

Kemikalieinspektionens yttrande över *Miljömålen i nya perspektiv*, betänkande av Utredningen om miljömålssystemet (SOU 2009:83)

Sammanfattning av Kemikalieinspektionens synpunkter

- Kemikalieinspektionen (Kemi) stödjer att en särskild beredning med företrädare för riksdagspartierna tillsätts för att ta fram och bereda strategier och förslag om hur målen ska nås. Miljömålsarbetet kan stärkas genom att strategi- och åtgärdsarbetet kopplas närmare politiken. Det kan också bli en nystart i miljömålsarbetet som innebär mer fokus på åtgärder och strategier för att nå målen.
- Kemi vill dock framhålla att myndigheternas nu gällande uppgift att på grundval av en analys och utvärdering av vad som ytterligare behöver göras för att nå miljökvalitetsmål eller skapa förutsättningar för att nå mål, måste få en tydligare plats än vad som framgår av utredningens förslag. Åtgärdsförslag inom respektive myndighets ansvar kan tas fram med utredningens förslag, men åtgärder som kräver samordning mellan myndigheter förefaller bli beroende av regeringens initiativ. Den nuvarande väl organiserade delegering av ansvaret för miljömålsansvariga myndigheter att ta fram samordnade åtgärdsförslag kan riskera att försvagas eller gå förlorad om inte detta tydliggörs.
- Kemi stödjer att de nuvarande 16 miljökvalitetsmålen bibehålls. Dessa mål är nu väl förankrade i stora delar av svenska samhället efter tio års miljömålsarbete.
- Kemi stödjer förslaget till omformulering av generationsmålet för samhällsomställningen och framhåller att det är positivt att det tydliggörs att även konsumtionen av varor i Sverige ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen produktionen är lokaliserad.
- Utredningen föreslår att bedömningsgrunden för miljökvalitetsmålen ändras till att inte bara omfatta bedömning om miljökvaliteten är uppnådd, utan även om *förutsättningarna* för att nå miljökvalitet är uppnådda. Kemi kan stödja detta, men betonar att det ytterligare behöver tydliggöras hur det är tänkt att denna bedömning ska göras, dvs. mot vilka grunder eller kriterier bedömningen ska ske.

- KemI stödjer den föreslagna omformuleringen av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. KemI konstaterar dock att preciseringsatserna till miljö kvalitetsmålet därmed behöver ses över.
- När det gäller förslagen om etappmål konstaterar KemI avseende Giftfri miljö, att de fyra första av de nuvarande delmålen till Giftfri är lämpliga som etappmål och även fortsättningsvis bör ingå i miljö målssystemet. Därutöver föreslår KemI att nya etappmål övervägs, exempelvis mål för att stärka synergierna mellan *Begränsad klimatpåverkan* och *Giftfri miljö* samt om kemikalier i varor.
- KemI är positiv till förslaget om att bl.a. tydliggöra i miljö målsansvariga myndigheters instruktioner att verka för att miljö kvalitetsmålet nås. Vi konstaterar dock att det saknas författningsförslag för respektive myndighets instruktion. KemI betonar att det generella författningsförslaget behöver modifieras något för att passa in i KemI:s instruktion.
- KemI stödjer att Naturvårdsverket föreslås få samordningsansvar för den årliga miljö målsuppföljningen samt för gapanalysen, men KemI anser att förhållandet mellan Naturvårdsverket och övriga miljö målsansvariga myndigheter kan behöva bli tydligare än det som framgår av utredningen för att fungera effektivt. Det gäller exempelvis ansvar för att besluta om nya indikatorer, ansvar för slutsatser i gapanalysen etc.
- När det gäller förslag att stärka kommuners, företags och ideella organisationers delaktighet i miljö målssystemet saknas förslag utöver deltagande i arbetsgrupper under en beredning. KemI efterlyser i det sammanhanget utveckling som främjar dialogen och som stödjer miljö målsansvariga myndigheters ledarskap för sitt miljö kvalitetsmål.

Detta yttrande följer betänkandets struktur och rubriker.

Utredningens utgångspunkter

Kemikalieinspektionen (KemI) delar i stort de bedömningar som utredningen gjort i sina utgångspunkter och problemanalys. När det gäller det internationella perspektivet vill KemI framhålla att det för Giftfri miljö alltid varit en självklar utgångspunkt för målformuleringar, strategier och åtgärder för miljö kvalitetsmålet. Giftfri miljö har t.ex. bidragit till att utveckla Reach, annan lagstiftning i EU och internationella konventioner.

Måluppfyllelse och målstruktur

Utredningen föreslår att bedömningsgrunden för miljö kvalitetsmålen ändras till att inte bara omfatta bedömning om miljö kvaliteten är uppnådd, utan även om *förutsättningarna* för att nå miljö kvalitet är uppnådda 2025. KemI kan stödja detta, men betonar att det ytterligare behöver tydliggöras hur det är tänkt att denna bedömning ska göras, dvs. mot vilka grunder eller kriterier bedömningen ska ske. Giftfri miljö s gällande delmål är mål för förebyggande åtgärder i syfte att hindra att miljö och hälsa skadas. När delmålen är uppfyllda skapar de nödvändiga förutsättningar för att minska och hindra negativ miljö påverkan, vilket i förlängningen förbättrar miljö kvaliteten. Den tydliga åtskillnaden av bedömningsgrunderna miljö kvalitet och förutsättningar kan på en övergripande nivå ge en tydligare bild av tillståndet för miljö kvalitetsmålet. Att bedöma vad som är tillräckliga beslutade eller förväntade åtgärder kan dock bli en mer subjektiv övning är

att bedöma miljö kvaliteten. KemI anser därför att miljömålsmyndigheter gemensamt bör utveckla kriterier och grund för hur förutsättningar ska bedömas så att miljö kvalitetsmålen får en likartad behandling.

Omformulering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

KemI anser att den nya formuleringen av Giftfri miljö är tydligare och delar bedömningen att målet är mer precist och realistiskt men fortfarande mycket ambitiöst. KemI vill kommentera innebörden av den föreslagna formuleringen eftersom motivtexten är mycket kortfattad och därför att aktörer och myndigheter ofta efterfrågar vägledning för tolkning av miljö kvalitetsmål. "Metaller" i ingår i begreppet ämnen och behöver inte nämnas för sig. Formuleringen ska läsas som en helhet - tidigare problem med tolkning av gällande mål beror på att så inte gjorts. Eftersom kunskapen om ämnens miljö- och hälsoegenskaper är ofullständig finns inget fullständigt facit för vid vilka halter hälsa och miljö kan hotas. Även om dagens kunskap inte visar på effekter så upptäcks fortlöpande nya effekter. Därför behöver man i enlighet med försiktighetsprincipen, för naturfrämmande ämnen, sträva mot halter som har försumbar påverkan och halter som är nära noll. För naturligt förekommande ämnen gäller analogt bakgrunds nivåerna.

Då miljö kvalitetsmålet omformuleras behövs nya preciseringar. Genom att två av de nu gällande preciseringarna förs in i måltextern återstår tre preciseringar. Dessa är kopplade till den tidigare gällande formuleringen. Nya preciseringar behöver därför utvecklas. Till dess att nya preciseringar formulerats och fastställts, anser KemI att de återstående gamla preciseringarna inte bör gälla.

Därutöver vill KemI påpeka att texten om preciseringar till Giftfri miljö, föreslagna i Miljömålsrådets fördjupade utvärdering, i bilagans sid 82, inte helt aktuell efter det att utredningen föreslagit en ny formulering av Giftfri miljö.

Målstrukturen

KemI anser i likhet med utredningen att miljö målssystemet förenklas om grundläggande värden och övergripande miljö målfrågor inte är en del av systemet.

KemI stöder omformuleringar av preciseringar till generationsmålet och framhåller att det är positivt att det tydliggörs att även konsumtionen av varor i Sverige ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt oberoende av var i världen produktionen är lokaliserad.

KemI anser, liksom utredning, att de sexton miljö kvalitetsmålen ska kvarstå. Det är en fungerande och väl inarbetad struktur. KemI anser att de alternativ till sammanslagna mål som övervägdes hade försämrat möjligheten att arbeta sammanhållet och strategiskt för Giftfri miljö.

Etappmål

När det gäller förslagen om etappmål konstaterar KemI avseende Giftfri miljö, att de fyra första av de nuvarande delmålen till Giftfri miljö är lämpliga som etappmål och även fortsättningsvis bör ingå i miljö målssystemet. Delmål 1-4, dvs kunskapsmålet, informationsmålet, målet om utfasning av särskilt farliga ämnen samt målet om riskminskning, är väsentliga för förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Förutom dessa fyra mål föreslår KemI att nya etappmål utvecklas, exempelvis om kemikalier i varor samt målövergripande etappmål för att stärka synergierna mellan

Begränsad klimatpåverkan och Giftfri miljö. Även övergripande etappmål för avfall och kemikalier kan övervägas.

Det finns enligt KemI också skäl att i fortsatta utvecklingen av strategier och formuleringar av etappmålen så att även nanoteknik, samverkans effekter av olika kemikalier, substitution, grön kemi inkluderas.

Miljömålsuppföljning och utvärdering med tillhörande rapportering

När det gäller utredningens förslag och överväganden angående kvalitetssäkrad och tillgänglig miljöinformation, Naturvårdsverkets ansvar för att samordna miljömålsuppföljningen och dataförsörjningen samt om indikatorer och jämförelser vill KemI framföra följande.

KemI anser, liksom utredningen, att Naturvårdsverket bör hålla i en fortsatt utveckling i ett sammanhållet statistiskt system för uppföljning av miljömålen. Det är viktigt att detta system utvecklas i samverkan med KemI och andra berörda myndigheter.

I ett sådant arbete bör en mer precis beskrivning göras vad som menas med ”den tillgängliga miljöinformationen” och vilken del av ”den officiella statistiken” som berörs. Belysningen över statistik i bilaga 6 förefaller vara gjord med utifrån Naturvårdsverkets perspektiv och kan behöva kompletteras med andra typer av data, t ex från produktregistret. När det gäller hur ”miljöinformation” ska lagras m.m. behöver hänsyn tas till andra relevanta datakällor än de i bilaga 6 omnämnda.

Tanken att få indikatorer som kan användas för att jämföra arbetet mellan nationer, regioner och kommuner är god men fungerar mycket sällan för kemikaliestatistik med nuvarande datainsamlingar och källor. De data som fås ur produktregistret finns inte hos andra än de nordiska länderna. De är inte heller möjliga att bryta ned till region eller kommun. Bilagans (sid 192) indikator 8 om *Användning av hälsofarliga kemikalier*, *ton* behöver korrigeras. När det gäller redovisning för EU är nation och bransch inte möjlig att redovisa. Sådant mätning går inte att göra på EU-nivå eftersom det saknas källa för sådana data.

Indikatorer för Giftfri miljö som hämtar data från Miljöövervakningen följer upp kända ämnen i miljön. Dessa ämnen minskar till följd av pågående åtgärder, vilket ger indikatorerna en inbyggd ”grön bias”. KemI anser att det finns behov att kunna redovisa kompletterande data som speglar den stora förekomsten av potentiellt farliga ämnen som är kandidater för morgondagens miljöproblem. Det finns även skäl att utveckla indikatorer för det förebyggande kemikaliarbetet, vilket rimmar väl med utredningens tankar om indikatorer som speglar samhällsomställning.

Vidare föreslår utredningen att den årliga De Facto-rapporten inte längre ska tryckas utan endast publiceras via Miljömålportalen. KemI framhåller att det enligt vår uppfattning är värdefullt att ge ut en tryckt rapport av De Facto. Den tryckta rapporten är en slutprodukt där större delen av arbetet och resursåtgången består av målmyndigheternas underlagsarbete. Någon större resursbesparing torde det därför inte vara frågan om. Istället föreslår KemI att det kan räcka med utgivning av De Facto vartannat år och att även att bedömningar och bedömningstexter bara behöver göras vart annat år, eftersom förändringar från år till år är små.

När det gäller utredningens förslag och överväganden om fördjupad utvärdering och gapanalys kan KemI instämma i att en problem- och gapanalys är ett bra underlag för fortsatt utveckling av åtgärder och strategier. KemI framhåller dock att det är viktigt att

gapanalysen också pekar på var insatser behövs och när det är uppenbart vilka slag av insatser det är fråga om och även uttrycker detta, trots att det blir en senare uppgift i processen att lägga förslag om åtgärder.

Ett effektivare miljöarbete

KemI stödjer att en särskild beredning med företrädare för riksdagspartierna tillsätts för att ta fram och bereda strategier och förslag om hur målen ska nås. Miljömålsarbetet bör kunna stärkas genom att strategi- och åtgärdsarbetet kopplas närmare politiken. Det kan också bli en nystart i miljömålsarbetet som innebär större fokus på åtgärder och strategier för att nå målen.

KemI stöder förslaget att Konjunkturinstitutet får i uppdrag att samordna en myndighetsgemensam plattform med forskaranknytning för att utveckla tillämpningen av samhällsekonomiska analyser i strategiarbetet. KemI stöder också förslaget att avveckla nuvarande tre åtgärdsstrategier.

Miljöarbete inom ramar givna av regering och riksdag

KemI anser att det samordade arbetet kring att lägga åtgärdsförslag i en fördjupad utvärdering inte stöds av tydliga förslag av utredningen. Giftfri miljö är ett tvärgående mål som berör andra miljö kvalitetsmål och som också berör flera andra sektormyndigheters och miljömålsmyndigheters ansvar. Inom ramen för nuvarande miljömålsarbete har t ex åtgärdsförslag för Giftfri miljö lagts som berör Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Socialstyrelsen m fl. Denna typ av åtgärdsförslag, som bygger på en systematisk utvärdering av Giftfri miljö och samverkan mellan myndigheter inom miljömålsarbetet, kan riskera att få en sämre möjlighet att komma fram dels därför att myndigheternas forum för gemensam beredning av åtgärdsförslag (Miljömålsrådet) inte längre har denna uppgift, dels därför prioriterade strategier i den politiska beredningen sannolikt endast kommer att täcka en del av sektor- och miljömålsövergripande behov av åtgärder.

KemI anser att myndigheternas nu gällande uppgift att på grundval av en analys och utvärdering av vad som ytterligare behöver göras för att nå miljö kvalitetsmål eller skapa förutsättningar för att nå mål, måste få en tydligare plats än vad som framgår av utredningens förslag. Åtgärdsförslag inom respektive myndighets sektoransvar kan tas fram med utredningens förslag, men åtgärder som kräver samordning mellan myndigheter förefaller bli beroende av regeringens initiativ. Den väl organiserade delegering av ansvaret att ta fram samordnade åtgärdsförslag som hittillsvarande miljömålssystem erbjudit kan riskera att gå förlorad.

När det gäller förslag att stärka kommuners, företags och ideella organisationers delaktighet i miljömålssystemet saknas förslag utöver deltagande i arbetsgrupper under en beredning. KemI efterlyser i det sammanhanget utveckling som främjar dialogen och som stödjer miljömålsansvariga myndigheters ledarskap för sitt miljö kvalitetsmål.

Författningsförslag i bilagedelen

KemI är positiv till förslaget om att bl.a. tydliggöra i miljömålsansvariga myndigheters instruktioner att verka för att miljö kvalitetsmålet nås. Vi konstaterar dock att det saknas författningsförslag för respektive myndighets instruktion. KemI betonar att det generella författningsförslaget behöver modifieras något för att passa in i KemI:s instruktion.

När det gäller utredningens förslag *”Myndigheten ska verka för att målet nås och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörerna inom myndighetens verksamhetsområde ska integrera miljöfrågorna i sina verksamheter”* bör tydliggöras om man avser bara en eller flera myndigheter inom verksamhetsområdet. Vidare bör klargöras vad som avses med ”miljöfrågor” i ovanstående författningsförslag. För KemI:s del bör detta begränsas till att endast avse frågor relevanta för Giffri miljömålet och inte miljöfrågor i allmänhet.

Som ovan påtalats saknas också ett tydligt uppdrag för miljömålsansvariga myndigheter att samverka om samordande åtgärdsförslag och strategier - när detta inte sker genom separata uppdrag på den parlamentariska beredningens eller regeringens initiativ. Detta är en fråga som eventuellt kan lösas genom skrivning i myndighetsinstruktioner.

Oberoende riktad utvärdering av insatser

KemI anser en oberoende utvärdering av styrmedel och miljömålsarbete kan bidra till att stärka miljömålssystemet och att Statskontoret sannolikt är lämpad för denna uppgift, även om den föreslagna resursförstärkningen av Statskontoret för denna uppgift är snävt tilltagen.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Jan Hammar
Ställföreträdande Generaldirektör

Per Nordmalm
Utredare