rummet, behandlas också i regeringens proposition Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning & design (prop. 1997/98:117). I propositionen föreslås mål för statens arbete med arkitektur, formgivning och design. För att driva arbetet med lokala handlingsprogram för god arkitektur framåt kommer Regeringskansliets arbetsgrupp för arkitektur och formgivning att lämna förslag till stödande insatser rörande t.ex. information och utbildning.

### *Metodutveckling och kunskapsförsörjning*

I städer och bebyggelsemiljöer finns särskilda förutsättningar för gemensamma lösningar av verksamheter av olika slag och för miljöanpassad utveckling av tekniska försörjningssystem, t.ex. vad avser trafik, energiförsörjning, vatten och avlopp. Möjligheterna att uppfylla de nationella

miljökvalitetsmålen beror i hög grad på hur dessa förutsättningar tas till vara. De föreslagna nationella miljökvalitetsmålen, inte minst det om en god bebyggd miljö, ger delvis nya förutsättningar för kommunernas översiktliga planering. En viktig uppgift för denna planering är att främja samverkan över sektorsgränserna i förverkligandet av en hållbar stads- och bebyggelseutveckling. Arbetet med att utveckla metoder för en samhällsplanering inriktad på hållbar utveckling av våra städer och bebyggelsemiljöer bör intensifieras.

Naturvårdsverket och Boverket arbetar sedan någon tid med att ta fram metoder och arbetssätt för att öka integreringen av miljöfrågor i den fysiska planeringen, inte minst i den kommunala översiktliga planeringen samt i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar. Arbetet med att utveckla kriterier och indikatorer till användbara instrument i detta sammanhang fortsätter. Forskningen om ekologiskt byggande och planering har fått ökad betydelse. Det är naturligt att dessa arbeten nu knyts an till de av regeringen föreslagna miljökvalitetsmålen.

Organisation och utformning av kommunikationer, grönområden och bostadsområden, liksom utformning och gestaltning av den byggda miljön med byggnader och anläggningar, påverkar levnadsförhållanden och livsmiljö och förutsättningarna för människor och företag att välja miljöanpassade livsstilar och verksamhetsformer. Åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling med en god livsmiljö för alla bör ges ökad uppmärksamhet i planeringsarbetet för städer och bebyggelsemiljöer. Ett mer systematiskt arbete för att sprida erfarenheter samt för att sammanställa och följa upp resultatet behöver komma till stånd. Värdefulla kunskaper bör kunna vinnas genom att ta till vara erfarenheter från regeringens satsning på investeringar för omställning mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Regeringen har i regleringsbrev i december 1997 markerat behovet av att berörda statliga myndigheter, främst Boverket och länsstyrelserna, fortlöpande kartlägger och följer hur kommunernas arbete med boende, bebyggelse och markanvändning kan bidra till en hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer. Boverket skall enligt regleringsbrevet även medverka till att åtagandena i Habitat II genomförs i Sverige. Kommunerna skall stödjas i sin strävan att integrera arbetet med boende, bebyggelse och markanvändning med andra insatser som syftar till en ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt hållbar utveckling av städer och bebyggelsemiljöer.

### **9.1.3 Naturvård och kulturmiljövård**

Naturvården och kulturmiljövården har viktiga gemensamma intressen i det samlade arbetet för resurshushållning och hållbar utveckling. Dessa gemensamma intressen är i sig starka skäl för en utvecklad samverkan mellan sektorerna. För att så effektivt som möjligt kunna hävda sina långsiktiga intressen i samhällsplaneringen är det angeläget att naturvården och kulturmiljövården eftersträvar en samlad miljösyn. Förhållandet mellan de två sektorerna bör präglas av samarbete i syfte att möta de aktuella hoten mot miljön. Arbetet bör bedrivas parallellt och kunskaper och mål från den ena sektorn bör kunna tillgodogöras i den andra. Viktigt



för ett framgångsrikt samarbete är den grundläggande utgångspunkten att vad naturen ger och människor åstadkommit är en resurs som människan för sin egen överlevnads och välmågas skull måste hushålla med.

I en rapport från Kulturdepartementet, En samordnad kultur- och miljöpolitik (dnr M98/1593/4), konstateras att den befintliga organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen i stort bör behållas och vidareutvecklas. Remissinstanserna understödjer rapportens slutsatser. Regeringen finner att en utvecklad samverkan mellan naturvårds- och kulturmiljövårdssektorn bör komma till stånd. Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket i samverkan med Boverket och länsstyrelserna har i uppgift att fortlöpande redovisa förslag till hur ett utvecklat samarbete mellan naturvården och kulturmiljövården skall främjas.

Regeringen har i regleringsbrev i december 1997 tydligare samordnat Riksantikvarieämbetets och Naturvårdsverkets verksamhetsmål i syfte att verka för ett ökat samarbete mellan natur- och kulturmiljövården. I regleringsbrev i december 1998 har därutöver införts ett gemensamt återrapporteringskrav angående resultat av samverkan mellan sektorerna.

## 9.2 Lokalt investeringsstöd för ekologiskt hållbar utveckling

**Regeringens bedömning:** Statligt stöd till kommuner och andra investerare möjliggör en ökad takt i omställningen av samhället i ekologisk riktning. Det är avgörande att erfarenheter och kunskaper från det lokala arbetet tas tillvara och sprids. En god uppföljning och utvärdering av stöden är därför viktig.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Utgångspunkter*

Arbetslösheten är ett av dagens största samhällsproblem. Många går öppet arbetslösa, bl.a. inom bygg- och anläggningssektorn. Regeringens mål är att den öppna arbetslösheten skall halveras till år 2000 och därefter minskas ytterligare. Samtidigt som arbetslösheten är hög finns det stora behov av insatser inom många samhällsområden. Regeringen har bl.a. höga ambitioner när det gäller Sveriges utveckling mot ekologisk hållbarhet. Det finns därför goda skäl att kombinera kampen mot arbetslösheten med stöd till investeringar som främjar ekologisk hållbarhet. Regering och riksdag har beslutat om två typer av investeringsstöd, den s.k. kretsloppsmiljarden samt stödet till lokala investeringsprogram, med det gemensamma syftet att skapa sysselsättning med hjälp av investeringar som främjar ekologisk hållbarhet. Stöden har också till syfte att driva på utvecklingen av ny miljöteknik.

#### *Kretsloppsmiljarden*

Utformningen av det fysiska realkapitalet i form av byggnader, anläggningar och annan infrastruktur har stor påverkan på miljön. Detta realka-

pital har lång livslängd, vilket gör att det tar lång tid för nya tekniker och metoder att få genomslag via förnyelse i form av nybyggnation. Det finns därför behov av att investera i befintliga byggnader, anläggningar och annan infrastruktur för att minska miljöbelastningen och öka effektiviteten i användningen av energi och andra resurser.

Riksdagen har – på förslag från regeringen i propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307) – beslutat att avsätta en miljard kronor för ett femårigt program (1997–2001) för stöd till kretsloppsanpassning av befintlig bebyggelse och annan infrastruktur.

Stöd kan ges till investeringar som rör avfall, va-system eller ombyggnad, t.ex. åtgärder som minskar, återvinner eller separerar avfall, minskar utsläpp av fosfor och kväve, separerar avloppsvatten eller innebär kretsloppsanpassad ombyggnad. Investeringar i de så kallade miljonprogramsområdena har utpekats som särskilt intressanta eftersom sådana insatser också kan ge positiva sociala effekter.

Villkor för bidraget är att investeringen bidrar till bättre miljö, ger sysselsättning och utnyttjar ny teknik eller nya arbetsmetoder. Ett viktigt syfte med kretsloppsmiljarden är att ge kommuner, företag och organisationer möjlighet att pröva ny teknik och därigenom driva på utvecklingen mot ekologiskt hållbarhet.

Beslut om bidrag fattas av länsstyrelsen i det län där investeringen skall ske när kostnaderna för den bidragsberättigade investeringen inte överstiger 8 miljoner kronor. Bidrag till större investeringar beslutas av regeringen.

Under år 1997 har bidrag om totalt 114 miljoner kronor beviljats till sammanlagt 140 investeringsprojekt. Drygt hälften av de beviljade bidragsmedlen gäller investeringar inom avfallsområdet. Cirka en tiondel gäller ombyggnadsprojekt.

#### *Stöd till lokala investeringsprogram*

Riksdagen har i budgetbeslutet för år 1998 (prop. 1997/98:1, utg.omr. 18, bet. 1997/98:BoU1, rskr. 1997/98:81) beslutat om ett stöd till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet.

Stödet till lokala investeringsprogram har två syften; dels att bidra till en ökad sysselsättning, dels att påtagligt öka takten i omställningen av Sverige till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Enligt beslutet har 5,4 miljarder kronor avsatts för perioden 1998–2000. Regeringen föreslår i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) att stödet utökas med 2 miljarder kronor och förlängs till år 2001. Beslut om stöd fattas av regeringen.

Stödet innebär att kommunerna ges möjlighet att i samverkan med lokala företag och organisationer söka stöd till investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten. Kommunerna har en roll som samordnare och motor i utvecklingen. Utgångspunkten är att kommunen bäst känner till vilka åtgärder för ekologisk hållbarhet som är mest angelägna i den egna kommunen. Det är kommunens ansvar att informera berörda inom kommunen, att bedöma deras förslag till åtgärder, att prioritera och att ställa samman ett investeringsprogram som kommunen står bakom. Det är ock-

så ett ansvar för de kommuner som får bidrag att fördela dessa vidare till investerarna.

Stödet till lokala investeringsprogram, liksom i viss mån även kretsloppsmiljarden, avviker på flera sätt från traditionella statsbidragssystem. Det finns ingen teknikstyrning dvs. regeringen har inte pekat ut vilka tekniska lösningar som kan ges bidrag. Det är i stället resultaten i form av miljö- och sysselsättningseffekter som är i fokus. När det gäller stödet till lokala investeringsprogram är också den roll och det ansvar som åvilar kommunen unika.

De kommuner vars investeringsprogram bedöms ge de bästa resultaten får statligt stöd till sina investeringar. Avsikten är att koncentrera insatserna så att de ger påtagliga effekter i de kommuner som får del av statsbidragen. De effekter som avses är – förutom ökad sysselsättning – minskad belastning på miljön, effektivare användning av energi och andra naturresurser, ökad användning av förnybara råvaror, ökat återbruk och återvinning, stärkt biologisk mångfald och bättre fungerande kretslopp av växtnäringssämnen.

Intresset hos kommunerna har visat sig vara stort för att engagera sig i lokala investeringsprogram för ökad ekologisk hållbarhet. Av Sveriges 288 kommuner har 286 anmält intresse för att ansöka om stöd till sina lokala investeringsprogram. Av dessa skickade 115 kommuner in ansökan om statsbidrag för investeringsprogram med början år 1998. De projekt som kommunerna för fram i sina program spänner över ett brett spektrum av åtgärder, från naturvård och marksaneringsprojekt till åtgärder i bebyggelsen och andra infrastrukturinvesteringar. Cirka fyrtio kommuner beviljas under våren 1998 bidrag till sina lokala investeringsprogram. Det finns skäl att anta att flertalet av de återstående kommunerna kommer att ansöka om statsbidrag i någon av de två återstående etapperna. Regeringen har därför i 1998 års vårproposition (prop. 1997/98:150) föreslagit att statsbidraget byggs ut med ytterligare ett år och 2 miljarder kronor. Förslaget innebär således att det, utöver de 5,4 miljarder kronor som satsas åren 1998-2000, anslås 2 miljarder kronor för år 2001.

Regeringen har beslutat tillkalla en särskild utredare med uppgift att samordna det lokala Agenda 21-arbetet. En av kommitténs uppgifter är att stödja informationsspridning och kunskapsutbyte, bl.a. med anknytning till de lokala investeringsprogrammen för ekologisk omställning och utveckling.

### *Kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning*

Det är angeläget att erfarenheterna från de båda stödformerna tas tillvara. Det gäller såväl erfarenheterna av stödets konstruktion som erfarenheter och kunskaper från de investeringar som genomförs. Det sistnämnda gäller inte minst investeringar med stöd ur kretsloppsmiljarden, eftersom det här finns ett krav på ny teknik eller nya arbetsmetoder. Ett villkor för stöd är därför att det sker en utvärdering av projekten. De lokala investeringsprogrammen skall också följas upp och utvärderas. Här gäller det framför allt att föra ut information till andra kommuner men det kan också gälla vetenskaplig utvärdering av nya tekniska lösningar. Riksrevi-

Miljövårdsberedningen har fått i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur inrättandet av ett fristående kunskapscentrum för ekologisk hållbarhet skall genomföras. Enligt budgetbeslutet för år 1998 skall detta finansieras ur anslaget för lokala investeringsprogram. Kunskapscentret kommer att få en viktig funktion när det gäller att samordna, hålla samman och sprida kunskap och erfarenheter kring ekologiskt hållbar utveckling. Det skall också bistå med stöd till utveckling, uppföljning och utvärdering av investeringsprogrammen.

### 9.3 Fortsatt arbete med Agenda 21

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att Agenda 21-arbetet fortsätter på alla nivåer i samhället. Arbetet i kommunerna med att inom ramen för detta arbete utveckla lokal demokrati, dialog, engagemang och politisk förankring är viktigt. Lokala samordningsfunktioner i Agenda 21-arbetet bör stödjas och tvärsektoriellt arbete stimuleras. Länsstyrelserna bör aktivt följa arbetet inom ramen för sitt regionala samordningsansvar och ansvar för STRAM-arbetet. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att utarbeta ett förslag till strategi för informations- och kunskapsförmedling kring lokal Agenda 21 och hållbar utveckling.

**Kommitténs förslag:** Överensstämmer i väsentliga delar med regeringens förslag. (Nationalkommittén för Agenda 21, Fem år efter Rio, SOU 1997:105).

**Remissinstanserna:** De kommuner som svarat på remissen stödjer i princip kommitténs slutsatser och förslag om behovet av fortsatt Agenda 21-arbete. En konsekvent och brett förankrad nationell politik för hållbar utveckling är ett viktigt stöd för det lokala arbetet. Det finns behov av en nationell samordningsfunktion som arbetar för att stimulera och vidareutveckla Agenda 21-arbetet i hela samhället bl.a. för att underlätta dialogen mellan olika nivåer och aktörer i samhället.

**Skälen för regeringens bedömning:** En hållbar utveckling kräver lösningar som förenar ekonomiska, ekologiska, kulturella och sociala aspekter på hållbar utveckling. En viktig uppgift för det lokala Agenda 21-arbetet är därför att stimulera många att delta i arbetet med att utveckla lokala lösningar och att uppnå enighet kring dem i en demokratisk process.

Särskilt på lokal nivå finns stora möjligheter att förena åtgärder för bättre miljö- och resurshushållning med att skapa förbättrade förutsättningar för sysselsättning och näringslivsutveckling samt bättre livsmiljöer och folkhälsa. Här finns också goda förutsättningar för att utveckla formerna för dialog, samråd och brett engagemang i arbetet för en hållbar utveckling. På lokal nivå är det vidare möjligt att formulera mål för hållbar utveckling som har bred förankring hos allmänhet och lokala aktörer.

Vid FN:s uppföljning av Riokonferensen i New York 1997 betonades bl.a. betydelsen av det lokala Agenda 21-arbetet och deltagandet från både ideella organisationer och lokalt näringsliv. Det lokala arbetet har fått en god start i Sverige. Nu är det viktigt att bygga vidare på den grund som lagts under de första fem årens arbete samt att börja förverkliga de mål och handlingsprogram som utarbetats.

Regeringen har nyligen tillkallat en särskild samordnare med uppgift att utveckla arbetet med Agenda 21 och hållbar utveckling. Samordnaren skall enligt sina direktiv (dir. 1998:25) föra en aktiv dialog om Agenda 21-arbetet med lokala Agenda 21-kommittéer, kommuner, företag och andra lokala aktörer, sprida erfarenheter och information, bl.a. genom ett forum för ekologisk omställning samt förmedla förslag på förändringar till de myndigheter som ansvarar för den nationella samordningen av Agenda 21. Samordnaren skall också hålla kontakten med internationella organ samt följa den fortsatta internationella Agenda 21-processen, så att erfarenheter kan föras både i internationella fora och till nationella och lokala aktörer.

När det gäller myndigheternas arbete är det angeläget att finna former för att underlätta tvärsektoriell verksamhet. I dag är det många gånger svårt att finna finansiering för tvärsektoriella projekt, eftersom de ofta faller mellan olika myndigheters ansvarsområden.

Länsstyrelserna har en viktig uppgift inom ramen för sitt regionala samordningsansvar och för STRAM-systemet att följa och stödja det lokala Agenda 21-arbetet.

En genomtänkt strategi på nationell nivå för information för hållbar utveckling bör utvecklas för att stödja och komplettera de stora informations- och folkbildningsinsatser som sker på lokal nivå. Ökad kunskap och bättre tillgång till information är viktiga förutsättningar för breddat engagemang och ökat intresse för miljöanpassade konsumtionsvanor. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta underlag till en informations- och kunskapsstrategi för det lokala Agenda 21-arbetet. Detta bör göras tillsammans med Skolverket och i samarbete med övriga berörda myndigheter. Arbetet bör ske i samarbete med lämplig expertis inom pedagogik, folkbildning och beteendevetenskap samt på mediaområdet. Denna strategi bör ta upp möjliga nationella insatser för att sprida information via etermedia, tryckta och elektroniska medier.

## 10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet i EU

### 10.1 Bakgrund och övergripande målsättningar

**Regeringens bedömning:** EU-arbetet bör inriktas på att dels skärpa EU:s regler där det behövs med nationella och europeiska miljökvalitetsmål som utgångspunkt och dels verka för att en strategi för ekologiskt hållbar utveckling på EU:s alla politikområden och vid användningen av EU:s olika stödprogram och fonder.

Sverige bör delta aktivt i utformningen och uppföljningen av den strategi för hållbar utveckling som på svenskt initiativ beslutats av Europeiska rådet. En effektivare energi- och resursanvändning bör inkluderas.

Arbetet inom EU är av avgörande betydelse för att nå många av de miljökvalitetsmål regeringen föreslår. Viktiga svenska prioriteringar är

- kampen mot försurning och klimatförändringar,
- arbetet för kretsloppsanpassning och resurseffektivisering,
- bevarande av biologisk mångfald och översyn av regler om genetiskt modifierade organismer samt
- en höjd ambitionsnivå i EU när det gäller bekämpningsmedel och kemikalier.

Den högsta tillämpade ambitionsnivån i någon av medlemsstaterna bör fortsatt vara utgångspunkt för det svenska arbetet i EU. Någon sänkning av miljökraven bör inte accepteras. Sverige och de andra nya medlemsstaterna har drivit på miljöpolitiken inom EU. Medlemskapet har hittills inte inneburit någon sänkning av svenska miljökrav.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning (Miljödepartementet, Det svenska miljöarbetet i EU – uppföljning av 1995 års strategi, Ds 1997:68).

**Remissinstanserna:** Alla remissinstanser som yttrar sig i frågan instämmer i att Sverige bör verka för att ekologiskt hållbar utveckling får ett genomslag inom EU. Bland annat *Naturvårdsverket* och *Lunds universitet* understryker vikten av att driva arbetet vidare på viktiga politikområden, främst när det gäller jordbruk och transporter.

När det gäller de sakområden som bör prioriteras instämmer remissinstanserna med promemorians förslag. *Naturvårdsverket* påpekar att även vattenfrågor kommer att stå högt på den internationella dagordningen under år 1998, både i EU och i andra sammanhang. Verket tar också upp allmänna frågor som utvidgning, sektorsintegrering, miljöforskning och miljöaspekter på EU:s fonder. EU:s fonder nämns också av *Stockholms kommun* och *Skogsstyrelsen*. Miljöaspekter på EU:s upphandlingsregler nämns som viktiga av *Malmö kommun* och av *Landsorganisationen*. *Boverket* tar upp betydelsen av EU:s planeringssamarbete i ett arbete för hållbar utveckling. *Miljöförbundet Jordens Vänner* nämner strålningsrelaterade frågor som ett viktigt område och anser allmänt att ambitionsnivån för miljöarbetet bör vara högre än som uttrycks i promemorian.

*Målen för EU-arbetet*

I samband med inträdet i EU lämnades en skrivelse till riksdagen med en strategi för det svenska miljöarbetet i EU (skr. 1994/95:167). Som förutsågs i skrivelsen har medlemskapet inneburit nya möjligheter för den svenska miljöpolitiken och stora förändringar i det praktiska arbetet med att genomföra politiken. De gångna åren har visat på flera framgångar när det gäller att få genomslag för svenska förslag. Samtidigt har medlemskapet inneburit en omfattande omställning.

Sedan år 1995 har miljöpolitiken i EU fortsatt att utvecklas. En positiv utveckling kan ses på många av de sakområden som prioriterades i den svenska strategin. Under de närmaste åren kommer EU att ställas inför stora utmaningar som i hög grad påverkar miljöområdet. En kommande utvidgning av EU och övriga frågor som behandlas i kommissionens strategiförslag Agenda 2000 hör till dessa, liksom uppgiften att ge ett konkret innehåll åt de utvecklade regler om miljö och hållbar utveckling som finns i Amsterdamfördraget.

I kapitel 4 Nationella miljö kvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling understryks EU-arbetets betydelse för att nå de nationella miljö kvalitetsmål som regeringen föreslår i denna proposition. Många av målen kan inte nås utan internationellt samarbete. EU kan här spela en roll både genom att utveckla det regelsystem som behövs för att lösa de regionala miljöproblemen och genom att vara pådrivande i det globala miljösamarbetet, t.ex. i klimatfrågan. Både i de regionala och globala sammanhangen blir EU:s roll allt mer betydelsefull. I ett regionalt perspektiv ger den planerade utvidgningen EU en unik möjlighet att bidra till lösningen av miljöproblemen i Europa. Samtidigt har EU under senare år spelat en viktigare roll än tidigare i internationella förhandlingar, bl.a. inom ramen för klimatkonventionen, Baselkonventionen om avfallstransporter och uppföljningen av Riokonferensen. Det är viktigt att denna utveckling fortsätter.

Globala frågor ligger formellt sett endast delvis inom EU:s kompetensområde. Trots det har EU i samband med Riokonferensen och dess uppföljning tagit på sig en allt viktigare roll i det globala samarbetet för hållbar utveckling. EU var t.ex. en av de mest aktiva parterna vid det extra mötet med FN:s generalförsamling år 1997 för uppföljning av Riokonferensen. Sverige har genomgående fått stort genomslag för svenska profilfrågor inom EU-samarbetet efter Rio. Medlemskapet ger Sverige helt nya möjligheter att delta i utformningen av positionerna hos en av de största och viktigaste parterna inom det globala samarbetet för hållbar utveckling. Regeringen anser att det är positivt att EU har intagit denna ledande roll och avser att fortsätta agera för ett aktivt EU-deltagande i uppföljningen av Riokonferensen.

Det räcker dock inte med att EU är framgångsrik i sin miljöpolitik i traditionell mening. EU måste utveckla en strategi för ekologiskt hållbar utveckling inom alla sina politikområden. För att miljöproblemen skall kunna lösas är sektorernas medverkan lika nödvändig i ett EU-perspektiv som i ett nationellt perspektiv.

Regeringen gör således den bedömningen att EU-arbetet bör följa två huvudlinjer

- arbete inom olika sakområden för att skärpa EU:s regler när så behövs med de nationella miljökvalitetsmålen som utgångspunkt och
- utveckling av en strategi för ekologiskt hållbar utveckling inom EU.

Regeringen redovisar i detta kapitel sin bedömning när det gäller övergripande frågor om de svenska prioriteringarna i EU-arbetet. Det finns skäl att inledningsvis behandla tre frågeställningar: ekologiskt hållbar utveckling som en övergripande målsättning, de sakområden som bör prioriteras mot bakgrund av de miljökvalitetsmål regeringen föreslår och ambitionsnivån för EU-arbetet.

### *Hållbar utveckling*

Regeringens målsättning är att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. De tre övergripande målen för ekologisk hållbarhet – skyddet av miljön, effektiv användning av energi och andra naturresurser samt hållbar försörjning – innebär bl.a. att resursanvändningen kommer mer i fokus än tidigare, då åtgärderna framför allt har syftat till att minska skadliga utsläpp. Detta måste återspeglas i vår politik i EU.

I den svenska EU-strategin från år 1995 understryks att miljöförordningarna inte känner nationella gränser och att internationellt samarbete därför är nödvändigt för att lösa miljöproblemen. Den långsiktiga försörjningen med naturresurser är i stor utsträckning också en internationell fråga. Råvaror och produkter säljs ofta på en global marknad och den svenska ekonomin är nära sammanflätad med ekonomin i de övriga länderna. Omställningen av Sverige till ekologisk hållbarhet kan därför inte uppnås isolerat i Sverige.

Regeringen vill understryka att ett viktigt motiv till de svenska ansträngningarna för att på allvar låta kraven på hållbarhet få genomslag i alla delar av samhället, är att detta ökar våra förutsättningar att påverka internationellt. Genom att gå före nationellt får vi större trovärdighet och vi kan pröva och visa på nya tekniska, ekonomiska, politiska och organisatoriska lösningar. Givetvis måste ett beslut om att gå före nationellt föregås av en analys av bl.a. ekonomiska konsekvenser och näringspolitiska effekter.

Frågorna är också i hög grad aktuella inom EU. Hållbar utveckling har med Amsterdamfördraget tillförts de övergripande målen för EU och sektorsintegrering anges i fördraget som ett medel för att nå detta mål. Fördragsändringarna redovisas närmare i avsnitt 10.2. Utmaningarna för EU. Hållbar utveckling är också temat för det femte miljöhandlingsprogrammet från år 1992. Det har ändå framförts kritik mot att hållbar utveckling inom EU i stor utsträckning ses som en miljöfråga, som ännu inte i praktiken blivit ett övergripande mål för och fullt ut integrerats i alla sektorer. Inte heller har effektivare användning och hållbart nyttjande av naturresurser slagits fast som övergripande mål inom EU, även om många insatser görs i enskilda sakfrågor.

Utvecklingen har dock nu tagit fart även inom EU. Kommissionens miljödirektorat har under sommaren 1997, som en uppföljning av Ams-



terdamfördraget, publicerat en handlingsplan för de närmaste åren. Handlingsplanen omfattar många av de frågor som, i denna proposition, redovisas som svenska prioriteringar. Vid FN:s specialsession om miljö och utveckling år 1997 kunde EU enas om en gemensam plattform för ett fortsatt arbete för en hållbar utveckling, som bl.a. på svenskt initiativ lade tyngdpunkt på frågan om effektivare energi- och resursanvändning. Vidare har EU:s stats- och regeringschefer, inom ramen för Europeiska rådet i december 1997 på svenskt initiativ, tagit upp frågan och uppmanat kommissionen att ta fram en strategi för hållbar utveckling som skall redovisas för Europeiska rådet i juni 1998.

Det vidgade perspektivet på hållbar utveckling som redovisats kan ses som en naturlig utveckling av det övergripande målet för den svenska politiken som lades fast i EU-strategin från år 1995. Sverige bör med stöd av sina nationella erfarenheter verka för att detta synsätt omsätts i praktiken på EU:s alla politikområden och vid användningen av EU:s olika fonder. Integreringen av målet om hållbar utveckling bör t.ex. ingå som ett led i en större reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det initiativ som nu tagits av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet kommer att behöva följas upp. Sverige bör även i fortsättningen vara pådrivande i detta arbete.

I arbetet med en sådan strategi bör ingå att övergripande söka analysera Unionens regelverk i syfte att identifiera åtgärder som krävs för att uppnå ekologiskt hållbar utveckling inom Unionen och vilka hinder att nå dit-hän, institutionella och i regelverket, som nu föreligger. Sysselsättnings-effekterna av en förändrad inriktning bör särskilt beaktas. För att i analysen kunna utvärdera Unionens nuvarande politik inom alla sektorer kommer kriterier för hållbar utveckling att behöva utvecklas, liksom särskilda instrument för att främja hållbar utveckling. En rad ämnen behöver tas upp, t.ex. miljömål inom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och strukturfonderna, miljöstrategier för varor och kemikalier, användningen av upphandlingsregler samt ekonomiska styrmedel.

En viktig aspekt på integrering är att kommissionen uppfyller sitt löfte att genomföra analyser av miljökonsekvenserna av nya kommissionsförslag som presenteras. En sådan utfästelse gjorde kommissionen redan i samband med Unionsfördraget och den upprepades i en förklaring till Amsterdamfördraget, men utfästelsen har knappast genomförts i praktiken. Det bör vara en uppgift för Sverige att stödja detta arbete och bevaka att kommissionen uppfyller sitt löfte. Det kan också finnas skäl att arbeta inom EU för att minimikrav tas fram för vad en sådan analys av miljökonsekvenser skall innehålla.

### *Prioriterade sakområden*

I EU-strategin från år 1995 identifierades fyra sakområden som särskilt borde prioriteras:

- försurning/klimatförändringar,
- kretsloppsanpassning,
- biologisk mångfald samt
- bekämpningsmedel/kemikalier.

Dessa prioriteringar omfattar områden där internationellt samarbete inom EU är särskilt viktigt för att nå de miljökvalitetsmål som regeringen redovisar i kapitel 4 Nationella miljökvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling. Det är också viktigt för att nå en god miljö i hela Europa. För att motverka de gränsöverskridande luftföroreningarna som leder till klimatförändringar och försurning är EU-arbetet av avgörande betydelse. En giftfri miljö kräver åtgärder som rör EU:s inre marknad och den gemensamma avfallspolitiken. Att bevara den biologiska mångfalden ingår i flera av de miljökvalitetsmål som regeringen föreslår.

I flera fall har framsteg nåtts i EU inom de prioriterade områdena, men processerna är långt ifrån avslutade. För samtliga områden kommer de närmaste åren att innebära fortsatt arbete och viktiga beslut. Som exempel på viktiga frågor kan nämnas

- uppföljningen av EU:s klimatpolitik efter förhandlingarna i Kyoto,
- genomförandet av EU:s försurningsstrategi,
- Auto/Oil-programmet om vägtrafikens miljöpåverkan,
- utvecklingen av en politik för kemikalier och varors miljöpåverkan samt
- EU-strategin för biologisk mångfald och genomförandet av nätverket Natura 2000.

De fyra första av dessa frågor behandlas i särskilda avsnitt i denna proposition. Beträffande den sista frågan kan särskilt nämnas det arbete som pågår med att säkerställa skydd för arter och naturtyper som omfattas av EG:s naturvårdsdirektiv. Enligt direktiven skall ett nätverk av skyddade områden bildas (Natura 2000), som skall bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden i ett europeiskt perspektiv. Under år 1997 har beslut fattats om att komplettera det s.k. art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) med nya arter och naturtyper med anledning av Sveriges, Finlands och Österrikes inträde i EU. Under år 1998 kommer det svenska Natura 2000-arbetet att inriktas på att ta fram förslag till områden för dessa nordiska arter och naturtyper. Hittills har Sverige anmält 1 595 områden till Natura 2000 med en sammanlagd yta av mer än 4 miljoner hektar.

Det finns inte skäl att ändra inriktning när det gäller de prioriterade sakområdena i 1995 års strategi. Regeringen anser dock att kompletteringar behövs i två avseenden. Mot bakgrund av de bedömningar som redovisas av regeringen i kapitel 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle bör för det första resurseffektivisering betonas när det gäller EU-arbetet med kretsloppsanpassning. För det andra bör hänsyn tas till den översyn som nyligen har påbörjats av reglerna om genetiskt modifierade organismer (GMO) i direktivet 90/220/EEG. Det rör sig om frågor av stort allmänt intresse, där EU:s nuvarande lagstiftning inte har visat sig tillräcklig för att få till stånd en effektiv bedömning. Regeringen anser att det måste vara en särskilt prioriterad fråga för Sverige att verka för hållbara lösningar på detta område. En viktig fråga är att utveckla gemensamma riktlinjer för vissa gentekniktillämpningar, som t.ex. jordbruksgrödor som är resistent mot bekämpningsmedel. Sverige har redan tagit initiativ till och fått gehör för att ett sådant arbete nu skall inledas inom EU.

Som en förberedelse på nationell nivå för detta arbete har regeringen i oktober 1997 beslutat att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att analysera den moderna bioteknikens möjligheter

och risker (dir. 1997:120). Utredningen skall bl.a. bedöma de långsiktiga effekterna av den moderna biotekniken samt lämna förslag till en övergripande politik för området i ett internationellt perspektiv. Utredningen skall genom ett öppet och utåtriktat arbetssätt främja debatt och diskussion om frågor som rör den moderna biotekniken. Uppdraget skall redovisas till regeringen i juni år 2000.

### *Övriga sakfrågor*

Det faktum att Sverige fortsätter att prioritera fyra sakområden, kompletterat med GMO-frågor och med tonvikt på resurseffektivisering, innebär givetvis inte att vi bör vara passiva i andra frågor. EU väntas de närmaste åren arbeta med ett antal viktiga sakfrågor som inte hör till de prioriterade områdena. Många av dessa nämns under redovisningen av miljö kvalitetsmål i kapitel 4 Nationella miljö kvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling. Arbetet pågår med ett nytt ramdirektiv för vatten som kan få stora konsekvenser för det svenska vattenarbetet. Utöver vattenfrågorna har flera remissinstanser som kommenterat promemorian om en uppföljning av 1995 års svenska EU-strategi tagit upp övergripande frågeställningar som utvidgningen, miljö aspekter på EU:s fonder, miljö forskning och genomförandet av EG-reglerna. Av dessa frågor behandlas utvidgningen i detta kapitel. Beträffande EU:s olika stödprogram vill regeringen understryka att frågan om hur dessa kan användas för att stödja arbetet med ekologisk hållbarhet givetvis är av mycket stor betydelse, såväl i ett svenskt perspektiv som i ett framtida utvidgat EU. Detta gäller program med ren miljö inriktning (LIFE), fonder som nu används för stöd till kandidatländerna (PHARE) samt struktur- och sammanhållningsfonderna. Beträffande de senare har kommissionen i meddelandet Agenda 2000 aviserat att förslag om den framtida inriktningen kommer att läggas fram under år 1998. Det är viktigt att EU:s regional- och strukturpolitik medverkar till en långsiktigt hållbar utveckling och denna princip bör prägla alla faser av politikens genomförande. EU:s strukturfonder bör i nästa programperiod år 2000–2007 bli ett betydelsefullt instrument för detta. Det innebär bl.a. att krav ställs på miljökonsekvensbedömningar av program och projekt, så att de aktivt bidrar till en hållbar utveckling. Regeringen har behandlat denna fråga i proposition 1997/98:62 Regional tillväxt.

Agenda 2000 tar också upp den mycket viktiga frågan om en reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

### *Ambitionsnivån för EU:s miljöarbete*

I EU-strategin från år 1995 sägs att den högsta tillämpade ambitionsnivån i någon av medlemsstaterna skall vara utgångspunkt för det svenska arbetet i EU och att någon sänkning av miljökraven ej bör ske. Regeringen anser inte att det finns skäl att ändra denna målsättning.

De nya medlemsstaterna Sverige, Finland och Österrike har på flera områden åstadkommit en utveckling i riktning mot en mer ambitiös miljöpolitik inom EU. Särskilt kan kommissionens förslag till försurnings-

strategi, förbudet mot export av farligt avfall inom ramen för Baselkonventionen och Amsterdamfördraget nämns som exempel på detta. De övergångsregler de nya länderna fick vid inträdet i EU har på kemikalieområdet lett till att EU inlett en översyn av de gemensamma reglerna. Miljöpolitiken bör kunna fortsätta att utvecklas under de närmaste åren. En utmaning inför framtiden blir att utveckla miljöpolitiken även inom ett utvidgat EU med nya medlemsstater som har stora miljöproblem.

Det finns många sätt att påverka utvecklingen inom EU. Som ytterligare ett framgångsrikt exempel kan nämnas att Sverige efter att ha anmält nationella regler om miljökrav för båtmotorer har åstadkommit att kommissionen planerar att lägga fram förslag till gemensamma sådana krav för hela EU. Det svenska initiativet kan således väntas leda till att internationella miljönormer tas fram för en utsläppskälla som tidigare varit helt oreglerad. EU har också med sin ekonomiska styrka bättre förutsättningar att få genomslag för internationella miljökrav på viktiga handelsvaror än ett litet land som Sverige, förutsatt givetvis att gemenskapen kan förmås att driva frågorna. De nya miljökraven på avgasutsläpp från arbetsmaskiner, motorcyklar och andra speciella användningsområden för förbränningsmotorer, som redovisas i avsnitt 7.1.4. Förhandlingarna inom EU och som saknar motsvarighet i Sverige, är ett exempel på detta.

Regeringens bedömning är att medlemskapet inte har inneburit en sänkning av några svenska miljökrav. I några fall har medlemskapet medfört en utveckling av de svenska reglerna. I strategin från år 1995 nämns miljökonsekvensbeskrivningar, buller, genteknik och miljökvalitetsnormer som exempel på områden där de gemensamma reglerna är strängare eller mer omfattande än vad som tidigare har gällt i Sverige. Förutom de nyssnämnda exemplen på avgaskrav för vissa motorer kan även naturvården nämnas som ett sådant område, där det europeiska nätverket av skyddade områden (Natura 2000) och reglerna om kontroll av handel med utrotningshotade djur och växter (CITES) har haft konsekvenser för utvecklingen av det svenska regelsystemet.

## 10.2 Utmaningarna för EU

**Regeringens bedömning:** EU:s utvidgning är den kanske största miljöfrågan inom EU de närmaste åren. Sverige bör verka för att miljöområdet får en hög prioritet i förhandlingarna om medlemskap och att det förstärkta förmedlemskapsstöd som kommissionen föreslår till ansökarländerna får en tydlig miljöinriktning.

Amsterdamfördraget blev en stor framgång för miljön. Sverige måste nu verka för att de allmänt hållna bestämmelserna i fördraget fylls med ett konkret innehåll. Detta gäller särskilt målet om en hållbar utveckling och integreringen av miljön i andra sektorer.

Formerna för arbetet med en efterföljare till det femte miljöhandlingsprogrammet bör övervägas.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig i frågorna instämmer i huvudsak med bedömningarna i promemorian. *Naturvårdsverket* pekar på ett antal slutsatser och rekommendationer i betänkandet *Miljön i ett utvidgat EU* (SOU 1997:149) vilka bör drivas av Sverige.

**Skälen för regeringens bedömning:** De närmaste åren innebär ett antal stora utmaningar för EU, som behandlas i kommissionens meddelande *Agenda 2000*. Den allt överskuggande frågan är utvidgningen med ett tiotal nya medlemsstater. Mycket viktiga är också frågorna om ett nytt finansiellt perspektiv efter år 2000 samt utvecklingen av struktur-, regional- och jordbrukspolitikerna. Detta är frågor som är av stor betydelse också för miljöarbetet och för arbetet med en hållbar utveckling i Europa. Andra stora frågor som mer direkt berör miljön är tillämpningen av de nya miljöreglerna i Amsterdamfördraget och frågan om ett nytt handlingsprogram för miljön.

### *EU:s utvidgning*

I meddelandet *Agenda 2000* med tillhörande länderyttranden (s.k. aviser) rekommenderar kommissionen att förhandlingar om medlemskap inleds med fem av de tio ansökande länderna i Central- och Östeuropa (Estland, Polen, Ungern, Tjeckien och Slovenien). Förhandlingar om medlemskap är också aktuella med Cypern. Rekommendationerna görs mot bakgrund av en genomgång av de ansökande ländernas nuvarande förhållanden liksom den förväntade utvecklingen inom olika samhällsområden. Kommissionens bedömningar har gjorts utifrån de kriterier som Europeiska rådet lade fast vid sitt möte i Köpenhamn år 1993. Det gäller ländernas utvecklingsnivå vad gäller demokrati och rättssäkerhet, marknadsekonomi och konkurrensförhållanden samt förmågan att i övrigt uppfylla medlemskapets förpliktelser (som att effektivt genomföra bl.a. EG-reglerna på miljöområdet). Kommissionen anger att medlemskap för de första länderna kan nås på medellång sikt, vilket torde innebära ca fem år.

För samtliga länder har miljöområdet pekats ut som särskilt problematiskt. Samtliga ligger under EU-nivåer vad gäller omfattning och innehåll i lagstiftningen. Vidare är både förvaltningarnas och allmänhetens medvetande om miljöproblemen lägre än inom EU, liksom investeringsnivåer och dylikt. Kommissionens bedömning är att särskilt stora ansträngningar måste göras på miljöområdet, både politiskt och ekonomiskt. Länderna måste avsätta stora summor till investeringar och även EU måste mobilisera ett större stöd. Privata investeringar liksom stöd genom internationella finansieringsinstitut framhålls. Även om dessa satsningar görs är kommissionens bedömning att inte någon av länderna kan väntas kunna effektivt genomföra EG:s miljöregler på medellång sikt utan endast på lång eller mycket lång sikt.

Frågan om utvidgningens konsekvenser för miljön och för EU:s framtida miljöpolitik har på regeringens uppdrag behandlats av en utredning, som redovisat uppdraget i betänkandet *Miljön i ett utvidgat EU* (SOU 1997:149). Utredningens övergripande slutsats är att EU-utvidgningen ger betydande miljövinster i Europa. De största miljövinsterna uppnås i de tio kandidatländerna. Utredningen menar att miljövinsterna uppnås snabbare om kommissionens förslag genomförs att tillföra miljöområdet

avsevärda resurser inom ramen för ett nytt kraftigt utvidgat PHARE-program. Vidare uppnås miljövinster genom att EU strikt följer upp miljöåtagandena. Andra internationella överenskommelser ger enligt utredningen inte samma effekt i detta avseende. EU har det mest heltäckande internationella regelverket, vilket för länderna innebär en skyldighet att se över och utveckla hela sin miljöpolitik. Utredningen framhåller att det samtidigt är viktigt att utvidgningsprocessen åtföljs av kompletterande åtgärder dels för att stötta kandidatländerna så att dessa så snabbt som möjligt kan uppfylla EU:s miljöregler, dels för att skärpa EU:s nuvarande miljölagstiftning för att på ett kraftfullt sätt motverka eventuella negativa effekter av utvidgningen inom främst transportsektorn.

Enligt regeringens bedömning är utvidgningen den kanske största miljöfrågan inom EU de närmaste åren, åtminstone när det gäller åtgärder för att begränsa de regionala miljöproblemen. EU-medlemskapet innebär en historisk möjlighet att förbättra miljölagstiftning och medvetenhet i ansökarländerna och att därmed förbättra miljön i hela Europa. Ett utvidgat EU bör samtidigt innebära förbättrade möjligheter för EU att vara pådrivande på miljöområdet internationellt. Samtidigt är det uppenbart att det finns problem med att utvidga EU till att omfatta länder som i vart fall i dag ligger så långt efter på miljöområdet. En utvidgning som innebär att vissa medlemsländer under en följd av år efter det att de blev medlemmar fortfarande inte har hunnit i kapp de övriga på miljöområdet måste naturligtvis påverka utformningen av miljöpolitiken inom hela EU.

Regeringen vill därför understryka att det är av yttersta vikt att tiden fram till medlemskap används väl. Det främsta ansvaret ligger hos ansökarländerna själva, men EU och dess medlemsländer måste stödja ansökarländernas ansträngningar genom tekniskt och ekonomiskt stöd. Närmandet till EU är av central betydelse för det svenska miljöstödet till kandidatländerna och de svenska myndigheternas erfarenheter av EU-arbete bör utnyttjas i samarbetet med dessa.

Det är viktigt att nu identifiera den EG-lagstiftning på miljöområdet som måste vara genomförd vid ett medlemskap. Sverige bör verka för att miljöområdet får en hög prioritet i förhandlingarna om medlemskap och att det förstärkta förmedlemskapsstöd som kommissionen föreslår till ansökarländerna får en tydlig miljöinriktning.

### *Amsterdamfördraget*

I EU-strategin från år 1995 konstaterades att miljöfrågorna borde diskuteras vid den kommande regeringskonferensen. En fortsatt förstärkning av principer om hållbar utveckling, integrering av miljöhänsyn i andra sektorer, en hög ambitionsnivå i EU:s miljölagstiftning och möjligheten att gå före nationellt angavs som de viktigaste frågorna. Sverige drev också vid konferensen miljön som en av de mest prioriterade frågorna och lade fram förslag till fördragsändringar på de områden som angavs i strategin och i regeringens skrivelse EU:s regeringskonferens år 1996 (skr. 1995/96:30).

Regeringen konstaterar att det arbete som bedrevs av Sverige och några andra medlemsstater för att förbättra miljöreglerna blev framgångsrikt, särskilt med hänsyn till den negativa inställning till att ta upp miljöfrå-

gorna som många medlemsstater hade i början av förhandlingarna. Det kan också konstateras att fördragsändringar kom till stånd på de områden som tas upp i 1995 års strategi. Av de särskilda svenska förslag till fördragsändringar som lades fram var det bara förslaget att ta in substitutionsprincipen som mål för gemenskapens miljöpolitik som inte fick framgång. Principen har dock ändå börjat få ett genomslag i särskilda EG-direktiv på kemikalieområdet (se kapitel 6 Kemikaliepolitik för 2000-talet).

Amsterdamfördraget innehåller ändringar i de grundläggande fördragen (Unionsfördraget och EG-fördraget) som direkt berör miljön på tre områden: hållbar utveckling som ett övergripande mål för gemenskapen, integrering av miljön i andra politikområden och förhållandet mellan miljö och inre marknad.

Förhållandet mellan miljö och inre marknad behandlas i avsnitt 10.3 Förhållandet till den inre marknaden. Beträffande de övriga frågorna införs nya skrivningar i de inledande artiklarna i fördragen, som behandlar EU:s målsättningar och samordningen mellan olika politikområden. Dessa skrivningar om hållbar utveckling och sektorsintegrering är allmänt hållna men ändå viktiga eftersom de berör grunderna för EU:s hela verksamhet. De allmänna skrivningarna behöver dock fyllas med ett innehåll och det måste vara en högt prioriterad fråga för Sverige att under de följande åren verka inom EU för att målen konkretiseras. Som redovisats i avsnitt 10.1 Bakgrund och övergripande målsättningar har detta arbete redan påbörjats.

Hållbar utveckling tas genom Amsterdamfördraget in som ett övergripande mål i både artikel B i Unionsfördraget och i artikel 2 i EG-fördraget. Vidare kompletteras ingressen till Unionsfördraget med att främjandet av ekonomiska och sociala framsteg och ekonomisk integration skall ske med beaktande av principen om hållbar utveckling. I en ny artikel 3c sägs att "miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling". Denna formulering är hämtad från miljöartiklarna i EG-fördraget (artikel 130r.2), men genom att föra fram den till inledningen av fördraget ges miljön en viss särställning jämfört med andra allmänna intressen av horisontell karaktär som skall beaktas vid utformningen av politiken på andra områden. Artikeln visar också på sambandet mellan miljöpolitiken och målet hållbar utveckling, vilket inte framgår lika tydligt av artikel 2.

Integrering av miljöaspekter i andra politikområden är en nyckelfråga för att nå hållbar utveckling. Detta understryks inte minst i det femte åtgärdsprogrammet för miljön. Sverige ville i sina förslag till regeringskonferensen i denna fråga gå ett steg längre och i fördraget införa tydliga miljömål för de viktigaste sektorerna (jordbruk, transporter och transportnätverk). Även om detta inte lyckades gör regeringen den bedömningen att de nya skrivningarna innebär ett kraftfullt stöd för ett fortsatt svenskt offensivt arbete på området.

Amsterdamfördraget innebär också den viktiga ändringen att miljörättsakter som grundas på artikel 130s.1 i Romfördraget skall beslutas med det s.k. medbeslutandeförfarandet. Detta betyder att parlamentet får ett ökat inflytande med vetorätt. Samtidigt beslutades om vissa förenk-

### *Ett nytt åtgärdsprogram för miljön*

Rådet och Europaparlamentet arbetar för närvarande med en resolution om översynen av EU:s femte åtgärdsprogram för miljön. Översynen har bekräftat betydelsen av programmets övergripande inriktning – hållbar utveckling och sektorsintegrering – men har samtidigt visat på ett otillräckligt genomförande.

I ett arbete med nästa åtgärdsprogram är således genomförandet av en politik för hållbar utveckling inom alla sektorer av avgörande betydelse. Regeringen gör dock den bedömningen att det inte är säkert att det viktigaste i den processen är att rådet och parlamentet slutligen antar en resolution om ett nytt program. De förseningar i beslutsprocessen och de spänningar mellan rådet och parlamentet som det genom Unionsfördraget införda medbeslutandeförfarandet för åtgärdsprogram på miljöområdet har lett till, kan leda till slutsatsen att dessa program inte är ett särskilt effektivt sätt att driva fram beslut mot fastlagda mål. Det är också en nackdel att de traditionella programmen bara behandlas av miljöministrarna och inte av de andra råd som blir berörda.

Genom det beslut som nu på svenskt initiativ tagits av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet om en övergripande strategi för hållbar utveckling har ett viktigt steg tagits för att bredda basen för arbetet till att omfatta alla sektorer. En kommande strategi måste genomföras och följas upp av de olika sektorerna genom åtgärder av berörda generaldirektorat i kommissionen och berörda ministerråd. Ett sätt för uppföljning kan vara att utarbeta sektorsvisa åtgärdsprogram, inklusive ett nytt åtgärdsprogram för miljön.

## 10.3 Förhållandet till den inre marknaden

**Regeringens bedömning:** Sverige bör arbeta för att de gemensamma regler som beslutas för den inre marknaden ligger på en hög skyddsnivå för miljön. Inte minst är detta viktigt för att den europeiska industrin skall kunna behålla utvecklingsförmåga och konkurrenskraft på världsmarknaden.

Genom Amsterdamfördraget förtydligas och förbättras de grundläggande bestämmelserna om förhållandet mellan miljö och inre marknadsregler. En hög skyddsnivå slås fast som utgångspunkt för gemensamma regler. Den s.k. miljögarantin får en bättre utformning och skall kunna tillämpas även på områden där det finns en harmoniserad gemensam lagstiftning.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium* understryker att arbetet för en bättre miljölagstiftning i första hand skall bedrivas inom ramen för EU-



samarbetet och att särslagstiftning bör undvikas. Liknande synpunkter framförs av *Industriförbundet*. *Grossistförbundet Svensk Handel* anför att det i vissa fall eventuellt kan finnas skäl att gå före och visa vägen genom strängare nationell lagstiftning. En förutsättning för ett sådant ställningstagande är att metoder, riskanalyser och bedömningar som ligger till grund för ställningstagandet är vetenskapligt grundade och accepterade. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att Sverige bör vara berett på att stifta egna lagar innan EU antar miljöregler som inte innehåller tillräckligt höga ambitioner med hänsyn till svårigheten att tillämpa artikel 100a. *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att det är missvisande att i sammanhanget tala om en ”miljögaranti”.

**Skälen för regeringens bedömning:** En av målsättningarna med den inre marknaden är att säkerställa en fri cirkulation för varor. Många av de harmoniserade regler med varukrav som finns på inre marknadsområdet har sin bakgrund i önskemålet att tillämpa enhetliga miljökrav. De viktigaste reglerna avser kemikalier och miljökrav på fordon och bränslen. Eftersom detta rör centrala områden för miljöpolitiken har diskussionerna om EU och miljö ofta kommit att gälla vilken kravnivå som skall tillämpas och möjligheten för enskilda länder att använda strängare miljökrav än de gemensamma.

Balansen mellan miljö och inre marknad behandlas i skrivelsen Sverige och den inre marknaden (skr. 1996/97:83). I skrivelsen framhåller regeringen bl.a. att gemensamma krav för den inre marknaden på en tillräckligt hög skyddsnivå innebär en möjlighet att komma till rätta med bl.a. gränsöverskridande miljöproblem. Samtidigt kan harmoniserade regler på för låg nivå bli ett hinder för den nationella miljöpolitiken. Vidare konstateras att det är viktigt att det säkerställs att gemensamma regler utformas på en tillräckligt hög skyddsnivå för miljön.

I förhandlingarna om Amsterdamfördraget drev Sverige ståndpunkten att en av de grundläggande bestämmelserna om förhållandet mellan miljö och inre marknadsregler, artikel 100a, borde förtydligas och förbättras. Utfallet blev också i huvudsak i enlighet med det svenska förslaget.

När det gäller nivån för de gemensamma reglerna infördes genom enhetsakten år 1987 i artikel 100a.3 att kommissionen i sina förslag till gemensamma regler på inre marknadsområdet skall utgå från en hög miljöskyddsnivå. I Amsterdamfördraget har lagts till att rådet och parlamentet skall sträva efter att nå detta mål. Samtidigt sägs att ny utveckling grundad på vetenskapliga fakta skall beaktas. Även om den nya lydelsen av artikel 100a.3 inte innebär en absolut förpliktelse för rådet och parlamentet att bara besluta regler som ligger på en hög skyddsnivå är den enligt regeringens mening en viktig bekräftelse på att samma ambitionsnivå skall gälla för miljöregler på den inre marknaden som för miljöregler som grundas på miljöartiklarna 130r–t.

Det kan inte förnekas att beslut ibland fattas inom EU med miljökrav som från svenska utgångspunkter ligger på en för låg nivå. Ett exempel är rådets nyligen fattade beslut om gemensam ståndpunkt om bränslekrav för fordon efter år 2000 (Auto/Oil). Trots att bl.a. Sverige fick gehör för förbättringar i det ursprungliga förslaget, fick den begränsade kapaciteten hos föråldrade raffinaderier i några länder stor betydelse för den kravnivå man hamnade på. Å andra sidan kan EU ibland driva igenom långtgående

krav trots initialt motstånd från många länder och delar av den egna industrin. Den gemensamma ståndpunkten om nya fordonskrav i Auto/Oil-programmet är ett exempel på detta.

Regeringen bedömer att den viktigaste målsättningen skall vara att säkerställa att de gemensamma regler som beslutas ligger på en hög skyddsnivå. Reglerna får inte bara anpassas till befintliga tekniska lösningar utan måste också när det är nödvändigt av miljöskäl kunna utformas så att de ger incitament till att ta fram ny teknik. Den nya lydelsen av artikel 100a.3 kan åberopas till stöd för detta. Inte minst är detta viktigt för att den europeiska industrin skall kunna behålla utvecklingsförmåga och konkurrenskraft på världsmarknaden. Utsläppskraven för bilar kan åter nämnas som ett exempel. Det faktum att de europeiska kraven under lång tid låg på en lägre nivå än i andra delar av världen, särskilt i USA, ledde till att de europeiska tillverkare som inriktade sig på den europeiska marknaden kom efter i utvecklingen av renare fordon och att de fick svårare att konkurrera när kraven skärptes.

Att använda andra styrmedel i stället för bindande krav är ofta en möjlighet om de gemensamma reglerna ligger på en för låg nivå. Ett framgångsrikt svenskt exempel är skattedifferentieringen för fordonsbränslen, som i praktiken lett till att EU:s kravnivåer saknar betydelse i fråga om dieselbränsle. Nästan allt bränsle som säljs uppfyller kraven för miljöklasser som är bättre än EU:s krav.

En annan möjlighet kan vara att det i framtiden utformas EG-regler på inre marknadsområdet som innehåller regionala differentieringar, t.ex. för att ta hänsyn till skillnader i naturliga miljöförutsättningar i olika delar av Europa. Detta måste ske inom ramen för de begränsningar som ställs upp av EG:s regelverk. Det är dock inte säkert att regler för varor alltid måste vara harmoniserade. Av särskilt intresse är att kommissionens nya förslag om svavelhalten för tunga oljor, som ingår i försurningsstrategin, utformats som minimiregler och ger möjlighet för medlemsstaterna att ställa högre krav.

Kommissionen har påbörjat ett arbete med ett särskilt meddelande om förhållandet mellan miljön och den inre marknaden. Företrädare för regeringen i Sverige har därför i ett brev till de ansvariga kommissionärerna gett uttryck för den svenska inställningen.

Även i de fall EG-reglerna innehåller harmoniserade krav ger den s.k. miljögarantin i artikel 100a.4 under vissa förutsättningar en möjlighet att tillämpa strängare nationella bestämmelser. Amsterdamfördraget innehåller ändringar i denna regel. Viktiga nyheter är att miljögarantin även skall gälla kommissionsbeslut, att det klargörs att den kan tillämpas för nya nationella regler på områden där det redan finns EG-regler och att kommissionen får en tidsgräns för att fatta beslut. Det klargörs också att en medlemsstat inte behöver ha röstat mot en rättsakt för att den skall kunna åberopa miljögarantin.

Den principiellt mest intressanta nyheten i miljögarantin är möjligheten att införa nationella strängare krav på områden som redan harmoniserats genom EG-regler. Det har hävdats att den gällande lydelsen av miljögarantin med en långtgående tolkning skulle omfatta även sådana fall, men i praktiken har ingen medlemsstat försökt utnyttja bestämmelsen på det viset. Genom ändringen har slagits fast att nationella strängare regler om

miljö och arbetsmiljö i vissa fall kan införas trots att det strider mot harmoniserad lagstiftning.

Viss kritik har framförts mot att den nya lydelsen av artikel 100a.4 inte har fått en helt tillfredsställande utformning. Det är också sant att ett antal begränsningar införts för möjligheten att införa nya regler på harmoniserade områden, bl.a. begränsningen att det måste röra sig om problem som är specifika för medlemsstaten. Sverige bör dock inte tveka att utnyttja miljögarantin om det behövs och det bedöms att dessa förutsättningar är uppfyllda.

På Miljödepartementets verksamhetsområde har miljögarantin åberopats av regeringen i ett fall, som gäller användning av kreosot som träskyddsmedel. Anmälan enligt miljögarantin gjordes i november 1995. Kommissionen har ännu efter mer än två år inte fattat beslut i frågan.

## 11 Internationellt miljösamarbete

Målet att lösa de stora miljöproblemen i vår del av världen inom en generation innebär en stor utmaning för det svenska internationella miljöarbetet. Många av de stora miljöproblemen känner inga nationella gränser. Dessutom fattas de beslut som styr utvecklingen och omfattningen av många av miljöproblemen i allt högre grad på internationell nivå, främst inom EU men också genom andra internationella överenskommelser på miljö- och handelsområdet.

Regeringen har i tidigare avsnitt redovisat förslag till nya miljökvalitetsmål samt viktiga åtgärdsstrategier inom olika samhällssektorer för att uppnå miljömålen. För samtliga föreslagna mål är ett framgångsrikt svenskt internationellt miljöarbete av avgörande betydelse, om än i varierande grad. För flera av målen är även det svenska utvecklingssamarbetet av stor vikt. För att klara miljökvalitetsmålen krävs följaktligen både ett framgångsrikt nationellt miljöarbete och ett offensivt svenskt internationellt miljöarbete och utvecklingssamarbete. Dessa aspekter kompletterar varandra.

I detta kapitel görs en genomgång av Sveriges internationella miljöarbete. Regeringen redovisar sin syn på den fortsatta inriktningen av Sveriges agerande och anger riktlinjerna för en samlad strategi med övergripande prioriteringar. Det internationella miljöarbete som kan kopplas till ett specifikt miljökvalitetsmål eller till en särskild sakfråga, redovisas mer detaljerat under relevanta kapitel i propositionen. Sveriges samarbete inom EU behandlas i kapitel 10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet inom EU.

**Regeringens bedömning:** För att förverkliga regeringens mål om att till nästa generation lösa de stora miljöproblemen och för att uppnå de föreslagna nationella miljö kvalitetsmålen krävs ett stärkt och intensifierat svenskt internationellt miljöarbete. Mot bakgrund av regeringens förslag till nya miljö kvalitetsmål, bör följande *övergripande områden* särskilt prioriteras inom det fortsatta internationella miljöarbetet:

- stärkt konventionsarbete,
- resurseffektivisering och
- integrering av miljö aspekter inom säkerhets-, handels- och biståndspolitik.

Därutöver bör följande *sakområden* inom det internationella miljösamarbetet ges särskild prioritet:

- klimatförändringar,
- skydd av ozonlagret,
- minskad försurning och
- förbättrad Östersjömiljö samt
- internationellt kemikaliearbete.

Vidare bör en särskild insats göras för att förbättra den svenska informationen till utlandet rörande svenska prioriteringar på miljöområdet, och en strategi för miljösamarbete med Asien skall tas fram. En utredare skall också tillkallas, i syfte att närmare analysera relationen mellan det svenska miljöarbetet på nationell och internationell nivå.

**Skälen för regeringens bedömning:** Möjligheten att bedriva en framgångsrik miljöpolitik på nationell nivå är i hög grad beroende av ett offensivt och framåtsyftande internationellt miljöarbete. Därför måste den nationella miljöpolitiken genomsyras av ett internationellt perspektiv. En fortsatt offensiv nationell miljöpolitik är nödvändig för att Sveriges deltagande i internationella miljöförhandlingar skall vara trovärdigt. Det internationella arbetet på miljöområdet kan inte heller betraktas som en isolerad verksamhet utan måste integreras och följas upp i allt miljöarbete på nationell nivå.

Det internationella miljöarbetet har vuxit kraftigt i omfattning under de senaste decennierna. Det kommer med all sannolikhet att intensifieras ytterligare. Av särskild vikt är det regionala miljösamarbetet, inkl. EU, det globala samarbetet för hållbar utveckling samt förhandlingar inom regionala och globala miljökonventioner.

Sverige har varit aktivt i dessa sammanhang. FN:s första globala miljökonferens hölls i Stockholm år 1972 och 20 år senare hölls Riokonferensen, bl.a. på svenskt initiativ. Sverige har även en pådrivande roll i flera miljökonventioner, t.ex. på kemikalieområdet, samt i ett antal viktiga regionala processer, exempelvis inom Östersjö- och Nordsjösamarbetet. Fortsatta svenska insatser i det internationella miljösamarbetet kommer att kräva ökad sakkunskap och kompetensutveckling inom Regeringskansliet och berörda myndigheter.

För att kunna bedriva ett framgångsrikt internationellt miljöarbete krävs en konsekvent och genomtänkt strategi. Regeringen har tidigare i skrivelsen 1996/97:2 Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling lämnat en utförlig redogörelse för sin syn på det internationella miljöarbetet. I det följande redovisas vilka frågor som bör prioriteras under de kommande åren.

### *Övergripande prioriteringar*

#### Stärkt konventionsarbete

Sverige bör verka för tillämpning och effektiv uppföljning av internationella miljökonventioner. Målet bör i första hand vara att flera länder skall bli parter till konventionerna och att parterna skall leva upp till de åtaganden som har gjorts. Sverige bör även verka för att stärka de existerande konventionerna och, där så är lämpligt, få till stånd nya internationella överenskommelser med konkreta och tidsbestämda åtaganden och förpliktelser (se avsnitt 11.4 Internationella miljökonventioner).

#### Resurseffektivisering

Sverige bör verka internationellt för förbättrad ekoeffektivitet och resurseffektivisering. Viktiga metoder för att uppnå detta är bl.a. införande av ekonomiska styrmedel som gynnar resurssnål och ren produktion, teknikutveckling, översyn av statliga subventioner som begränsar möjligheterna till resurseffektivisering, sektors- och producentansvar, miljömärkning och miljöanpassad offentlig upphandling. Sverige kan genom att vara föregångare påverka utvecklingen internationellt (se kapitel 5 Resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle).

#### Miljö och säkerhet

Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för miljö och hållbar utveckling ges en säkerhetspolitisk dimension. En politik som syftar till global säkerhet måste, förutom att förebygga konflikter och krig, bidra till att bevara jordens livsuppehållande system.

Miljökatastrofer, t.ex. i form av omfattande klimatstörningar, förstöring av ozonlagret, skogsbränder, översvämningar och torka, kan få allvarliga säkerhetskonsekvenser för stater och regioner. Stora flyktingströmmar och urlakade jordar kan utgöra hot mot länders ekonomiska, sociala och politiska utveckling och stabilitet. Resursbrist, t.ex. överexploatering av fiskbestånd, kan leda till spänningar och konflikter inom och mellan stater. Det internationella arbetet för miljö och hållbar utveckling har därför starka samband med nationers säkerhet och är en förutsättning för en väl fungerande demokrati.

Sverige medverkar i ett pilotprojekt inom NATO som syftar till att utreda hur miljöförändringar kan leda till hot mot staters säkerhet. Som ett led i förberedelserna inför detta arbete har uppdragits åt Institutet för freds- och konfliktforskning i Uppsala att kartlägga olika säkerhetspoli-

tiska begrepp samt olika typer av hot mot stater, inkl. miljöhot, och hur dessa kan bemötas.

Det pågår även ett viktigt internationellt försvarssamarbete på miljöområdet, bl.a. rörande miljöledningssystem inom den militära sektorn. På nordisk nivå har ett gemensamt handlingsprogram antagits för miljö-samarbete på försvarsområdet, innehållande riktlinjer för bl.a. en gemensam nordisk försvarsmiljöpolicy, gemensamma miljömål och nordiskt försvarsmiljöbistånd till bl.a. de baltiska länderna. Vidare har Sverige inom ramen för Östersjömiljarden tillsammans med USA inlett två försvarsmiljöprojekt i Baltikum.

För att ytterligare utveckla det internationella försvarsmiljöarbetet i Europa har Sverige inom ramen för det euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR) tillsammans med USA tagit initiativ till att införa miljöriktlinjer för den militära sektorn baserade på de riktlinjer som tidigare har utarbetats gemensamt av Sverige och USA.

Miljöarbetet under Försvarsdepartementet omfattar även arbetet med olje- och kemikaliebekämpning till sjöss samt olycksförebyggande och skadebegränsande verksamhet.

#### Integrering av miljöaspekter inom handels- och biståndspolitiken

Sverige bör verka för att internationella regelverk på handelsområdet och de globala konventionerna för hållbar utveckling skall vara ömsesidigt stödande samt för att u-ländernas möjligheter till miljöanpassad produktion och export främjas. Svenska företags miljöanpassning av varor och tjänster skall kunna utgöra en konkurrensfördel internationellt.

Vidare är det svenska utvecklingssamarbetet av stor betydelse för Sveriges internationella miljöarbete. Det pågående arbetet med att integrera miljöaspekter inom allt utvecklingssamarbete bör därför intensifieras och fördjupas. Sida-studien Handel, miljö och utvecklingssamarbete är föremål för samråd inom Regeringskansliet. Särskilda miljöinsatser, tillämpning av miljökonsekvensbedömningar och miljöekonomiska analyser, fortsatt bilateralt projektstöd till Central- och Östeuropa och integrering av miljöaspekter i EU:s utvecklingssamarbete är av särskild vikt. Sverige bör även verka för att förbättra miljöarbetet inom FN:s utvecklingsprogram och Världsbanksgruppen (se avsnitt 11.6 Internationellt utvecklingssamarbete).

#### *Prioriterade sakområden*

För att uppfylla de föreslagna miljö kvalitetsmålen krävs i de flesta fall framgångsrika svenska insatser inom det internationella miljöarbetet. För flera av målen krävs arbete såväl inom ramen för EU (se kapitlen 4 Nationella miljö kvalitetsmål för ekologiskt hållbar utveckling och 10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet i EU) som i andra internationella fora. Vad gäller det internationella miljöarbetet utanför EU anser regeringen att följande sakområden har särskild prioritet

- globalt miljöarbete för att undvika klimatförändringar, främst inom FN:s ramkonvention om klimatförändringar (se avsnitt 4.2.15 Begränsad klimatpåverkan),

- globalt miljösamarbete för skydd av ozonlagret, främst inom Montrealprotokollet (se avsnitt 4.2.14 Skyddande ozonskikt),
- regionalt miljösamarbete för minskad försurning, bl.a. genom regionala miljökonventioner (se avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning) och
- regionalt miljösamarbete för förbättrad miljö i Östersjöregionen (se avsnitt 4.2.7 Bara naturlig försurning och avsnitt 4.2.5 Hav i balans samt levande kust och skärgård) samt
- globalt och regionalt kemikaliearbete (se avsnitt 4.2.12 Giftfri miljö).

### *Särskilda informationsinsatser*

En förutsättning för att få genomslag av svenska ståndpunkter inom det internationella miljöarbetet är ökad information om de bakomliggande skälen för dessa. De centrala miljömyndigheterna har ett särskilt ansvar att föra ut svensk miljöinformation till omvärlden. Dessa insatser bör intensifieras och förstärkas. Det finns även behov av en ökad samordning mellan regeringen och myndigheterna vad gäller sådan utlandsinformation. Regeringen avser därför att göra en särskild satsning på detta område under år 1998, med tonvikt på de prioriterade områdena i det internationella miljöarbetet. Ett exempel på denna satsning är ett internationellt nyhetsbrev innehållande information om Sveriges miljöarbete, som skall ges ut i samverkan mellan Miljödepartementet, Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.

### *Strategi för miljösamarbete med Asien*

Länderna i Asien står inför enorma utmaningar inför det kommande seklet. Den snabba ekonomiska utvecklingen i Asien har delvis skett till priset av en allt svårare miljöförstöring, och Asien är i dag en av världens mest förorenade regioner. Exempelvis utgör miljösituationen i många av Asiens växande miljonstäder ett allt allvarligare problem. Ett annat exempel är de omfattande bränder som har drabbat flera länder i regionen. Miljön har försämrats, trots ekonomisk tillväxt, vilket beror på otillräcklig samhällsunderbyggnad i form av lagstiftning och institutioner m.m., liksom snabb befolkningsökning och fattigdom.

Utvecklingen i Asien kommer i hög grad att påverka och styra utvecklingen i övriga världen, också på miljöområdet. Omfattningen av miljöproblemen är så stor att de redan har globala konsekvenser. Regeringen konstaterar därför att det är av stor vikt för Sverige att utveckla och förbättra miljöarbetet med de asiatiska länderna. En särskild strategi skall upprättas för detta ändamål, med syfte att identifiera lämpliga samarbetspartners i regionen och peka ut prioriterade samarbetsområden. Ett viktigt underlag för detta arbete är det förslag till Asienstrategi för att intensifiera Sveriges relationer med Asien som skall utarbetas inom Utrikesdepartementet under hösten 1998.

En betydelsefull aspekt av det svenska miljöarbetet på internationell nivå är den miljöexpertis och de nationella erfarenheter på miljöområdet som Sverige kan bidra med i internationella sammanhang. Det finns i många fall ett stort behov av miljöexpertis och nationella erfarenheter på internationell nivå. Det är därför viktigt att den kompetens och expertis som har byggts upp i Sverige på miljöområdet under de senaste årtiondena inte avvecklas till följd av framgångsrikt nationellt miljöarbete. Exempel på sådana områden kan vara arbetet med att fasa ut ämnen som skadar ozonskiktet samt delar av det svenska kemikaliearbetet.

Regeringen avser därför att tillkalla en särskild utredare i syfte att närmare analysera relationen mellan det svenska miljöarbetet på nationell och internationell nivå. Utredaren skall identifiera områden där arbetet med att uppnå ett visst nationellt miljömål är särskilt betingat av åtgärder på internationell nivå samt lämna förslag till hur svensk kompetens kan vidmakthållas och förstärkas inom de identifierade områdena. Utredaren skall även undersöka vilket resursbehov som finns inom Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Kemikalieinspektionen för Regeringskansliets och Sidas framtida behov av expertis och erfarenhet, inom såväl det normativa som det operativa internationella miljösamarbetet.



**Regeringens bedömning:**

– Temat för Nordiska Ministerrådet under Sveriges ordförandeskap år 1998 bör vara ett hållbart Norden. Stöd bör utgå till miljöförbättrande åtgärder i Nordens närområde, bl.a. genom fortsättning av det nordiska miljöfinansieringsbolagets (NEFCO) s.k. mjukgöringsfacilitet.

– Sverige bör verka för en bättre miljö i Västerhavet, framför allt inom ramen för Nordsjökonferensen, Oslo- och Pariskonventionen, EU, FN:s sjöfartsorganisation IMO, Bonnöverenskommelsen samt Londonkonventionen om dumpning till havs. Uppföljning av den s.k. Esbjergdeklarationen är av särskild vikt.

– Sverige bör verka för en ekologiskt hållbar utveckling i Östersjöregionen. Av särskilt hög prioritet är arbetet inom ramen för Agenda 21 för Östersjön, Helsingforskommissionen samt arbetet för Östersjöregionens gemensamma kulturarv. Investeringsstödet till Helsingforskommissionens åtgärdsprogram skall fortsätta.

– Sverige bör verka för att miljöfrågorna prioriteras och integreras i det nyligen bildade Arktiska rådet. Samordningen mellan Arktisarbetet, Barentssamarbetet och Baltic 21 bör förbättras. Sverige bör vidare verka för att EU:s medverkan inom Barentssamarbetet stärks.

– Sverige bör verka pådrivande i förhandlingarna om ett nytt kväveprotokoll inom konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

– Miljösamarbetet inom Europa utom EU bör ges tydligare prioriteringar och fokuseras på Östeuropa, särskilt Östersjöregionen och Barentsområdet. Projektinriktat miljösamarbete med östeuropeiska länder och länder kring Östersjön bör utökas på trafikområdet. Samarbetet med Ryssland bör ges särskild uppmärksamhet. Inom Världshälsoorganisationens (WHO:s) europeiska region bör fortsatt hög prioritet ges åt arbetet med olika miljö- och hälsoprogram.

– Det bilaterala miljösamarbetet med Central- och Östeuropa har fortsatt hög prioritet. En övergripande målsättning är att stödja en ekologiskt hållbar utveckling i Östersjöområdet.

– Sverige stödjer förslaget att utveckla OECD till en ledande organisation inom området hållbar utveckling.

**Skälen för regeringens bedömning***Norden*

Under år 1998 är Sverige ordförandeland i Nordiska Ministerrådet. Två breda initiativ skall utgöra övergripande tema för ordförandeskapet. Dels bör de nordiska länderna samverka närmare för ökad sysselsättning, dels skall ett arbete inledas för att göra Norden och dess närområde till en ekologiskt hållbar region. De två profilfrågorna skall vara ömsesidigt förstärkande.

Som ett led i detta arbete bör en gemensam nordisk plattform för förbättrad ekoeffektivitet och resurseffektivisering utarbetas. Vidare bör de nordiska länderna utbyta erfarenheter om arbete med mål och indikatorer för hållbar utveckling med syfte att undersöka förutsättningarna för gemensamma miljö kvalitetsmål. Det nordiska samarbetet för att integrera miljöhänsyn inom samhällssektorerna bör fortsätta och vidareutvecklas, inkl. bl.a. jordbruks-, skogsbruks-, fiske-, energi- och konsumentsektorn. Det är också av stor vikt att fortsätta det nordiska samarbetet för att utveckla ekonomiska styrmedel på miljöområdet och för att bevara värdefull kulturmiljö.

Vidare är det nordiska samarbetet på miljöområdet av betydelse för det internationella miljöarbetet inom främst EU, Östeuropa, Barents-, Östersjö- och Nordsjöområdet, samt när det gäller arbetet med miljökonventioner.

Samnordisk finansiering av miljöprojekt är också av stor vikt, främst inom ramen för det nordiska miljöfinansieringsbolagets (NEFCO) och Nordiska Investeringsbanken (NIB). Under år 1998 fattar Ministerrådet beslut om eventuell fortsättning av NEFCO:s s.k. mjukgöringsfacilitet, som möjliggör finansiering av miljöförbättrande åtgärder i närområdet på förmånliga villkor. De nordiska miljöministrarna har fattat ett principbeslut om en fortsättning av fonden. NEFCO och NIB bör i samverkan bidra till att stärka miljöinsatserna i Östersjö- och Barentsregionerna samt underlätta investeringar från andra finansieringskällor inkl. EU.

#### *Nordsjön och Nordostatlanten*

År 1984 inledde länderna kring Nordsjön ett framgångsrikt samarbete för att förbättra Nordsjöns marina miljö. Samarbetet organiseras genom särskilda Nordsjökonferenser, där länderna förbinder sig att verka för vissa gemensamma mål både nationellt och internationellt. Sommaren 1995 undertecknade Nordsjöländernas miljöministrar den fjärde Nordsjödeklarationen (Esbjergdeklarationen), i vilken anges gemensamma mål som syftar till att väsentligt förbättra den marina miljön i Nordsjön. Ett samarbete för att minska fiskenäringens miljöproblem pågår också.

Regeringen avser att utarbeta en svensk strategi inför nästa Nordsjökonferens, innehållande förslag om vilka frågor som bör förankras vid detta möte med syfte att på längre sikt åstadkomma bindande beslut. Fortsatt arbete för att minska utsläpp av näringsämnen och miljögifter samt fiskefrågor skall prioriteras.

Sverige verkar också för att fartyg skall kunna lämna ifrån sig fartygsavfall till Nordsjöns hamnar utan att särskild avgift tas ut, med syfte att minska de ekonomiska fördelarna av att dumpa avfallet till havs.

Ett etablerat samarbete bedrivs sedan många år genom den s.k. Bonn överenskommelsen, som syftar till att effektivt kunna samarbeta vid olje- och kemikalieolyckor till sjöss. Samarbetet omfattar även havsövervakning med flygplan.

Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR) är en regional konvention inom Europa som syftar till att begränsa avfallsdumpning till havs och minska havsföroreningar från landbaserade källor. De största framgångarna har åstadkommit när det gäller utsläpp från punktkällor. Sverige har levt upp till gjorda åtaganden inom de flesta områden som regleras av konventionen, utom vad gäller minskade kväveutsläpp. Flera länder har dock haft svårt att leva upp till sina åtaganden, främst när det gäller utsläpp av miljögifter och gödande ämnen.

Vid nästa ministermöte med OSPAR sommaren 1998 avses flera viktiga frågor behandlas, bl.a. övergripande mål och strategier för miljögifter, övergödning och radioaktiva ämnen, riktlinjer för dumpning av oljeplattformar samt skydd av hotade arter och naturliga livsmiljöer. Sverige skall fortsatt vara pådrivande i detta arbete.

### *Östersjön*

Östersjön är ett av världens mest förorenade inlandhav. Under 1990-talet har en rad initiativ tagits för att intensifiera och förbättra miljöarbetet mellan Östersjöländerna med syfte att åtgärda miljöproblemen i regionen. Sverige har varit pådrivande i detta arbete. En betydelsefull faktor för Östersjöns miljö är de baltiska ländernas anpassning till EU:s miljölagstiftning. Ett kulturmiljösamarbete mellan Östersjöländerna har nyligen inletts på svenskt initiativ.

### Baltic 21

Arbetet med att ta fram en Agenda 21 för Östersjöområdet – Baltic 21 – är en viktig del i Sveriges strävanden att fördjupa och utvidga samarbetet mellan Östersjöregionens länder. Verksamheten syftar till att skapa förutsättningar för hållbar utveckling i Östersjöregionen genom att enas om åtgärder som leder till att den ekonomiska utvecklingen kan kombineras med en ren miljö och god mänsklig hälsa. En viktig utgångspunkt är att eftersträva förbättrad resursproduktivitet och ekoeffektivitet. Arbetet inriktas på de sju viktigaste ekonomiska sektorerna i regionen; energi, transporter, industri, jordbruk, skogsbruk, fiske och turism. Varje sektor har utvecklat en plan för att uppnå hållbar utveckling i ett trettioårsperspektiv. Sverige har tagit på sig ett särskilt ansvar för industri- och jordbrukssektorn. En gemensam handlingsplan i form av en regional Agenda 21, innehållande konkreta mål för hållbar utveckling i regionen, skall antas på hög politisk nivå under första halvåret 1998. Ett system med indikatorer för hållbar utveckling skall också utvecklas.

Regeringen avser att fortsatt aktivt stödja Baltic 21 och dess genomförande. De svenska erfarenheterna vad gäller lokal Agenda 21 är särskilt värdefulla i detta sammanhang, och kan bl.a. bidra till att det lokala Agenda 21-arbetet stärks i de övriga Östersjöländerna.

Målet för samarbetet inom Helsingforskommissionen (HELCOM) är att skydda och bevara den ekologiska balansen i Östersjön. Det innebär att alla typer av utsläpp kraftigt måste minska så att Östersjöns känsliga ekosystem skall kunna återhämtas. Samarbetet har varit framgångsrikt, mycket tack vare ett stort politiskt engagemang och en gemensam problembild.

År 1992 identifierades 132 särskilt prioriterade utsläppskällor ("hot spots") utmed Östersjöns kust. Dessa utsläppskällor åtgärdas enligt ett särskilt investeringsprogram inom ramen för HELCOM, vilket bl.a. skall stimulera effektiva tekniska lösningar samt kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring. Arbetet skall vara genomfört år 2030. Fram till år 1997 har 15 utsläppskällor strukits från listan, varav fem i Sverige. För över hälften av de återstående utsläppskällorna pågår arbete med finansiering eller projektering. Sveriges insatser koncentreras till delfinansiering av t.ex. vattenavloppsreningsprojekt och avfallsprojekt i Baltikum, Polen, Ryssland och Ukraina. I det framtida arbetet skall nya åtgärder i första hand inriktas mot utsläppskällor från industri och jordbruk samt mot kommunala utsläpp.

Vid HELCOM:s ministermöte i mars 1998 antogs ett särskilt annex som syftar till att begränsa sjöfartens miljöpåverkan i Östersjön. Detta innebär bl.a. att fartygsavfall obligatoriskt skall lämnas i hamn då fartygen lägger till, för att minska risken för oljeutsläpp till havs. Sverige är även pådrivande för att modernisera och bygga upp nödvändig infrastruktur för bl.a. omhändertagande av oljehaltigt avfall i hamnarna kring Östersjön.

Vid ministermötet antogs även ett annex för att minska jordbrukets miljöproblem inom Östersjön. Samarbetet inom HELCOM omfattar också större olje- och kemikalietransporter samt havsövervakning.

### Östersjömiljarden

År 1996 beslöt riksdagen (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU 15, rskr. 1995/96:307) att anslå en miljard kronor vid sidan av det reguljära biståndet till Östeuropa med syfte att under en femårsperiod stärka samarbete och utveckling inom Östersjöregionen. Anslaget syftar även till att stimulera tillväxt och sysselsättning i Sverige. Medlen används för att stödja genomförandet av projekt i de baltiska staterna, nordvästra Ryssland och norra Polen inom områdena energi, miljö, infrastruktur, kunskapsöverföring samt svensk exportindustri.

Omkring 310 miljoner kronor av Östersjömiljarden beräknas användas till olika typer av miljöåtgärder, varav 60 miljoner kronor går till satsningar inom kulturmiljöområdet. Därutöver används ca 250 miljoner kronor till energiprojekt.

### Gränsöverskridande vattendrag

Arbetet med gränsöverskridande vattendrag med avrinning i Östersjön syftar till att etablera ett effektivt koordinerat miljöarbete i gemensamma

vattendrag samt förbättra beredskapen för miljörelaterade olyckor. Det huvudsakliga arbetet går ut på att bygga upp kapaciteten inom existerande myndigheter och organisationer för övervakning samt kunskaps- och tekniköverföring. För detta ändamål har Naturvårdsverket nyligen inlett ett långsiktigt samarbete med Ryssland, Estland, Lettland, Litauen och Vitryssland.

#### *Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar*

År 1979 färdigställdes inom FN:s ekonomiska kommission för Europa en konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, bl.a. i syfte att begränsa försurningen. För närvarande är 41 länder samt EU-kommissionen parter till konventionen, inkl. vissa utomeuropeiska länder såsom USA och Kanada.

Genom särskilda konventionsprotokoll har konventionens parter enats om åtaganden för att begränsa utsläppen av svavel, kväve och flyktiga organiska ämnen. Konventionen reglerar även finansieringen av ett samarbetsprogram för övervakning och utvärdering av luftföroreningar i Europa (EMEP). Under våren 1998 slutförhandlades två nya protokoll med syfte att begränsa utsläppen till luft av giftiga tungmetaller och stabila organiska miljögifter. Undertecknandet av dessa sker i samband med den all-europeiska Århuskonferensen i juni 1998. Vidare pågår förhandlingar om ett nytt kväveprotokoll, som syftar till att ytterligare begränsa utsläppen av försurande, övergödande och oxidantbildande ämnen.

Regeringens uppfattning är att arbetet inom konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar är ett effektivt sätt att få till stånd utsläppsminskningar i främst Central- och Östeuropa. Sverige bör fortsatt vara pådrivande för att ett nytt kväveprotokoll utarbetas inom ramen för konventionen.

#### *Arktiska rådet*

Sedan år 1991 pågår ett miljösamarbete mellan de åtta länderna inom Arktisområdet (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS). Som ett resultat av samarbetet har ett särskilt övervakningsprogram (Arctic Monitoring and Assessment Programme, AMAP) för det arktiska området utvecklats. Vidare har samarbete bedrivits när det gäller skydd av flora och fauna, förebyggande av och beredskap mot olyckor samt skydd av den arktiska marina miljön.

Vid ett ministermöte i Kanada i september 1996 beslöts att bilda ett Arktiskt råd för att underlätta samarbetet om gemensamma arktiska frågor, särskilt vad gäller områdena miljö och hållbar utveckling. Ett första ministermöte planeras till hösten 1998. Regeringens uppfattning är att Sverige bör verka för att arbetet inom det Arktiska rådet skall förstärka det arktiska miljösamarbetet samt att miljöaspekter integreras i rådets övriga verksamhet.

Ett miljösamarbete pågår också mellan länderna i Barentsregionen inom ramen för det s.k. Barentssamarbetet. Sverige skall vara värd för nästa miljöministermöte våren 1999. Inom ramen för miljösamarbetet har 22 prioriterade miljöprojekt för investeringar identifierats, varav flera rör vattenrening och avfallshantering.

Det regionala Barentssamarbetet sker på länsnivå genom en särskild arbetsgrupp, som bl.a. har utarbetat en regional handlingsplan på miljöområdet och bildat ett regionalt nätverk för informationsutbyte. Ett arbete med att stimulera utvecklingen av lokala Agenda 21-program har också påbörjats. Det finns kopplingar till arbetet inom Baltic 21, som även omfattar Barentsområdet.

Regeringens uppfattning är att miljösamarbetet inom Barentsregionen har hög prioritet. Exempelvis råder stora problem med radioaktivt avfall i vissa länder i Östersjöregionen och i nordvästra Ryssland, och ett fortsatt stöd för att utveckla strategier för kärnavfallshantering är här av stor vikt. Insatser för att förbättra kärnsäkerheten samt för att upprätthålla nationella och internationella larm- och beredskapssystem är också betydelsefulla. Vidare bör EU:s medverkan inom Barentssamarbetet stärkas.

### *Europa utom EU*

Det all-europeiska miljösamarbetet

År 1991 inleddes det s.k. all-europeiska miljösamarbetet, som sker inom ramen för FN:s regionala ekonomiska kommission för Europa (ECE). Ett miljöhandlingsprogram för Central- och Östeuropa har utarbetats, vilket bl.a. har resulterat i att nationella miljöhandlingsplaner har upprättats i dessa länder. Arbetet har varit särskilt framgångsrikt i de tio ansökarländerna till EU. I Centralasien, Kaukasus och Balkanländerna har miljösamarbetet hittills fungerat sämre.

Ett nytt all-europeiskt möte äger rum sommaren 1998 i Århus i Danmark. Konferensen skall särskilt uppmärksamma samarbetet med de östländer vars miljöarbete ligger efter. En ny konvention om allmänhetens inflytande på miljöområdet skall också antas, vilken kommer att leda till ökad öppenhet och ett förbättrat medborgarinflytande i många länder i Europa. Vidare har ett arbete inletts för att fasa ut blyad bensin i alla Europas länder.

Regeringen gör den bedömningen att det framtida europeiska miljösamarbetet bör effektiviseras. Kopplingen till det regionala samarbetet i Östersjöregionen och Barentsområdet är här av särskild vikt. Arbetet inom ECE bör inriktas på att utveckla nya och existerande miljökonventioner samt att utarbeta landrapporter på miljöområdet. ECE bör även ha en pådrivande roll i arbetet med att genomföra Agenda 21 i Europa samt utveckla det europeiska miljösamarbetet med Ryssland. Vidare bör Århuskonferensen leda till att arbetet med finansiering av miljöprojekt genom den särskilda projektkommittén (Project Preparation Committee) förstärks samt att projektstyrningen effektiviseras. Av stor betydelse är

också åtgärder för att förbättra situationen i det katastrofdrabbade området kring Aralsjön i Uzbekistan och Kazakstan.

Ett annat exempel på ECE:s arbete på miljöområdet är den mellanstatliga konferens om trafik och miljö som arrangerades i Wien år 1997. Sverige har i det fortsatta arbetet med att genomföra konferensens handlingsprogram åtagit sig att samordna vissa miljö- och sjöfartsfrågor vad gäller luftföroreningar. Sverige bör även ytterligare förstärka det bilaterala samarbetet med vissa central- och östeuropeiska länder inom trafik- och miljöområdet, för att på sikt bredda samarbetet till andra områden.

#### Europeiskt samarbete på miljö- och hälsoområdet

Miljörelaterade hälsofrågor utgör ett viktigt arbetsområde i WHO:s Europaregion. Vid miljö- och hälsoministrarnas möte i Helsingfors 1994 beslöts bl.a. att medlemsländerna skulle utveckla nationella planer för miljö- och hälsofrågor och att en europeisk kommitté för hälsa och miljö skulle inrättas. I kommittén ingår förutom representanter för WHO:s medlemsländer också representanter för olika internationella organisationer. Samordning av olika insatser inom detta område är av stor betydelse. Utöver den samordning som sker via kommittén har WHO:s Europakontor ett avtal om samarbete med EU:s miljöbyrå i Köpenhamn. Nästa ministerkonferens äger rum i London år 1999.

Den svenska miljöhälsoutredningen (SOU 1996:124) ingår som ett led i de åtaganden som gjordes i Helsingfors. I dag har ca hälften av regionens 51 medlemsländer färdigställt eller påbörjat arbetet med nationella planer.

Inom WHO:s Europakontors särskilda insatsområde för Central- och Östeuropa ingår miljö och hälsa som ett av sex prioriterade områden.

#### *Bilaterala miljöinsatser i Central- och Östeuropa*

Miljöinsatser i Central- och Östeuropa har hög prioritet inom ramen för östbiståndet genom Sida och Naturvårdsverket. Arbetet innebär huvudsakligen stöd till centrala och regionala miljöförvaltningar, kunskapsöverföring och institutionsutveckling, utarbetande av nationella miljöstrategier samt investeringsstöd till vatten- och avloppshantering och till energiområdet. Miljöarbetet i Estland, Lettland och Litauen har stärkts inom ett flertal områden och även i Polen har miljöarbetet förbättrats under 1990-talet. Stora problem kvarstår i Ryssland.

Helsingforskommissionens åtgärdsprogram utgör tillsammans med det Agenda 21-dokument för Östersjöregionen som skall utarbetas till sommaren 1998 betydelsefulla instrument för miljöåtgärder i regionen. Andra viktiga ramar för svenskt stöd på miljöområdet är utvidgningen av EU (se kapitel 10 Riktlinjer för det svenska miljöarbetet i EU), Barentssamarbetet och det all-europeiska miljösamarbetet.

Regeringen understryker att prioriterade områden för det fortsatta arbetet med miljöinsatser i Central- och Östeuropa är vidareutveckling av miljöstyrningssystem för renare produktion samt finansieringsinstrument för investeringar av mindre miljöprojekt. Svenskt stöd bör vidare under-

### *Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling*

Inom organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) pågår sedan länge ett väl utvecklat miljösamarbete, som samordnas genom en särskild miljöpolitisk kommitté. Under år 1997 togs en rapport fram av en rådgivande grupp under OECD:s generalsekreterare innehållande förslag till ett utvecklat samarbete på miljöområdet inom OECD. Förslaget innebär i korthet att miljösamarbetet skall breddas genom att OECD utvecklas till en ledande organisation inom området hållbar utveckling. Rapporten behandlades vid OECD:s miljöministermöte i april 1998, som hade hållbar utveckling och globalisering som övergripande tema. Rapporten vidarebehandlades därefter vid OECD:s ministermöte.

Regeringens uppfattning är att arbetet inom OECD skall syfta till att stödja medlemsländernas strävan mot hållbar utveckling. OECD har särskilt goda förutsättningar att bidra med analys av integreringen av de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekterna av hållbar utveckling samt undersöka möjligheterna att ta fram indikatorer på och utvärdera effekterna av konkreta åtgärder av en ekonomisk politik för en hållbar utveckling.

Ett viktigt samarbete på miljöområdet sker även inom arbetsgruppen för miljö och bistånd under OECD:s biståndskommitté (DAC).

## 11.3 Förenta Nationerna

### **Regeringens bedömning:**

– Den övergripande inriktningen av det reformförslag för FN som har lagts fram av FN:s generalsekreterare, i vilket bl.a. framhålls vikten av att miljöfrågorna skall integreras i FN:s ekonomiska och sociala verksamhet, bör stödjas.

– FN:s miljöprogram (UNEP) bör reformeras för att bättre uppfylla uppgiften som samordnare och kunskapscentrum för globala miljöfrågor. Programmets finansiering bör vara förutsebar och bördefördelningen rättvis.

– Sverige bör fortsatt aktivt delta i den internationella uppföljningen av FN:s konferens om miljö och utveckling. Det internationella arbetet för att genomföra Agenda 21 är av hög prioritet, liksom samverkan när det gäller det fortsatta lokala Agenda 21-arbetet.

– Sverige bör verka för att FN:s s.k. skogsforum skall främja genomförandet av skogsprinciperna, vilka bl.a. innebär utveckling av ett hållbart nationellt skogsbruk samt ökad förståelse för skogens olika funktioner och relationer till andra samhällssektorer. En ny global överenskommelse för hållbart skogsbruk bör på sikt komma till stånd. Alla berörda intressenter bör ges möjlighet att delta i forumets arbete.



*FN:s miljöarbete och den pågående reformprocessen*

FN:s generalsekreterare lade sommaren 1997 fram ett långtgående och övergripande förslag till reform av FN. I förslaget framhålls behovet av en integrerad och systematisk hantering av miljö och hållbar utveckling inom alla FN:s verksamhetsområden. Bland annat skall FN:s miljöprogram UNEP och FN:s kommission för boende och bebyggelsefrågor (UNCHS) ses över. Bland reformförslagen återfinns även ett förslag om att ombilda FN:s förvaltarstadsråd till ett organ för världens gemensamma resurser såsom t.ex. världshaven, atmosfären och yttre rymden. Rådet föreslås även användas som forum för samverkan mellan FN och den offentliga och privata sektorn samt icke-statliga organisationer. Förslaget kräver omfattande stadgeändringar.

Konkreta förslag för hur FN skall stärkas på miljöområdet kommer att presenteras av FN:s generalsekreterare inför 1998 års möte med generalförsamlingen.

Regeringen understryker att det är av stor betydelse att FN:s arbete på miljöområdet stärks och utvecklas. Dessutom avser regeringen att ta aktiv del i förberedelserna inför de reformbeslut på detta område som skall fattas vid generalförsamlingen under hösten 1998. Regeringen skall vidare närmare studera de konkreta förslag som generalsekreteraren kommer att lämna i dessa frågor.

*FN:s miljöprogram*

FN:s miljöprogram UNEP har ett huvudansvar för miljöfrågor inom FN. Programmets verksamhet är normativ och omfattar ett flertal viktiga miljöfrågor, såsom marin miljö, miljölagstiftning, kemikalier, ekonomiska styrmedel, miljöövervakning, handel och miljö samt militärens miljöansvar. Programmet skall underlätta och samordna det globala miljöarbetet samt ta fram kunskapsunderlag för policybeslut på nationell och internationell nivå.

Sverige medverkade till inrättandet av FN:s miljöprogram år 1972 och har sedan dess verkat för att UNEP på bästa sätt skall kunna uppfylla sitt mandat. Sverige är bl.a. ett av de större givarländerna till programmets miljöfond och har spelat en aktiv roll i utformningen av dess verksamhet. Under 1990-talet har miljöprogrammet drabbats av en mängd problem, bl.a. till följd av minskade finansiella resurser.

Vid miljöprogrammets förra styrelsemöte i januari 1997 fattades en rad viktiga beslut, bl.a. när det gäller det fortsatta internationella samarbetet med farliga kemikalier. Vidare antogs den s.k. Nairobideklarationen, som anger riktlinjerna för ett stärkt miljöprogram inför det fortsatta reformarbetet inom FN. I maj 1998 skall ett extra möte med miljöprogrammets styrelse hållas, bl.a. med syfte att behandla frågan om hur programmet kan reformeras, inför beslut vid generalförsamlingens 53:e möte hösten 1998.

Regeringens uppfattning är att UNEP:s ställning inom FN-systemet bör stärkas. Särskild vikt bör läggas vid programmets uppgifter att övervaka

och utvärdera miljö tillståndet globalt och regionalt samt att slå larm och mobilisera åtgärder vid allvarliga miljöhot. Ett annat prioriterat område är den internationella miljörätten, där programmets funktion i relation till de internationella miljökonventionerna bör ses över. Vidare bör programmet, under ledning av främst FN:s utvecklingsprogram (UNDP), medverka till att (för)stärka u-ländernas kapacitet att utarbeta nationell miljölagstiftning och underlätta genomförandet av internationella miljöavtal på nationell nivå. Även frågan om handel och miljö bör prioriteras inom ramen för programmets verksamhet. Vidare bör miljöprogrammets arbete som verkställande organ i den globala miljöfonden GEF stärkas. Samarbetet mellan UNEP och FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) bör förbättras, med avseende på sambanden mellan natur- och kulturmiljö.

Regeringen understryker också vad gäller finansieringen av FN:s miljöprogram bör bördefördelningen mellan givarna vara rättvis och fastställas i en öppen process som tar hänsyn till respektive givares betalningsförmåga. Bidragen till programmets särskilda miljöfond, som i dag är frivilliga, bör därför fördelas jämnare mellan länderna, t.ex. enligt FN:s bidragsskala. En annan möjlighet är att storleken på bidragen förhandlas mellan länderna.

#### *Uppföljningen av Riokonferensen*

Uppföljningen av Riokonferensen är en av de viktigaste internationella processerna för hållbar utveckling. FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD) möts årligen för att driva på och underlätta genomförandet av rekommendationerna i handlingsprogrammet Agenda 21. Fram till år 2002, då en ny övergripande utvärdering för perioden 1997–2002 skall genomföras, skall frågorna om sötvatten, industri, oceaner, turism, landresurser, jordbruk, energi och transporter prioriteras i kommissionens fortsatta arbete. Övergripande frågor som skall behandlas varje år är fattigdomsbekämpning och hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Under år 1998 deltar Sverige i kommissionens ledning som en av tre vice ordförande.

De globala FN-konferenser och toppmöten som har hållits efter Riokonferensen (befolkning, sociala frågor, jämställdhet, bostads- och byggnadsfrågor samt livsmedelssäkerhet) har alla beaktat och utvecklat det övergripande målet om hållbar utveckling. Konferenserna har resulterat i betydelsefulla ställningstaganden för vilka åtgärder som krävs internationellt, nationellt och lokalt. Konferenserna har också bidragit till att en stor mängd initiativ för hållbar utveckling har kommit till stånd. Den stora utmaningen är att omsätta intentioner och rekommendationer till praktisk handling och konkreta åtgärder.

Sommaren 1997, fem år efter Riokonferensen, hölls ett extra möte med FN:s generalförsamling i avsikt att följa upp besluten från Rio. Ett program antogs för det fortsatta genomförandet av Agenda 21. Mötet lyckades dock inte uppnå enighet kring en sammanfattande politisk deklARATION. Ett drygt femtiotal stats- och regeringschefer deltog vid mötet. För första gången i FN:s historia tilläts även representanter från enskilda or-

ganisationer och viktiga samhällsgrupper delta sida vid sida med FN-delegaterna i generalförsamlingens möteslokal.

Vid det extra mötet konstaterades att världens miljö tillstånd totalt sett har försämrats sedan Riokonferensen, trots att många framsteg har gjorts. Särskilt allvarligt är ökade utsläpp av giftiga och försurande ämnen samt av växthusgaser, ökande avfallsvolymer och minskad biologisk mångfald. Fortfarande överutnyttjas också många förnybara resurser, särskilt sötvatten, skogar, matjord och fiskeresurser. I många delar av världen leder en ökande fattigdom till svåra miljöproblem.

Svenska prioriteringar inför mötet var bl.a. frågorna om färskvatten, kemikalier och skogsbruk. Sverige verkade även för att arbetet för hållbar utveckling i första hand skall inriktas på fattigdomsbekämpning och förändrade konsumtions- och produktionsmönster. Mot denna bakgrund agerade Sverige bl.a. för ett förnyat åtagande om att i-länderna så snart som möjligt skall uppnå målet att avsätta minst 0,7 % av bruttonationalinkomsten till bistånd samt för att förankra faktor 10 som en långsiktig målsättning för förändrade konsumtions- och produktionsmönster. Sverige lade även stor vikt vid jämställdhetsfrågan samt vid miljö och handel.

Det extra mötet visade att den s.k. Rio-processen fortgår med oförminskad styrka. Agenda 21 och Riodeklarationen utgör fortsatt kraftfulla verktyg för att uppnå hållbar utveckling. De tre juridiskt bindande dokumenten från Rio – konventionerna om klimatförändringar, biologisk mångfald och mot ökenspridning – får allt större tyngd. Det lokala Agenda 21-arbetet gavs ett starkt erkännande och ett kraftfullt stöd.

I mötets slutdokument Program för det fortsatta genomförandet av Agenda 21 lämnas bl.a. en mängd rekommendationer för fortsatta åtgärder för både övergripande frågor och för särskilda sakfrågor. Särskilt betonas fortsatta åtgärder när det gäller sötvatten, energi, skog, kemikalier och skydd av havsresurser. För första gången i FN-sammanhang behandlas begreppen faktor 4 och faktor 10.

Världshälsoorganisationens (WHO:s) globala program inom området miljö och hälsa är väl samordnat med uppföljningen av Agenda 21 och stöds av Sverige, bl.a. genom frivilliga bidrag. WHO:s arbete omfattar både hälsomålen i Agenda 21 och frågor som berör miljömedicin, kemikaliesäkerhet, hälsorisker och säkerhetsfrågor inom industri, vatten och sanitet m.m.

Regeringens uppfattning är att Sverige skall ha en fortsatt hög ambitionsnivå både när det gäller lokalt, nationellt och internationellt Agenda 21-arbete. Regeringen har tillkallat en särskild samordnare (dir. 1998:25) med uppgift att bl.a. följa det fortsatta lokala Agenda 21-arbetet samt det fortsatta internationella arbetet med Agenda 21 (se avsnitt 9.3 Fortsatt arbete med Agenda 21). Av hög prioritet för den internationella uppföljningen av Agenda 21 är det fortsatta arbetet inom CSD.

### *Skogsprinciperna*

De s.k. skogsprinciperna, som antogs vid Riokonferensen år 1992, innehåller globala riktlinjer för ett hållbart skogsbruk. År 1995 tillsattes en mellanstatlig panel för skogsfrågor inom FN med syfte att utveckla förslag till ytterligare åtgärder för ett hållbart skogsbruk. Panelen gjorde en

bred genomgång av de globala skogsproblemen och diskuterade förslag till lösningar. Vid generalförsamlingens extra möte år 1997 beslöts att upprätta ett mellanstatligt skogsforum under FN för att följa upp panelens arbete. Forumet skall verka för genomförande av skogspanelens rekommendationer samt diskutera frågor rörande miljö och handel med skogsprodukter, teknologi och finansieringsfrågor. Vidare skall forumet identifiera eventuellt behov och utformning av ett juridiskt bindande internationellt avtal för hållbart skogsbruk. Arbetet skall avslutas år 2000 och avrapporteras till FN:s kommission för hållbar utveckling.

Sverige bör inom ramen för FN:s skogsforum fortsatt verka för att genomföra och fördjupa skogsprinciperna. En ny global överenskommelse för hållbart skogsbruk bör komma till stånd, med syfte att skogsbruk i alla delar av världen skall bedrivas uthålligt, att minskningen av världens skogsresurser hejdas och att skogsekosystemens biologiska mångfald bevaras. Kriterier för ett sådant skogsbruk måste vara regionalt och nationellt anpassade, med hänsyn till de naturgivna regionala förutsättningarna och till olika sociala och kulturella förhållanden.

#### 11.4 Internationella miljökonventioner

**Regeringens bedömning:** Internationella konventioner på miljöområdet utgör i många fall verkningsfulla medel för att förbättra miljötillståndet globalt och regionalt. Det är av stor betydelse att Sverige fortsatt deltar aktivt för att medverka till att konventionerna tillämpas och genomförs och att de förhandlingsprocesser för nya miljökonventioner som pågår avslutas så snart som möjligt. Av stor vikt är också kapacitets- och institutionsutveckling i u-länder inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under de senaste decennierna har en stor mängd miljökonventioner, dvs. juridiskt bindande internationella avtal på miljöområdet, kommit till stånd. I många fall är konventionerna ändamålsenliga medel för att förbättra miljötillståndet på regional och global nivå. Den stora mångfalden av olika internationella miljöavtal leder dock i vissa fall till ökad risk för överlappning och bristande effektivitet i avtalens genomförande och uppföljning på nationell nivå. Flera av de globala konventionerna är allmänt hållna. Det är angeläget att parternas åtaganden i dessa konventioner konkretiseras och utvecklas.

Regeringens uppfattning är att den internationella rättsordningen på miljöområdet så långt möjligt bör stärkas. Sverige bör verka för att konventionernas åtaganden och förpliktelser konkretiseras och stärks, främst inom konventionernas uppföljningsprocesser samt genom kapacitets- och institutionsutveckling. Där så är lämpligt, efter prövning i det enskilda fallet, bör nya internationella avtal med konkreta åtaganden och förpliktelser på miljöområdet komma till stånd. Exempel på områden där detta kan vara aktuellt är nya åtaganden under Klimatkonventionen, bindande internationella avtal för minskade utsläpp av kväve, metaller och vissa stabila organiska miljögifter under klimatkonventionen samt ett protokoll

om biosäkerhet under konventionen om biologisk mångfald. Pågående konventionsförhandlingar bör slutföras så snart som möjligt. Prop. 1997/98:145

I enlighet med regeringens skrivelse 1996/97:2 har regeringen för avsikt att genomföra en studie om bl.a. finansiering av juridiskt bindande internationella avtal för hållbar utveckling.

De olika konventionerna redovisas under andra kapitel och avsnitt i propositionen, i anslutning till respektive sakområde.

## 11.5 Handel och miljö

### **Regeringens bedömning:**

– Handels- och miljöpolitik bör vara ömsesidigt stödjande. Risken för konflikt mellan internationella miljökonventioner och Världshandelsorganisationens (WTO:s) regelverk bör förebyggas.

– Det är angeläget att Exportkreditnämnden (EKN) fortsatt tar hänsyn till miljöfaktorers påverkan på kreditrisken i ett projekt. Sverige deltar aktivt på internationell nivå i diskussioner om bl.a. ett gemensamt förhållningssätt vad gäller miljöhänsyn vid statsstödd exportfinansiering.

– Handels- och biståndspolitiska medel bör användas till att främja u-ländernas produktion och export av miljöanpassade produkter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens bedömning (Nationalkommittén för Agenda 21, Fem år efter Rio – resultat och framtid, SOU 1997:105).

**Skälen för regeringens bedömning:** Handel och miljö är en av regeringen fortsatt prioriterad fråga. Sverige deltar i de internationella diskussionerna om handel och miljö främst genom EU och Världshandelsorganisationen, WTO. Sverige verkar för att handels- och miljöpolitiken skall vara ömsesidigt stödjande, i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Målsättningen i detta arbete är att Sveriges, i en internationell jämförelse progressiva miljöpolitik, skall stödjas och få internationell spridning samtidigt som våra handelsförbindelser skall vara intakta eller förbättras.

Genom EU är Sverige aktivt och drivande i WTO:s kommitté för handel och miljö (CTE) som är huvudforumet för behandlingen av sambandet mellan handel och miljö. Kommitténs mandat är bl.a. att identifiera förhållandet mellan handels- och miljöåtgärder. Vidare skall CTE ge lämpliga rekommendationer om huruvida ändringar i det multilaterala handelsregelverket är nödvändiga, speciellt med avseende på behovet att förbättra det positiva samspelet mellan handels- och miljöåtgärder för att stödja en hållbar utveckling. Några förslag till sådana ändringar har ännu inte presenterats, vilket är en av anledningarna till att CTE:s arbete har kritiserats. En högt prioriterad fråga för Sverige och EU i CTE är att verka för att det skall vara möjligt att undanröja risker för konflikter mellan multilaterala miljökonventioner och WTO:s regelverk genom att det skall göras tydligt att handelsåtgärder som vidtas inom ramen för sådana miljökonventioner omfattas av den allmänna undantagsparagrafen (artikel 20) i GATT. Det har dock visat sig mycket svårt att hitta en lösning på

denna fråga. Bland annat beror detta på att u-länderna uttryckt oro för att förtydliganden avseende undantagsmöjligheten enligt GATT:s artikel 20 skulle kunna öppna för åtgärder med annan bakgrund än omsorg om miljön. Frågan om kopplingen mellan miljö och ökat marknadstillträde är en annan viktig fråga på CTE:s dagordning. Denna fråga drivs i WTO främst av u-länderna samt jordbruksexporterande länder utanför EU.

Enligt svenskt synsätt ligger handelsliberaliseringar i alla länders intresse. Sverige verkar därför i EU för att miljöeffekter av handelsliberaliseringar skall studeras, och att resultat och erfarenheter från dessa studier tas till vara i fortsatta förhandlingar om liberaliseringar. Vidare är ett långsiktigt handels- och miljömål att verka främst för att de befintliga handelshindren som har negativa miljöeffekter avvecklas.

Sverige verkar vidare för att EU tydligare skall precisera vad som kan göras för att gå u-länderna till mötes dels generellt, dels i form av konkreta exempel på hur man inom ramen för gjorda åtaganden inom främst WTO kan åstadkomma ökat marknadstillträde för miljövänliga produkter. Åtgärderna är angelägna eftersom de bidrar till att främja u-ländernas miljöanpassning och ekonomiska utveckling. Dessutom bidrar förslagen till en bättre integration av handels- och biståndspolitik. Det svenska biståndet kan ges en ny roll genom att också skapa nya möjligheter att främja u-ländernas produktion och export av miljöanpassade produkter.

Arbetet inom CTE är fortsatt viktigt för att kunna påverka och genomdriva eventuella förändringar i handelsregelverket som verkar för en hållbar utveckling. För att nå resultat bör arbetet i CTE inte ses isolerat, utan det är av vikt att frågorna integreras i de större förhandlingar om handelsliberaliseringar som förutses från sekelskiftet, då förhandlingar på tjänste- respektive jordbruksområdet redan är beslutade. En av Sveriges viktigaste uppgifter blir då att söka bidra till att miljöfrågorna integreras i det eller de förhandlingspaket som kommer att utformas. Sverige medverkar också på olika sätt i en öppen dialog med miljöorganisationer m.fl. i frågor som rör miljö och handel.

Det är av många skäl väsentligt att sprida kunskap om den svenska miljökompetensen inom teknik- och tjänsteområdet, dels med hänsyn till ökade exportmöjligheter för Sverige, dels med hänsyn till överföring av miljöanpassad teknologi till bl.a. u-länderna och Östeuropa. Referensgruppen för presentation av svenskt miljövärdskunnande beskriver och förtecknar svensk kompetens inom en rad områden som vatten och vattenrening, energi och miljö, transporter och miljö samt avveckling av ozonfarliga ämnen. Regeringen har även tillsatt en utredning (dir.1998:3) med uppgift att kartlägga möjligheter och hinder för ökad export av tjänster och produkter inom miljösektorn, samt att föreslå en samlad strategi och handlingsplan för främjande av sådan export.

Det är angeläget att Exportkreditnämnden (EKN) fortsatt tar hänsyn till miljöfaktorers påverkan på kreditrisken i ett projekt. Sverige deltar aktivt på internationell nivå i diskussioner om ett gemensamt förhållningssätt bl.a. vad gäller miljöhänsyn så att företagen i olika länder får liknande konkurrensförhållanden. Inom OECD diskuteras hur miljöaspekter skulle kunna beaktas i de statsstödda exportfinansieringssystemen. I april 1998 gjordes en avsiktsförklaring inom detta område och vidare enades man om att på frivillig basis utbyta information om miljöaspekter i vissa pro-

jekt. Det är i dag inte möjligt att säga vad diskussionerna inom OECD kommer att leda till.

EKN gör för närvarande bedömningar av hur miljöaspekter påverkar ett projekts återbetalningsförmåga. Det kan i sammanhanget nämnas att en EKN-garanti bara är giltig om lagstiftningen i importlandet, t.ex. på miljöområdet, följs. Ett land – USA – tillämpar sedan ett par år ett system där vissa större projekt granskas från miljösynpunkt vid garantigivning. Det är önskvärt att man i Sverige och internationellt tar hänsyn till de erfarenheter som kan komma fram av det amerikanska systemet, och att fortsatta överväganden görs i denna fråga. I betänkandet Staten och exportfinansieringen (SOU 1998:23) föreslås att EKN skaffar sig egen kompetens att bedöma miljökonsekvenser. Detta och andra förslag i utredningen är för närvarande föremål för remissbehandling.

Vid sidan om handeln har de internationella investeringarnas betydelse för den ekonomiska och miljömässiga utvecklingen, bl.a. i u-länderna, uppmärksammas alltmer under senare år. Handel och investeringar är intimt sammankopplade. För att internationella investeringar skall bidra till en hållbar utveckling är det viktigt att de omgärdas av lämpliga regelverk, bl.a. på miljöområdet samt nationell och internationell nivå. För närvarande förhandlas inom OECD ett multilateralt avtal om investeringar (MAI), bl.a. med syfte att principen om att inte diskriminera utländska investeringar skall gälla på liknande sätt som den nu gäller för handel med varor. OECD:s ministerråd har inför de fortsatta förhandlingarna om MAI bekräftat att avtalet måste vara förenligt med staternas rätt att föra en nationell politik. Det finns också en växande samsyn i förhandlingarna för att ta in ett åtagande i avtalet om att staterna inte skall sänka sina standarder på bl.a. miljöområdet för att locka till sig investeringar. Sverige anser att det bör säkerställas att konflikter mellan MAI och internationella miljöavtal inte uppstår.

**Regeringens bedömning:**

– Det pågående arbetet för att integrera miljöaspekter inom allt utvecklingssamarbete bör intensifieras och fördjupas. Prioriterade områden är färskvattenhantering, jord- och skogsbruk, marin och urban miljö, energi och transporter samt kemikalier liksom kapacitets- och institutionell utveckling på miljöområdet.

– Arbetet med miljökonsekvensbedömningar för projekt inom utvecklingssamarbetet bör utvecklas, och i ökad utsträckning kompletteras med miljöekonomiska analyser samt miljöanalyser på strategisk nivå, bl.a. inom ramen för landstrategiarbetet. Särskilda miljöinsatser är av fortsatt stor betydelse.

– Sverige bör påskynda och förbättra integreringen av miljöaspekter inom EU:s utvecklingssamarbete samt verka för att EU:s stöd till miljöarbetet i Östeuropa förstärks.

– Sverige bör verka för att miljöarbetet inom det multilaterala utvecklingssamarbetet, inkl. FN:s fonder och program, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, får ett större genomslag på operativ nivå.

– Sverige bör fortsatt ge ett starkt stöd till den globala miljöfonden (GEF).

**Skälen för regeringens bedömning***Bilateralt utvecklingssamarbete*

Sambanden mellan fattigdom och miljöförstöring är komplexa. Fattiga människor kan vara både offer för och orsak till miljöförstöring. Miljöproblem relaterade till fattigdom är ofta kopplade till andra faktorer, som hög befolkningstillväxt, urbanisering, bristande äganderätter till naturresurser, otillräcklig lagstiftning, kortsiktig ekonomisk politik eller odemokratiskt samhällsskick.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att bekämpa fattigdom. Riksdagen (UU 1978/79:1, prop. 1988/89:100, UU 1988/89:19, rskr. 1988/89:163, prop. 1995/96:153, UU 1994/95:15 och prop. 1995/96:153) har därutöver antagit sex mål för det svenska utvecklingssamarbetet, varav samtliga biståndsmål är relevanta från miljösynpunkt. Målet om *ekonomisk tillväxt* bidrar till att skapa möjligheter för länder att åtgärda miljöproblem, under förutsättning att den ekonomiska tillväxten inte leder till negativ miljöpåverkan. Därför krävs bl.a. stärkt miljölagstiftning och institutionell utveckling på miljöområdet i många länder. Målet om *ekonomisk och politisk självständighet* syftar till att minska risken för konflikter mellan länder och människor på flykt, vilket bl.a. kan leda till allvarliga miljöproblem och brist på naturresurser. Målet om *ekonomisk och social utjämning* syftar till att åstadkomma en rättvisare fördelning av resurser såväl inom som mellan länder, och bidrar



därigenom till ett minskat tryck på miljö och resurser. *Demokratimålet*, som innebär stöd till utvecklingen av folkvalda församlingar, fri press och politiska partier, samt oberoende miljörelser, fackföreningar och en allmänbildad och informerad opinion, är också av avgörande betydelse för att förbättra förutsättningarna för en god miljö. *Jämställdhetsmålet*, som bl.a. innebär att fler kvinnor skall ges möjlighet att delta i beslutsfattande och utformning av politik och utbildning, är också av betydelse för en förbättrad miljö, särskilt mot bakgrund av att kvinnor i u-länder ofta ansvarar för jordbruk och hushållets försörjning.

För att uppfylla biståndsmålet om *framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön* krävs att miljöaspekter integreras inom allt utvecklingssamarbete. En annan viktig åtgärd är särskilda miljöinsatser, såsom stöd till länders uppbyggnad av kapacitet och institutioner på miljöområdet.

### Sidas arbete med miljö och hållbar utveckling

I Sidas handlingsprogram för hållbar utveckling anges följande områden som särskilt prioriterade: färskvattenhantering, jord- och skogsbruk/markvård, marin och urban miljö samt energiförsörjning. Två övergripande områden lyfts också fram; kapacitetsutveckling, utbildning och undervisning samt stöd till enskilda organisationer.

I handlingsprogrammet betonas även vikten av att utföra miljökonsekvensbeskrivningar inom utvecklingssamarbetet, innebärande att miljöeffekter av biståndsprogram och projekt skall utredas innan en insats beslutas. Som ett komplement till miljökonsekvensbeskrivningar bör miljöekonomiska analyser användas i ökad omfattning. Detta är ett av de viktigaste instrumenten för att förtydliga de ekonomiska effekterna av såväl miljöförstöring som hänsynstagande till miljön.

Kemikommittén föreslår i betänkandet En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1997:84) att Sida skall ges i uppdrag att i samverkan med Kemikalieinspektionen se över möjligheten att förbättra Sidas kapacitet att hantera frågor som rör kemikaliesäkerhet.

### Kapacitetsutveckling på miljöområdet

För att förbättra fattiga länders miljöarbete på nationell nivå krävs stöd till ländernas kapacitet att hantera miljöfrågor, främst genom institutionsuppbyggnad samt stöd till miljöutbildning och grundforskning på miljöområdet. Regeringens viktigaste styrinstrument för att stärka miljöaspekterna i det bilaterala utvecklingssamarbetet är landstrategierna. I dessa kan en miljöanalys genomföras på strategisk nivå avseende hela det svenska utvecklingssamarbetet med ett samarbetsland.

I de största u-länderna återfinns över hälften av världens befolkning. Dessa länder står därmed för en snabbt ökande andel av den globala miljöpåverkan, även om utsläppen per person fortfarande är mycket mindre än i i-länderna. I dessa stora länder är biståndets kvantitativa betydelse marginellt. Däremot finns det för flera av länderna ett starkt behov och intresse av samarbete och utbyte inom miljöområdet. Biståndet kan här bl.a. förmedla kunskaper och erfarenheter.

Utöver integration av miljöaspekter i allt bistånd, kräver miljöfrågorna också särskilda, direkta insatser. Anslaget för särskilda miljöinsatser, som endast är en mindre del av de totala miljöinsatserna, skall användas för kapacitetsutveckling, metod- och policyutveckling, pilotinsatser, andra strategiskt viktiga insatser och särskilda projekt för integrering av miljöaspekter i utvecklingsarbetet.

#### Samarbete med och stöd till enskilda organisationer

Enskilda organisationer har en betydelsefull roll inom biståndet. På grund av småskalighet, underifrånperspektiv och flexibilitet kan de enskilda organisationerna komplettera biståndet från bilaterala och multilaterala biståndsgivare. I kontakten mellan Sida och enskilda organisationer uppmärksammas miljöfrågorna och biståndsmålet om framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

#### *Utvecklingssamarbetet inom EU*

EU:s totala biståndsvolym uppgår till ca 35 miljarder kronor per år, vilket gör EU-kommissionen till en av de största biståndsorganisationerna i världen. Trots att kommissionen har intensifierat sitt arbete för att integrera miljöaspekter i utvecklingssamarbetet under 90-talet, saknas fortfarande en övergripande miljöpolicy för EU:s bistånd. Dessutom har genomförandet av antagna riktlinjer på miljöområdet i många fall varit bristfälligt, liksom arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Regeringens uppfattning är att EU:s utvecklingssamarbete på miljöområdet bör förstärkas. Sverige bör verka för att kommissionen utarbetar förslag till policy för hållbar utveckling inom biståndet, t.ex. i form av ett handlingsprogram som kan antas av rådet. Sverige bör även verka för att miljöaspekten får ett tydligare genomslag i kommissionens landstrategiarbete och för att miljökonsekvensbeskrivningar genomförs för alla biståndsprojekt.

#### *Multilateralt utvecklingssamarbete*

##### FN:s fonder och program

Efter FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 har miljöfrågorna stärkts inom flertalet av FN:s fonder och program. Regeringen är i huvudsak positiv till denna utveckling, men konstaterar att miljöaspekterna tydligare bör integreras i FN:s utvecklingsarbete, i synnerhet på landnivå. Sverige bör särskilt uppmärksamma dessa frågor inom FN-organens olika styrelser. Ett viktigt exempel är att förbättra arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

##### Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna

Miljöfrågorna inom Världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna har under 1990-talet fått en allt starkare ställning. Generellt har

bankerna lyckats relativt väl med att integrera nationella miljöhänsyn i sin reguljära långivning och övrig verksamhet, men har haft svårare att integrera globala miljöhänsyn. Världsbankens landstrategier har fått en viktigare roll för all långivning och tekniskt bistånd till mottagarländerna. Genom styrelsebehandling av dessa strategier har medlemsländerna goda möjligheter att påverka bankens arbete på fältet, också på miljöområdet.

Det står emellertid klart att flera av Världsbankens och de regionala utvecklingsbankernas projekt ännu kan medföra allvarliga miljöeffekter, främst när det gäller energiområdet samt infrastruktursatsningar.

Regeringens uppfattning är att de ansträngningar som har gjorts i Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna för att integrera miljöaspekter i verksamheten är positiva. Det är emellertid av avgörande betydelse att bankernas riktlinjer på miljöområdet får ett större genomslag på fältnivå. Sverige har en viktig roll att driva på detta arbete.

### Den globala miljöfonden

Den globala miljöfonden (GEF) medverkar till att finansiera de merkostnader (s.k. incremental costs) för utvecklingsprojekt i u-länder, som kan uppkomma för att uppnå globala miljövinster. Fonden verkar inom följande fyra områden: att förhindra globala klimatförändringar, att bevara den biologiska mångfalden, att skydda internationella vatten och att förhindra uttunning av ozonskiktet. Inom denna ram kan också särskilda insatser för markförstörelse finansieras. Fondens verkställande organ är Världsbanken, FN:s utvecklingsprogram och FN:s miljöprogram.

Fondens verksamhet permanentades år 1994 och verksamheten har sedan dess utvecklats i positiv riktning. Under våren 1998 slutfördes förhandlingar om påfyllnad av fondens finansiella resurser. Nyligen genomfördes också en oberoende utvärdering av den globala miljöfonden. Slutsatserna från utvärderingen är att fonden i stort fungerat tillfredsställande efter omstruktureringen.

Regeringen konstaterar att miljöfonden har en nyskapande roll både som miljö- och utvecklingsorganisation och som ett samarbetsorgan mellan FN-systemet och Världsbanken. Fonden är ett ändamålsenligt instrument för det internationella samfundet för finansieringen av åtgärder med syfte att minska de globala miljöproblemen, samt utgör en potential för att finansiera och åtgärda vissa oförutsedda miljöproblem. Sverige bör fortsatt ge ett starkt stöd till den globala miljöfonden, med särskilt beaktande av den nyligen genomförda utvärderingen av fondens verksamhet. Fondens funktion som finansiell mekanism för konventionerna om klimatförändringar och biologisk mångfald bör permanentas.

## 12 Godkännande av 1997 års ändringar av Montrealprotokollet

**Regeringens förslag:** Sverige skall tillträda 1997 års ändringar av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

**Förslag:** Parterna till Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet har i ett möte som ägde rum i Montreal i september 1997 beslutat om justeringar och ändringar i protokollet.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna som har yttrat sig över ändringarna har något att erinra mot de ändringar i Montrealprotokollet som antogs i Montreal i september 1997.

**Skälen för regeringens förslag:** Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet är ett protokoll under Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet. Protokollet kan ses som ett åtgärdsprogram för avveckling av ozonnedbrytande ämnen för de anslutna parterna. Sverige ratificerade Wienkonventionen i november 1986 (prop. 1985/86:158, bet. 1985/86JoU22, rskr. 1985/86:250) och Montrealprotokollet i juni 1988 (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr.1987/88:373). Senare har Sverige ratificerat de ändringar av protokollet som gjordes i London år 1990 och i Köpenhamn år 1992 (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91JoU30, rskr. 1990/91:343 respektive prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr.1992/93:361).

Den europeiska unionen har, tillsammans med medlemsstaterna, biträtt såväl Wienkonventionen som Montrealprotokollet. Gemenskapens förpliktelser enligt konventionen och protokollet uppfylls genom rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet. I Sverige kompletteras rådets förordning av den svenska förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

### *Mötet i Montreal september 1997*

Parterna till Montrealprotokollet har vid sitt nionde möte som ägde rum i Montreal i september 1997 beslutat om ytterligare justeringar och ändringar i protokollet (bilaga 58).

Ändringarna innebär att ett licensieringssystem införs för import och export av nyproducerade, använda, återanvända och regenererade kontrollerade ämnen som återfinns i bilagorna A–C och E till protokollet.

Sedan tidigare gäller enligt Montrealprotokollet förbud mot import från och export till icke parter till protokollet av CFC, koltetraklorid, 1,1,1-triklorethan och HBFC. Genom en ändring vid partsmötet utsträcks import- och exportförbudet till att omfatta även metylbromid.

Genom ytterligare en ändring av protokollet införs en kontroll av handeln mellan parterna. Om en part, under vissa omständigheter, inte kan upphöra med produktionen av ett kontrollerat ämne för inhemskt bruk efter avvecklingstidens utgång, gäller exportförbud av använda, återan-

vända och regenererade mängder av ämnet för andra ändamål än förstöring.

De nu redovisade ändringarna kräver ratificering av parterna. Härutöver beslutades vid partsmötet om vissa justeringar innebärande ytterligare skärpningar i avvecklingsplanerna för ämnen som omfattas av protokollets bestämmelser. Sådana justeringar är direkt bindande för parterna och kräver ingen ratificering.

Justeringarna medför att avvecklingstakten för metylbromid skärps. Parterna enades om utfasning till den 1 januari 2005 med stegvisa minskningar med 25 % fr.o.m. den 1 januari 1999, med 50 % fr.o.m. den 1 januari 2001 och med 70 % fr.o.m. den 1 januari 2003. För parterna som avses i Artikel 5.1 (i princip utvecklingsländerna) finns en tidsfrist på 10 år och en viss uppmjukning av kraven på stegvisa minskningar.

### *Konsekvenser för Sverige*

Det är angeläget att Sverige snarast ratificerar ändringarna i Montrealprotokollet som beslutades vid partsmötet i Montreal i september 1997. För att Sverige skall uppfylla kraven i det reviderade protokollet måste Sverige inrätta ett licensieringssystem för import och export enligt ovan (se också kapitel 4.2.14 Skyddande ozonskikt). Ett sådant system skall finnas den 1 januari 2000. Om bestämmelsen om licensieringssystemet inte har trätt i kraft vid denna tidpunkt på grund av att för få ratifikationsgodtagande- eller godkännandeinstrument har inlämnats skall systemet i stället införas tre månader efter det att minst 20 instrument har inlämnats. Vidare måste Sverige införa förbud mot import och export av kontrollerade ämnen enligt ovan till icke parter senast ett år efter det att ändringarna i protokollet trätt i kraft.

Sverige har ingen produktion av kontrollerade ämnen. Exportförbudet för använt ämne saknar därför betydelse för svensk del.

Ändringarna i Montrealprotokollet föranleder inte några lagstiftningsåtgärder. I den mån ändringarna inte kommer att regleras genom revidering av rådets förordning 3093/94, kan nödvändiga ändringar göras i förordningen (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

## 13 Godkännande av konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall

### 13.1 Arbetet med konventionen

Det internationella samarbetet på kärnsäkerhetsområdet har allt sedan 1960-talet varit omfattande, bl.a. inom ramen för det Internationella atomenergiorganets (IAEA) verksamhet och inom OECD:s kärnenergiorgan, NEA. Säkerhetssamarbetet har i första hand koncentrerats till utbyte av erfarenheter från kärnteknisk verksamhet och utarbetande av rekommendationer kring säkerhetsbestämmelser för anläggningar och för transporter av radioaktiva ämnen m. m. Flertalet av de rekommendationer som på detta sätt har utarbetats publiceras genom IAEA som internationellt accepterade säkerhetsprinciper. Rekommendationerna är emellertid inte bindande för någon stat utan är främst avsedda som vägledning i säkerhetsarbetet för länder som bedriver eller avser att bedriva kärnteknisk eller radiologisk verksamhet. De enskilda staternas suveränitet och det nationella ansvaret för kärnsäkerheten har i sammanhanget betonats.

Olyckan år 1986 i kärnkraftverket Tjernobyl visade dock med påtaglig tydlighet att en reaktorolycka kan få allvarliga konsekvenser också för människor och miljö på betydande avstånd från reaktorn. Tjernobylolyckan ledde till en diskussion om internationellt bindande åtaganden på kärnsäkerhetsområdet.

Vid den internationella IAEA-konferensen Kärnkraftens säkerhet: Framtidsstrategier år 1991 togs initiativet till en kärnsäkerhetskonvention. IAEA-konferensen konstaterade att säkerhetsarbetet skall bedrivas främst på nationell nivå genom samvetsgrann tillämpning av befintliga säkerhetsprinciper, regler och god praxis vid varje anläggning och inom den nationella säkerhetsmyndigheten och genom de nationellt tillämpade arbetsmetoderna inom ramen för den nationella rättsliga strukturen. Konferensen konstaterade emellertid också att det finns behov av en internationell reglering av samtliga aspekter avseende kärnsäkerhet, inkluderande säkerhetsmål för hantering av radioaktivt avfall. Konferensen ansåg att denna reglering skulle ske genom en internationell konvention om kärnsäkerhet.

IAEA:s generalkonferens år 1991 gav sitt stöd åt de slutsatser som dragits vid säkerhetskonferensen och gav IAEA:s generaldirektör uppdraget att påbörja arbetet med att utarbeta en text till en kärnsäkerhetskonvention.

Tillsammans med ett flertal av de deltagande länderna i den för ändamålet tillsatta expertgruppen drev Sverige länge kravet på att konventionen skulle omfatta all kärnteknisk verksamhet, dvs. även inkludera militär verksamhet samt verksamheter vid forskningsreaktorer och avfallsanläggningar. Den slutligen överenskomna konventionen kom dock endast att omfatta landbaserade civila kärnkraftverk. De fördragsslutande par-

terna åtog sig dock i kärnsäkerhetskonventionen att utarbeta en ny konvention angående säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall.

Sverige ratificerade konventionen om kärnsäkerhet genom regeringsbeslut den 10 augusti 1995, sedan riksdagen underrättats genom regeringens skrivelse (skr. 1994/95:116, bet. 1994/95:NU21, rskr. 1994/95:391). Konventionen om kärnsäkerhet trädde i kraft den 24 oktober 1996 sedan föreskrivet antal länder ratificerat den. Den första granskningskonferensen under konventionen skall hållas i april 1999.

Mot bakgrund av överenskommelsen att arbeta vidare med en ny konvention om radioaktivt avfall antogs vid IAEA:s generalkonferens år 1994 en resolution som utgjorde startpunkten för arbetet med en sådan konvention. I mars 1995 beslutade IAEA:s styrelse att arbetet skulle påbörjas och en teknisk-juridisk expertgrupp sammankallades. Från juli 1995 till mars 1997 höll expertgruppen sju möten, under vilka ett förslag till en konventionstext utarbetades. En konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall öppnades för undertecknande vid IAEA:s generalkonferens i Wien den 29 september 1997. Sverige undertecknade konventionen samma dag.

I bilaga 59 till denna proposition återfinns texten till konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall, dels i engelsk originalversion, dels i svensk översättning.

Konventionstexten utgör en väl övervägd kompromiss, förhandlad av expertgruppen och diplomatkonferensen. Konventionstexten inrymmer ett flertal frågor som har givit upphov till ingående överläggningar. Det har främst gällt frågan om konventionen skulle omfatta enbart radioaktivt avfall, i enlighet med det ursprungliga mandatet från IAEA, eller om den även skulle omfatta använt kärnbränsle. Med beaktande av att några länder betraktar använt kärnbränsle som en tillgång och inte som avfall, utformades konventionen slutligen som ett gemensamt dokument som täcker säkerheten i hanteringen av både använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Vidare diskuterades frågan om själva upparbetningen av använt kärnbränsle skulle omfattas av konventionen eller inte. Även frågan om konventionens tillämpning på militärt använt kärnbränsle och radioaktivt avfall diskuterades ingående. Slutligen diskuterades gränsöverskridande transporter av kärnbränsle och kärnavfall ingående, och då särskilt frågan om möjligheter för transitstater att ingripa mot transporter, i de fall en stat anser att sådana transporter inte sker i överensstämmelse med konventionens säkerhetskrav. Majoriteten i expertgruppen var dock överens om att den inte hade mandat att skapa nya regler inom transportområdet, utan att sådana frågor borde tas upp i andra sammanhang. Som en kompromiss antogs dock en resolution vid diplomatkonferensen angående gränsöverskridande transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Genom resolutionen uppmanas de fördragsslutande parterna att ta IAEA:s rekommendationer avseende bestämmelser för transport av radioaktiva ämnen i beaktande då de utformar och tillämpar sina nationella lagar och regler.

Sverige har tillsammans med de övriga nordiska länderna drivit frågan om att konventionen skulle ges ett så brett innehåll som möjligt och där-

vid omfatta både använt kärnbränsle och samtliga typer av radioaktivt avfall, såväl från civil som från militär verksamhet. Den slutliga texten får ses som en framgång för dessa strävanden.

## 13.2 Konventionens omfattning och innehåll

Konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall omfattar säkerhetsfrågor som avser hanteringen av använt kärnbränsle och av radioaktivt avfall som härrör från civil verksamhet. Konventionen är en s.k. säkerhetsfrämjande konvention, vars syfte är att de anslutna parterna kontinuerligt skall förbättra säkerheten i fråga om hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, för att därigenom stärka det nationella säkerhetsarbetet. Detta innebär att konventionen gör det möjligt för samtliga stater att ansluta sig till konventionen, oavsett hur långt de har nått i sitt interna säkerhetsarbete. Vid de återkommande granskningskonferenserna skall parterna granska och diskutera varandras nationella rapporter med avseende på hur säkerhetsarbetet bedrivits och utvecklats enligt de i konventionen fastlagda principerna.

De huvudsakliga målen är att skydda människor, samhället och miljön, såväl nu som i framtiden, mot skadlig strålning samt, för det fall en olycka skulle inträffa, att lindra skadeverkningarna. En grundtanke är att de problem som berör använt kärnbränsle och radioaktivt avfall skall omhändertas av den generation som har gett upphov till dem och att dessa problem därmed inte skall lastas över till kommande generationer. För att åstadkomma detta, förpliktar konventionen de fördragsslutande parterna att uppfylla ett antal gemensamt antagna säkerhets- och strål-skyddsprinciper vilka tidigare har kommit till uttryck, t.ex. i form av internationella standarder eller riktlinjer, bl.a. från IAEA. Vidare syftar konventionen till att främja utvecklandet av regler på nationell nivå avseende ledning och övervakning av säkerhetsarbetet, vilka överensstämmer med varandra i de olika konventionsstaterna. I inledningen till konventionen anges ett antal grundprinciper som skall vara vägledande för de fördragsslutande parterna. Det anges bl. a. att det slutliga ansvaret för säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall skall åvila staten. Det står parterna fritt att besluta om använt kärnbränsle skall anses utgöra en värdefull tillgång, som kan utnyttjas på nytt, eller om det skall bli föremål för slutförvaring utan vidare bearbetning. Vidare anges att radioaktivt avfall bör, förutsatt att det är förenligt med säkerheten, slutförvaras i den stat i vilken det uppstod. Det skall dock, under vissa omständigheter, vara möjligt för parter att komma överens om att använda gemensamma anläggningar, förutsatt att detta överensstämmer med konventionens syften. Slutligen skall de fördragsslutande parterna ha rätt att förbjuda import av främmande använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till sitt eget territorium.

I tillämpningsbestämmelserna anges att konventionen gäller för säkerheten vid hantering av såväl använt kärnbränsle, som härrör från driften av civila kärnreaktorer, som radioaktivt avfall från annan civil verksamhet. Konventionen gäller även i fråga om använt kärnbränsle som lagras



på en uppberbningsanläggning samt det avfall som uppstår efter avslutad uppberbning. Undantaget från konventionsbestämmelserna är sådant använt kärnbränsle som ingår i en uppberbningsprocess, såvida inte en fördragsslutande part har deklarerat att även denna process skall omfattas av konventionen. Konventionen skall heller inte tillämpas på avfall som innehåller endast naturligt förekommande radioaktiva ämnen, som inte härrör från kärnbränslets kretslopp, såvida det inte är fråga om en kasserad sluten strålkälla. Sålunda täcks exempelvis lakrester från uranutvinning och hantering av kasserade medicinska strålkällor med radiumpreparat av konventionen. Fördragsslutande part kan dock deklarerat att konventionen skall tillämpas även på andra naturligt radioaktiva ämnen.

När det gäller använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som kommer från militär eller försvarsinriktad verksamhet, är konventionen inte tillämplig på sådant material, såvida inte en fördragsslutande part har deklarerat att även militärt material skall omfattas av konventionen. Konventionen skall dock tillämpas på sådant kärnbränsle och avfall som har överförts permanent från den militära sidan till den civila för att hanteras såsom civilt material. Enligt konventionens inledning skall de fördragsslutande parterna ha som målsättning att militärt kärnbränsle och avfall, som faller utanför konventionens tillämpningsområde, ändå skall hanteras enligt de säkerhetsprinciper som gäller för sådant bränsle och avfall för vilka konventionen skall tillämpas. Slutligen skall konventionen tillämpas på utsläpp av radioaktiva ämnen, såväl kontrollerade som okontrollerade.

De tekniska säkerhetsbestämmelserna omfattar två kapitel vilka behandlar använt kärnbränsle respektive radioaktivt avfall. Bestämmelserna är i de två kapitlen likartade med den viktiga skillnaden att det ställs särskilda krav på slutförvaringen av avfallet i kapitlet om radioaktivt avfall.

I de allmänna bestämmelserna återfinns bestämmelser om bl.a. lagstiftande, föreskrivande och administrativa åtgärder, vilka de fördragsslutande parterna skall vidta, samt bestämmelser om regleringen av ansvar och tillsyn. Vidare omfattar konventionen bestämmelser rörande gränsöverskridande transporter och för kasserade slutna strålkällor för vilka ingen ytterligare användning förutses.

De avslutande bestämmelserna reglerar bl.a. gemensamma möten, rapportering, ikraftträdande och uppsägning av konventionen.

Konventionen kommer att träda i kraft 90 dagar efter det att 25 stater, varav minst 15 stater med minst en kärnkraftsreaktor, har tillträtt konventionen. För närvarande bedöms konventionen kunna träda i kraft tidigast under år 1999.

### 13.3 Godkännande av konventionen och lagstiftningsfrågor

**Regeringens förslag:** Sverige skall tillträda konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.

**Statens kärnkraftinspektions förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna instämmer i allt väsentligt i Kärnkraftsinspektionens förslag. Ett flertal instanser har pekat på att det framgår av lagstiftningen att staten har ett övergripande ansvar på kärnavfallsområdet på det sätt som krävs av konventionen även om det direkta ansvaret åvilar den som har tillståndet att bedriva kärnteknisk verksamhet. Samtidigt anser dessa instanser att detta ansvar kan göras tydligare i lagstiftningen. Detta anses dock inte utgöra något hinder för ett godkännande av konventionen.

*Uppsala Universitet, Juridiska fakultetsnämnden*, anser att det är nödvändigt att ansvaret för använt kärnbränsle och radioaktivt avfall tydligt regleras i svensk lag och att såväl kärntekniklagen som strålskyddslagen tydligare än vad som nu är fallet återspeglar konventionens krav på materiella regler. Fakultetsnämnden anser att det krävs att inte bara kärntekniklagen och strålskyddslagen utan även naturresurslagen, miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter och naturvårdslagen görs kompatibla med konventionen.

Även *Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen* anser att de grundläggande ansvarsförhållandena mellan staten och kärnkraftindustrin när det gäller hantering och slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall bör anges i lagtext och att en deklaration bör göras om att Sverige inte skall medverka till användningen av gemensamma slutförvarsanläggningar. *Folkkampanjens lokalorganisation i Oskarshamn* tar i ett eget remissyttrande upp samma frågeställningar.

**Skälen för regeringens förslag:** Sverige har under lång tid varit aktivt i det internationella arbetet med att höja säkerheten inom det kärntekniska området. Ifrågavarande konvention, som nu har öppnats för anslutning, utgör ett komplement till konventionen om kärnsäkerhet som trädde i kraft i oktober 1996 och bör ses som ytterligare ett framsteg inom kärnsäkerhetsområdet (bilaga 59). De frågor som regleras av konventionen utgör redan en del i det svenska kärnsäkerhets- och strålskyddsarbetet, vilket också avspeglas i gällande lagstiftning och regelverk. Det är regeringens bedömning att Sverige bör ansluta sig till konventionen.

Den säkerhets- och strålskyddsfilosofi angående använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som tillämpas sedan länge i Sverige, överensstämmer helt med konventionens krav på prioritet för säkerhets- och strålskyddsfrågorna och på ansvarsfördelningen mellan anläggningsinnehavarna och tillsynsmyndigheterna. Det säkerhets- och strålskyddsarbete som bedrivs av anläggningsinnehavarna och av de berörda myndigheterna är i överensstämmelse med konventionens krav.

Konventionens krav återspeglas i gällande kärnsäkerhets- och strålskyddslagstiftning, vilken till viss del bygger på konventioner om internationellt samarbete till vilka Sverige har anslutit sig i andra sammanhang, samt i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser. Den lagstiftning som återspeglar konventionens krav är i huvudsak följande. Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet innehåller bestämmelser om att kärnteknisk verksamhet skall bedrivas på sådant sätt att kraven på säkerhet tillgodoses och de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommel-

ser och att säkerheten vid kärnteknisk verksamhet skall upprätthållas genom att åtgärder vidtas för att bl.a. förhindra olyckor (artikel 4 och 5 i konventionen). Vidare finns i nämnda författningar regler om tillståndsplikt för kärnteknisk verksamhet och regler om att tillståndet kan förenas med sådana villkor som behövs med hänsyn till säkerheten (artikel 7–9 i konventionen) samt regler om tillståndshavarens skyldigheter (artikel 21 i konventionen). I naturresurslagen finns bestämmelser om tillåtlig-hetsprövning av nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet och krav på att en ansökan om tillstånd skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som skall möjliggöra en samlad bedömning av en anläggnings inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser (artikel 6 i konventionen). Strålskyddslagen (1988:220) och strålskyddsförordningen (1988:293) innehåller regler om att den som bedriver verksamhet med strålning skall vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människa, djur och miljö, kontrollera och upprätthålla strålskyddet där strålning förekommer, väl underhålla tekniska anordningar samt mät- och strålskyddsutrustning som används i verksamheten och se till att det radioaktiva avfallet hanteras och, när det behövs, slutförvaras på ett från strålskyddssynpunkt tillfredsställande sätt (konventionens artikel 11 och 12). Nämnda författningar innehåller även bestämmelser om tillståndsplikt vid hantering av radioaktivt avfall och villkor som kan förenas med tillståndet, möjlighet att meddela föreskrifter om krav på miljökonsekvensbeskrivningar i ärenden om tillstånd enligt strålskyddslagen (artikel 15 och 16 i konventionen) samt regler om att det är den som bedriver verksamheten som är ansvarig för säkerheten (artikel 21 i konventionen). Lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. och förordningen (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. innehåller bestämmelser om avgifter för att finansiera dels omhändertagande av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer, dels vissa andra kostnader. När det gäller de särskilda tekniska säkerhetskraven som uppställs i konventionen, återfinns sådana krav i de särskilda villkor och föreskrifter som utfärdats i samband med regeringens beviljande av enskilda tillstånd. Statens kärnkraftinspektion (SKI) omarbetar för närvarande dessa villkor och föreskrifter till allmänt tillämpliga säkerhetsföreskrifter. SKI har för avsikt att låta dessa träda i kraft år 1999.

Statens strålskyddsinstitut (SSI), som reglerar all verksamhet med strålning, har med stöd av strålskyddsförordningen utfärdat föreskrifter som omfattar sådana frågor som täcks av konventionen. SSI har bl. a. utfärdat föreskrifter om dosgränser vid verksamhet med joniserande strålning m.m., om begränsning av utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnkraftverk, om personstrålskydd för verksamhet med joniserande strålning vid kärnteknisk anläggning, om kontroll vid in- och utförsel av radioaktivt avfall, om externa personer i verksamhet med joniserande strålning samt om arkivering vid kärntekniska anläggningar.

*Ansvarsfördelningen mellan staten och tillståndshavarna till kärnkraftverken i detta sammanhang är tydligt reglerat i kärntekniklagen. Enligt nämnda lag är tillståndshavaren ansvarig för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara det använda kärnbränsle och kärnavfall som upp-*

står i samband med verksamheten. Detta ansvar inkluderar också en skyldighet att svara för alla kostnader som avser avfallshanteringen samt för en allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet avseende denna hantering.

Statens ansvar utövas genom att regeringen prövar ansökan om att få uppföra de anläggningar som krävs för hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall. Regeringen prövar också frågan om att riva kärntekniska anläggningar och att slutligt få slutförvara för använt kärnbränsle och kärnavfall. Villkor för hanteringen och slutförvaringen av det använda kärnbränslet och kärnavfallet har regeringen delegerat till SKI och SSI.

Ansvarsfördelningen mellan kärnkraftföretagen och staten i de här frågorna har ägnats stort intresse i riksdagen och varit föremål för omfattande överväganden. (Se bland annat proposition 1983/84:60 och näringsutskottets betänkanden 1988/89:NU31 och 1989/90:NU24.) Diskussionerna har gett vid handen att den nu gällande principen om ett renodlat producentansvar, är den mest ändamålsenliga. Denna ansvarsfördelning är också grundläggande för uppbyggnaden av kärntekniklagen. Principen att det är den som genererat avfallet som också skall bära allt ansvar och alla kostnader som är förenade med det är således utomordentligt viktig. Reaktorinnehavarna skall inte ges möjlighet att skjuta i från sig detta ansvar på staten eller någon annan.

Det ligger slutligen i sakens natur att staten har det yttersta ansvaret för att verksamheten, som den är reglerad i kärntekniklagen, fungerar även på mycket lång sikt. Det skulle därför inte fylla något egentligt syfte att ytterligare reglera denna fråga i kärntekniklagen.

I 3 och 4 §§ kärntekniklagen anges att tillståndshavaren är ansvarig för att vidta alla de åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten. De materiella reglerna i kärntekniklagstiftningen som reglerar säkerheten återfinns dels i tillsynsmyndigheternas föreskrifter, dels i villkoren för ett enskilt tillstånd enligt lagen. Den tekniska utvecklingen när det gäller kärnsäkerheten går snabbt framåt. Detta kräver att tillsynsmyndigheterna hela tiden följer utvecklingen och ser till att föreskrifterna och villkoren håller jämna steg med denna. Dessutom innebär reglerna i 3 och 4 §§ kärntekniklagen tillsammans med reglerna i 5 § atomansvarighetslagen (1968:45) att tillståndshavaren har strikt ansvar för säkerheten oavsett tillsynsmyndigheternas föreskrifter och villkor. Det skulle således inte gagna kärnsäkerheten att föra in mer detaljerade säkerhetsföreskrifter i kärntekniklagen på det sätt som juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet föreslår.

Regeringen delar inte uppfattningen som framförs av juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet att det skulle krävas en *förbättrad samordning av svensk miljölagstiftning* för att Sverige skulle kunna uppfylla kraven i konventionen. De kärntekniska anläggningar som blir aktuella att uppföra för hanteringen och slutförvaringen av det använda kärnbränslet och kärnavfallet skall prövas av regeringen enligt 4 kap. naturresurslagen och 5 § kärntekniklagen. Prövningen enligt de båda lagarna avser skilda frågor. Prövningen enligt 4 kap. naturresurslagen skall vara allsidig och avse övergripande frågor, som anläggningarnas lokalisering, art och omfattning samt frågor om bland annat markanvändning,

miljö, energi och transporter. Prövningen enligt kärntekniklagen är inriktad på säkerhetsfrågor varvid en samlad bedömning av den kärntekniska verksamhetens inverkan på människors hälsa och miljö görs. Handläggningen av ärendena enligt de båda lagarna samordnas inom regeringskansliet. Prövning enligt strålskyddslagen sker i anslutning till prövningen enligt kärntekniklagen. Verksamheten prövas därefter enligt miljöskyddslagen, vattenlagen samt plan- och bygglagen.

Enligt regeringens förslag till miljöbalk, avses en samordnad prövning komma att ske i enlighet med reglerna i miljöbalken. Frågor som rör utsläpp av radioaktiva ämnen i naturen prövas då enligt miljöbalken. De krav som formuleras i konventionen uppfylls således med bred marginal genom de samlade reglerna i den nuvarande svenska miljölagstiftningen och i den föreslagna miljöbalken.

Kärntekniklagens regler om förbud mot att i Sverige mellanagra och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall som uppstått i en kärnteknisk anläggning i ett annat land påverkas inte av kraven i konventionen. Detta förbud ligger fast. Det finns däremot ingen anledning för Sverige att motsätta sig att två andra länder kommer överens om att uppföra en gemensam slutförvarsanläggning om det skulle medföra en ökad kärnsäkerhet och ett förbättrat strålskydd samt bidra till att minimera transporterna av radioaktivt material. Detta står enligt regeringens uppfattning inte i motsatsställning till principen att varje land skall ta hela ansvaret för det använda kärnbränsle och kärnavfall som genereras inom landet.

Mot den angivna bakgrunden kommer en anslutning till konventionen inte att medföra krav på ytterligare svensk lagstiftning.

Ett svenskt tillträde till konventionen kommer inte att innebära några ökade kostnader för det svenska kärnsäkerhetsarbetet. Tillträdet innebär att Sverige vart tredje år skall ge in en nationell rapport om hur konventionens krav efterlevs och vilket säkerhetshöjande arbete som bedrivs. Varje ansluten part avses bekosta färdigställandet av den egna nationella rapporten, liksom översättningen av den till ett av de officiella FN-språken. Detta kommer att medföra begränsade kostnader för såväl tillsynsmyndigheterna (SKI och SSI) som anläggningsinnehavarna, eftersom dessa förväntas svara för arbetet med rapporterna. Några ytterligare behov av medel över statsbudgeten för detta syfte förutses emellertid inte.

IAEA kommer att, inom ramen för sin reguljära budget, stå för merparten av kostnaderna i samband med de periodiska granskningsmötena.